

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

**REPENSANDO O PROTESTO NOTARIAL:  
UMA ALTERNATIVA EM AUXÍLIO À SUPERÇÃO DA CRISE DO  
JUDICIÁRIO E AO ACESSO À JUSTIÇA**

**MAURÍCIO GABRIELE**

**São Paulo  
2013**

MAURÍCIO GABRIELE

**REPENSANDO O PROTESTO NOTARIAL:  
UMA ALTERNATIVA EM AUXÍLIO À SUPERACÃO DA CRISE DO  
JUDICIÁRIO E AO ACESSO À JUSTIÇA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Prof.<sup>a</sup> Mônica Bonetti Couto, Dra. –  
Orientadora.

São Paulo  
2013

Gabriele, Maurício.

Repensando o Protesto Notarial: uma alternativa em auxílio à superação da Crise do Judiciário e ao Acesso à Justiça. Maurício Gabriele. 2013. 155f.

Dissertação (Mestrado) – Uninove, 2013.

Orientador: Profa. Dra. Mônica Bonetti Couto.

1. Reflexões sobre a Crise do Judiciário. 2. Por uma Releitura do Acesso à Justiça. 3. Repensando o Protesto Notarial.

## Folha de Aprovação

A dissertação “**Repensando o Protesto Notarial: uma alternativa em auxílio à superação da crise do Judiciário e ao acesso à justiça**”, elaborada por Maurício Gabriele, foi julgada adequada para a obtenção do grau de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final com a nota \_\_\_\_\_, pela Banca Examinadora adiante identificada.

Banca examinadora:

---

---

---

São Paulo, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2013.

Mestrado em Direito – UNINOVE/SP

Área de Concentração: Direito, Empresa e Sustentabilidade

Linha de Pesquisa: Justiça e o Paradigma da Eficiência

## *Dedicatória*

Dedico este trabalho à Professora Dra. Mônica Bonetti Couto minha orientadora, revisora, professora, mentora, conselheira, amiga, mãe, muleta, por quem tenho profunda admiração pessoal e profissional.

## *Agradecimentos*

A Deus, por tudo que tenho e que sou.

À minha família, pedra angular do meu ser.

A todos os meus amigos, minha segunda família, por tudo que representam.

Ao Tabelião e amigo Roberto Costa de Menezes, pelos primeiros passos na atividade tabelio e pela colaboração e paciência na realização desse sonho.

À Roberta de Arruda e Menezes e Alessandra Ferrara Américo, por motivos que dispensam enumeração.

A Hudson Sá, pelo constante apoio e presença.

Aos amigos Ernesto Alves Neto, Flávia Priscilla Costa, Frederico Vargas, Glauber Faria, Marina Bianchini, Nicole Ortiz Plunkett e Sérgio Barreto, pelo prestimoso socorro oferecido às traduções deste trabalho.

Mais uma vez, à minha orientadora, Professora Doutora Mônica Bonetti Couto, apenas uma bastante palavra: gratidão!

Ao professor, amigo e irmão Vladimir Oliveira da Silveira, por me fazer acreditar em mim.

Aos Tabeliães de Protesto Arthur Del Guércio Neto, José Carlos Alves, Mário de Carvalho Camargo Neto, Milton Fernando Lamanauskas, Sérgio Luiz José Bueno, Reinaldo Velloso dos Santos, Roberto Costa de Menezes e Vicente do Amaral Gurgel, cujo conhecimento fez render várias linhas deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito *Stricto Sensu* da Universidade Nove de Julho, Adriana Silva Maillart, Frederico da Costa Carvalho Neto, Irene Patrícia Nohara, José Renato Nalini, Maitê Cecília Fabbri Moro, Manoel de Queiroz Pereira Calças, Marcelo Benacchio, Mônica Bonetti Couto, Newton De Lucca, Ruy Cardozo de Mello Tucunduva Sobrinho, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches, Vladimir Oliveira da Silveira e Wagner Menezes, pela dádiva do ensino e pela gentil acolhida e parceria.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito *Stricto Sensu* da Universidade Nove de Julho, por todo o suporte e socorro oferecidos.

A todos os colegas da primeira turma do Programa de Pós-Graduação em Direito *Stricto Sensu* da Universidade Nove de Julho, André Vinícius da Silva Machado, Arthur Bezerra de Souza Jr, Caio Miachon Tenorio, Cristiana Eugenia Nesse, Daniela Almeida Bittencourt, Fábio Antunes Possato, Fábio Martins Bonilha Curi, Gisele de Lourdes Friso Gaspar, Gláucia Cobellis, Helena Roza dos Santos, Liziane Parreira, Marcelo Alves Nunes, Márcio de Sessa, Marco Aurélio Tavares Francisco, Maria Paula Daltro Lopes, Mauricio Testoni, Peterson Zacarella, Queila Rocha Carmona dos Santos, Rodolfo Luiz Maderic Richardo, Sergio Pereira Braga, Sérgio Tadeu Pupo, Simone Bento e Vanessa Toqueiro Ripari, pela amizade, cumplicidade e parceria.

*Ninguém deita remendo de pano novo em roupa velha, porque semelhante remendo rompe a roupa, e faz-se maior a rotura. Nem se deita vinho novo em odres velhos; aliás rompem-se os odres, e entorna-se o vinho, e os odres estragam-se; mas deita-se vinho novo em odres novos, e assim ambos se conservam.*

**Mateus 9: 16 a 17**

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar a relação que pode ser legitimamente estabelecida entre a crise do Judiciário, o acesso à justiça e o protesto notarial, propondo uma reflexão sobre cada um desses três objetos. Primeiramente, analisa-se a crise do Judiciário ponderando que esta transcendeu os limites deste Poder, envolvendo todo o Estado e a Sociedade; assim, considera-se que o Judiciário, por si só, não poderá sanear sua crise devendo-se buscar subsídios em outros seguimentos, dos quais se destacam os meios alternativos para solução de conflitos. Em seguida, analisa-se a crise de acesso à justiça, motivada pela própria crise do Judiciário, e procura-se uma releitura deste instituto a fim de diferenciar o acesso à justiça do acesso ao Judiciário, que, muitas vezes, pode ser propiciado por meios alternativos de solução de conflito. Foram analisadas as características e operacionalidade do protesto notarial, com o propósito de verificar seu potencial enquanto meio alternativo de solução e pacificação de conflitos, socorrendo, assim o Judiciário e o acesso à justiça, e promovendo a desjudicialização de litígios. Por fim, apresenta estatísticas da experiência de protesto no Brasil, as quais confirmam a hipótese deste trabalho, em dizer, ao final que, constitui-se o protesto em importante ferramenta para a solução de conflitos e, por consequência, para desafogar (e agilizar) o Judiciário, perfazendo-se como um método alternativo *sui generis* de solução de conflitos. O presente trabalho serviu-se de pesquisa bibliográfica e empírica, com estatísticas, utilizando-se do método indutivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Crise do Judiciário. Acesso à Justiça. Protesto Notarial.



## ABSTRACT

The present study aims at analyzing the relation involving the judiciary crisis, the access to justice and the notarial protest, proposing a careful thought on each of these issues. At first, it analyses the judiciary crisis rationalizing the fact that this crisis is beyond the judiciary powers, and that it is already involving the State and the society as well, thus one may affirm that the judiciary on its own will not be able to find a solution. Hence, there is the need to search other means to do deal with this issue and especially alternative means for solving conflicts. Secondly, it analyses the crisis of reaching justice, originated by the judiciary crisis itself, it is proposed a re-interpretation of the institute aiming at clarifying the difference between access to justice and access to the judiciary system, taking into consideration the existing alternative means to solve conflicts. At last, it analyses the characteristics and the operation of notarial protest, in order to verify its capacity, as an alternative mean of solving conflicts, thus helping the judiciary system as well as easing the access to justice. In the very end, it presents statistics and data concerning notarial protest in Brazil. It confirms the first hypothesis of this work, which affirms that the protest itself is a great tool in solving conflicts, and one of the consequences of its daily use is the easing of a clogged judiciary system. Combining these thoughts, it is likely to conclude that notarial protest is an effective alternative and sui generis mean of conflict solving. The present study is based on qualitative and quantitative data as well as on previous studies over the subject matter, culminating at its conclusion by an inductive research approach.

**KEYWORDS:** Crisis of the judiciary. Access to Justice. Notarial Protest.

## RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo analizar la relación entre la crisis del poder judicial, el acceso a la justicia y la protesta notarial, proponiendo una reflexión sobre cada uno de estos tres objetos. En primer lugar, se analiza la crisis del judicial ponderando que ésta ha trascendido los límites del poder, involucrando a todo el Estado y a la sociedad, por lo que se considera que el poder judicial, por sí solo, no puede sanar su crisis, hay que buscar subsidios en otros segmentos, entre los que se destacan los medios alternativos de solución de conflictos. En seguida, se analiza la crisis de acceso a la justicia, motivada por la propia crisis del poder judicial, y trata de obtener un recuento de esta institución con el fin de diferenciar el acceso a la justicia del acceso a los tribunales, que a menudo se puede ofrecer por formas alternativas de solución de conflictos. A continuación, se analizan las características y funcionalidad de la protesta notarial, con el fin de verificar su potencial como un medio alternativo de solución y pacificación de conflictos, socorriendo, así, el poder judicial y el acceso a la justicia y promoviendo la desjudicialización de controversias. Por último, muestra las estadísticas del experimento de protesta en Brasil, las que confirman la hipótesis de este trabajo, es decir, al final, se demostró que la protesta es una herramienta importante para la resolución de conflictos y, en consecuencia, desahogar (y agilizar) el poder judicial, lo que representa un método alternativo *sui generis* de resolución de disputas. Este estudio se basa en la investigación bibliográfica y empírica, con estadísticas, utilizando el método inductivo.

**PALABRAS CLAVE:** Crisis del poder judicial. Acceso a la Justicia. Protesta Notarial.

## RÉSUMÉ

Le présent travail vise l'analyse de la relation entre la crise du pouvoir Judiciaire, l'accès à la justice et le «protêt», en proposant une réflexion sur chacun de ces trois objets. En premier lieu, il sera analysé la crise du Judiciaire, en considérant que celui-ci a transcendé les limites de son propre pouvoir, impliquant l'Etat et la société; ainsi, il sera donc vérifié que le pouvoir Judiciaire ne pourra pas assainir sa crise par lui-même, en cherchant des subventions dans d'autres segments, parmi lesquels se démarquent les moyens alternatifs de résolution de conflits. Ensuite, il sera examiné la crise de l'accès à la justice, motivée par la propre crise du Judiciaire, en cherchant une relecture de cet institut afin de différencier l'accès à la justice de l'accès au Judiciaire, qui, souvent, pourra être réalisé par les moyens alternatifs de règlement des différends. Enfin, il sera analysé les caractéristiques et l'opérationnalité du protêt, afin de vérifier son potentiel en tant que moyen alternatif de résolution et de pacification des conflits, en secourant, ainsi, le Judiciaire et l'accès à la justice, et en promouvant la déjudiciarisation des litiges. Pour finir, il sera présenté les statistiques de l'expérience brésilienne de protêt, auxquelles confirment, en fin de comptes, l'hypothèse de ce travail, en prouvant que le protêt est un outil important pour la résolution des conflits et, en conséquence, un instrument pour alléger (et accélérer) le pouvoir Judiciaire, en demeurant comme un moyen alternatif *sui generis* de résolution de conflits. Cette étude sera basée sur des recherches empiriques et bibliographiques, et de la méthode inductive.

**MOTS-CLÉS :** Crise du pouvoir Judiciaire. Accès à la justice. Protêt.

## LISTA DE SIGLAS E TERMOS TÉCNICOS

<b>ADR</b>	- <i>Alternative Dispute Resolution</i>
<b>ANATAL</b>	- Agência Nacional de Telecomunicações
<b>ANTT</b>	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
<b>CCJ</b>	- Comissão de Constituição e Justiça
<b>CDA</b>	- Certidão de Dívida Ativa
<b>CF</b>	- Constituição Federal
<b>CNJ</b>	- Conselho Nacional de Justiça
<b>CPC</b>	- Código de Processo Civil
<b>CPCN</b>	- <i>Código Procesal Civil y Comercial de la Nación</i> [Código Processual Civil e Comercial]
<i>e.g.</i>	- <i>exempli gratia</i>
<b>EC</b>	- Emenda Constitucional
<b>EC</b>	- Emenda Constitucional
<b>IBAMA</b>	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IEPTB</b>	- Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil
<b>IPEA</b>	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>IPEA</b>	- Instituto de Pesquisas e Economia Aplicada
<b>PGE</b>	- Procuradoria Geral Estadual
<b>PGFN</b>	- Procuradoria Geral Federal Nacional
<b>PGN</b>	- Procuradoria Geral Nacional
<b>PPI</b>	- Programa de Parcelamento Incentivado
<b>SCPC</b>	- Serviço Central de Proteção ao Crédito
<b>STF</b>	- Supremo Tribunal Federal
<b>STF</b>	- Tribunal de Justiça
<b>STJ</b>	- Superior Tribunal de Justiça
<b>STJ</b>	- Superior Tribunal de Justiça
<i>v.g.</i>	- <i>verbi gratia</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I – REFLEXÕES SOBRE A CRISE DO JUDICIÁRIO</b>	
1.1 Crise numérica ou institucional? .....	16
1.2 As diversas concausas da crise do Judiciário .....	22
1.2.1. Morosidade .....	23
1.2.2. Gigantismo judiciário .....	31
1.2.3. Cultura jurídica, formação acadêmica e cultura demandista .....	35
1.2.4. Fúria Legislativa .....	41
1.2.5. A (má) atuação da Administração Pública .....	45
1.2.6. A deficiente divulgação de meios alternativos de solução de conflitos .....	48
1.3 Crise do (poder) Judiciário ou crise jurídica? Uma nova visão da crise .....	51
<b>CAPÍTULO II – POR UMA RELEITURA DO ACESSO À JUSTIÇA</b>	
2.1. O Acesso à justiça e as Constituições Federais: breve contextualização.....	53
2.2 A Constituição Federal de 1988 e o acesso à justiça .....	59
2.3 Acesso à justiça <i>versus</i> acesso ao Judiciário: uma nova leitura .....	66
2.4 O acesso à justiça por intermédio dos meios alternativos de solução de conflitos.....	71
<b>CAPÍTULO III – REPENSANDO O PROTESTO NOTARIAL</b>	
3.1 As raízes do protesto e o deslocamento de sua origem cambial .....	76
3.2 Crise conceitual do protesto notarial .....	82
3.2.1 A interpretação do termo “prova”, constante do conceito legal de protesto ..	83
3.2.2 A extensão do termo “outros documentos de dívida”, constante do conceito legal de protesto .....	89
3.3 Aspectos atuais do protesto notarial .....	106
3.4 Desjudicialização através do protesto notarial .....	115
3.5 O protesto notarial como solução de conflitos e ferramenta para desafogar(e agilizar) o Judiciário .....	118
<b>CONCLUSÕES</b> .....	135
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	138

## INTRODUÇÃO

O presente estudo versará sobre a relação que pode ser estabelecida entre a crise do Judiciário, o acesso à justiça e o protesto notarial.

Como principal objetivo, pretende-se analisar se o protesto notarial pode constituir-se, legitimamente, em alternativa para o Poder Judiciário, viabilizando a liquidação de diferentes modalidades de títulos cambiários e outros documentos de dívida inadimplidos, permitindo-se, neste sentido, a solução desses conflitos sem acesso direto e atuação do Poder Judiciário.

A análise da chamada crise do Judiciário e a dificuldade de se efetivar o acesso à justiça são temáticas atuais e relevantes, consideradas como ponto de partida deste trabalho.

A ineficiência do Poder Judiciário tem sido apontada como um dos grandes males que acomete a sociedade, na medida em que se evidenciam os inúmeros problemas que assolam o Judiciário.

Deficiências como o volume exagerado de processos, a alta morosidade, ausência de recursos infraestruturais e humanos, má gestão dos poucos recursos existentes, orçamento deficitário, ausência de gerenciamento dos processos, entre outros, fazem com que os processos existentes se arrastem demasiado tempo, ocasionando a sensação de falta de justiça, quando o intuito era o de promovê-la.

Constata-se, igualmente, que os brasileiros confundem o acesso ao Judiciário com manifestação de cidadania, e sob esse olhar, deixam de considerar outras formas para solução dos conflitos existentes.

A concepção acima referida ganhou ainda maior vigor a partir da Constituição Federal de 1988, que reconheceu aos brasileiros amplos direitos, no que se refere ao acesso à justiça.

Em contrapartida, o aparato judicial não se desenvolveu proporcionalmente às necessidades do atendimento à vultosa demanda processual originada a partir de então, dando sua parcela de colaboração para o surgimento da

morosidade do Judiciário.

Neste mesmo diapasão, o Estado não consegue atualmente, oferecer o acesso à justiça de maneira integral e efetiva, encontrando obstáculos gerados pela própria crise do Judiciário. Se há dificuldades inúmeras de entrar no Judiciário, mais dificuldades há para sair do mesmo.

Urge, pois, a adoção de medidas alternativas de solução de conflitos, de modo que se possa aliviar o Judiciário e, ao mesmo tempo, promover o acesso à justiça.

Assim, justifica-se o objetivo principal deste trabalho que, como retro mencionado, pretende verificar ser o protesto notarial importante alternativa da reversão do quadro apresentado, marcada por sua eficiência comprovada em projetos recentes e dados empíricos, todos adiante analisados.

Justifica-se o presente estudo, enfim, enquanto visa aferir meios de minimizar a crise do Judiciário, propiciar o acesso à justiça e promover a desjudicialização, temáticas atuais e altamente relevantes.

O trabalho está dividido em três capítulos. No Capítulo I, analisar-se-á a crise do Judiciário e algumas de suas concausas, perquirindo se o Poder Judiciário poderia, por si só, sair desta crise, aventando a necessidade de recorrer-se aos meios alternativos suasórios de conflitos, com destaque ao protesto notarial, preconizado e neste trabalho defendido como um meio *sui generis* de solução de conflitos.

No Capítulo II, far-se-á uma atualização e contextualização de “jurisdição” e “acesso à justiça”, diferenciando-se “acesso à justiça” de “acesso ao Judiciário”. Ainda, estudar-se-á a realização de acesso à justiça pelos meios alternativos de solução de conflitos, com vistas ao protesto notarial. Pretende-se, assim, aferir se o acesso à justiça pode ser realizado, em determinadas hipóteses, pelo protesto notarial, sem que se recorra ao Poder Judiciário.

O Capítulo III se proporá a atualizar e contextualizar o protesto notarial, fazendo-se reflexões sobre o seu conceito legal e seu potencial como meio alternativo de solução e pacificação de conflitos. Tecer-se-á crítica à hodierna interpretação do conceito legal de protesto, que coroa escopo probatório, e limita sua abrangência a determinados documentos de dívida. Averiguar-se-á, também, o papel do protesto na

desjudicialização. Finalmente, serão apreciados dados empíricos, a fim de corroborar as hipóteses e objetivo principal, previstos neste trabalho.

Utilizar-se-á de pesquisa bibliográfica e, também, de empírica, utilizando-se método indutivo.



## CAPÍTULO I – REFLEXÕES SOBRE A CRISE DO JUDICIÁRIO

### 1.1 Crise numérica ou institucional?

A análise da chamada crise do Judiciário e a dificuldade de se efetivar o acesso à justiça são temáticas atuais e relevantes.

A crise do Judiciário não é privilégio nacional.<sup>1</sup> Na atualidade, as questões de “acesso à justiça, morosidade processual e redução dos custos dos litígios judiciais também acometem os Sistemas de Justiça de países desenvolvidos”, entre eles, Angola, Chile, França, Itália, Moçambique e Portugal, e outros.<sup>2</sup>

Se o descrédito no Judiciário permeia as relações cidadão/Estado nos diferentes países, no Brasil (país de dimensão continental, que abriga enormes desigualdades sociais), são corriqueiras as críticas e insatisfações com o sistema existente, queixas potencializadas pela morosidade e pela ausência de uma justiça mais efetiva.<sup>3</sup>

Uma análise perfunctória e apriorística, e, pois, equivocada, destacaria, nestes aspectos funestos, o grande acúmulo de processos e a lentidão do Judiciário como os dois baluartes desta crise - mormente da insatisfação popular – e que poderiam perfazer um binômio causa-consequência assaz polêmico, vez que não se delimitaria, com justeza, qual deles seria causa e qual seria consequência.

---

<sup>1</sup> SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de Processos Judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p.19.

<sup>2</sup> GOMES, Conceição. **Brasil e Portugal: próximos pela História e problemas do sistema Judiciário**. OBSERVATÓRIO Português de Justiça Permanente. Artigo publicado em 04 Abr 2012. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/516>>; não paginado.

<sup>3</sup> NALINI, José Renato. **Há esperança de justiça eficiente?** In: MAILLART, Adriana Silva; COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da] eficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 126-7.

Assim, a partir desta análise superficial, seria possível acreditar que a crise ora em lume seria tão somente numérica, e não uma crise de maior proporção, institucional.

Contudo, para Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>4</sup>, são realistas os questionamentos de Joaquim Falcão quanto ao acesso à justiça e a celerização do Judiciário, entre eles: “como abrir o Judiciário à crescente demanda social? Como aumentar a produção de sentenças, mantendo, pelo menos inicialmente, as mesmas portas do atual acesso?” Joaquim Falcão defende que o grande problema do Judiciário nacional não está na “entrada de conflitos, mas na saída de decisões”.<sup>5</sup>

Afirma-se que os brasileiros acreditam que recorrer ao Judiciário consiste, em si, em manifestação de cidadania, e sob esse olhar, deixam de considerar outras formas para solução dos conflitos existentes, como as alternativas conciliatórias, que podem colaborar para resolvê-los no âmbito amigável.<sup>6</sup>

Esta concepção social foi bastante reforçada a partir da “horizontalização do acesso à justiça, trazido pela Constituição Federal de 1988”, quando os brasileiros tiveram reconhecidos amplos direitos, especialmente no que se refere ao acesso à justiça. Em contrapartida, o aparato judicial não se desenvolveu proporcionalmente às necessidades do atendimento à vultosa demanda processual originada a partir de então, dando sua parcela de colaboração para o surgimento da morosidade do Judiciário.<sup>7</sup>

Rodolfo de Camargo Mancuso referiu a existência de “82,9 milhões de processos em tramitação na Justiça estatal no ano de 2009, que se constitui em volume desmoderado, se considerada a população brasileira, estimada em 190 milhões de habitantes.”<sup>8</sup>

Além do acúmulo e da ausência de gerenciamento de processos, cabe destacar a

---

<sup>4</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: Condicionantes Legítimas e Ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.31.

<sup>5</sup> Op. Cit., p.28.

<sup>6</sup> SILVA, op. Cit. p.19.

<sup>7</sup> QUEIROGA, Onaldo Rocha de. **Desjudicialização dos Litígios. Lei nº. 11.441/2007, Emenda Constitucional 66/2010**. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p.1.

<sup>8</sup> MANCUSO, op. Cit. p.31.

existência de falhas quanto ao gerenciamento dos cartórios judiciários, que envolvem aspectos relativos às instalações físicas, poucos computadores, baixa informatização, questões orçamentárias e administrativas; falta de capacitação dos juízes para o gerenciamento dos cartórios e a falta de especialização dos servidores existentes. Ademais, carece de adequado planejamento das providências processuais diárias, ocasionando que suas etapas sejam postergadas desnecessariamente.<sup>9</sup>

A sociedade urge por ampla modernização de seus processos judiciais, administrativos e operacionais, que tornem a tutela jurisdicional mais efetiva, enquanto representantes dos direitos e deveres dos brasileiros.<sup>10</sup>

Cabe destacar ainda que entre os fatores que emperram o Poder Judiciário brasileiro, estão os muitos recursos processuais previstos na legislação atual, permitindo que milhares de processos estendam-se exaustivamente.

Ao se analisar o acúmulo de litígios e a demora exaustiva para que sejam solucionados (diante do número de recursos e incidentes processuais cabíveis ao longo do processo, postergando o trânsito em julgado), evidencia-se a necessidade de reformulação do Judiciário, calcada primordialmente em uma nova cultura, a de pacificação de conflitos pela utilização de meios alternativos, enquanto instrumento de composição da Justiça (e, portanto, da própria noção de acesso à justiça, como se verá adiante), os quais podem colaborar significativamente para agilizar o trabalho dos tribunais.

Para Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>11</sup>, a justiça deve produzir os resultados esperados em tempo que não seja curto demais, para evitar análises precipitadas, tampouco longo excessivamente, já que a demora excessiva ocasiona a perda do sentido real de promover a pacificação dos conflitos existentes.

Neste mesmo sentido, Mônica Bonetti Couto invoca o que chama de “febre do eficientismo” causado pela valorização numérica, em detrimento à quantitativa. Sob esta ótica, aponta que a busca exacerbada pela celerização do processo não pode

---

<sup>9</sup> QUEIROGA, op. Cit., p.1-3.

<sup>10</sup> SILVA, op. Cit., p.19.

<sup>11</sup> MANCUSO, op. Cit., p. 5.

desvaler o tempo mínimo necessário a uma resposta judicial justa e adequada. Assim, para a autora, a razoável duração do processo não implica avocar um “processo instantâneo”.<sup>12</sup>

Se a vida moderna tem urgência de soluções<sup>13</sup>, por sua vez, a Justiça necessita de um tempo próprio para ser feita, ocasionando o que foi chamado do “descompasso entre as temporalidades do Estado e do mercado”.<sup>14</sup>

Em outras palavras, sob a perspectiva das temporalidades, estas consistem no “tempo do processo e seus rituais como tempos contínuos, porém, não ordinários”, da mesma forma, é preciso que haja a contextualização da Justiça para o Homem (tempo real) e para o Direito.<sup>15</sup>

Por sua vez, fato é que a convivência com a morosidade do Judiciário ocasiona sentimentos de insegurança na população e a descrença social, aspectos que se refletem até mesmo na economia do país.

Diante de todos esses problemas, está a necessidade do Judiciário em reformular suas práticas, desde os serviços prestados, assim como da adoção de meios alternativos para solução dos conflitos sociais.

Essa mesma concepção é amplamente apoiada por vários outros especialistas como, por exemplo, Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>16</sup> e Mauro Cappelletti<sup>17</sup>, ao

---

<sup>12</sup> COUTO, Mônica Bonetti; Meyer-Pflug, Samantha Ribeiro. Poder judiciário, justiça e eficiência: caminhos e descaminhos rumo à justiça efetiva? In: SILVEIRA, Vladimir O. da; MEZZARROBA, Orides; COUTO, Mônica Bonetti; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra (Coords.). **Justiça e [o paradigma da] eficiência: entre a celeridade e a efetividade dos direitos. Vol. 3.** Curitiba: Editora Clássica, 2013, p. 233.

<sup>13</sup> Vide considerações de Gilles Lipovetsky sobre a “hipermodernidade” em LIPOVETSKY, Gilles. **Os Tempos Hipermodernos: tempo contra tempo, ou a sociedade hipermoderna.** Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAUVuUAG/gilles-lipovetsky-os-tempos-hipermodernos>>; acesso em 03 Out 2012, não paginado.

<sup>14</sup> FARIA, José Eduardo. **A crise do Judiciário no Brasil**, In LIMA JR, Jaime Benvenuto. A independência dos juízes no Brasil. Aspectos relevantes, casos e recomendações. 1. ed., Recife: Ed. Bagaço, 2005, p. 55.

<sup>15</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. **Tempo, Direito e Narrativa: outra abordagem do Processo Jurisdicional e do Conflito Social.** 2008, p.56. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1227/1030>>; acesso em 03 Out 2012.

<sup>16</sup> MANCUSO, op. Cit., p.55.

defender que o sistema deve garantir, além de soluções ágeis, que todo brasileiro tenha o adequado tratamento por parte do Judiciário, a despeito de sua classe social.

Segundo Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Caetano Lagrasta Neto, a Justiça deve basear seu trabalho na racionalidade, promovendo soluções assertivas para seu pleno funcionamento, e dessa forma, desobstruir os tribunais, através da autocomposição.<sup>18</sup>

Neste contexto, Marcos Alaor Diniz Grangeia<sup>19</sup> defende ser mister, também, a identificação de medidas alternativas para a solução e diminuição dos litígios, entre elas, o gerenciamento de processos e a pacificação de conflitos no âmbito civil e comercial, mais especificamente, na profusão de soluções alternativas de conflitos, tal qual o protesto notarial para conflitos pecuniários, hipóteses nas quais se fundamenta este trabalho.

Segundo Mônica Bonetti Couto, vários são os aspectos que colaboram para a atual crise do Judiciário, dentre eles:

Constituem-se, a nosso ver, concausas para a instalada crise no Judiciário Brasileiro: *a)* a jurisprudência *defensiva* e o apego demasiado à técnica pelos Tribunais; *b)* as reformas legislativas empreendidas ao vigente CPC ao longo de várias décadas, que não foram precedidas de estatísticas, lastreadas unicamente no *empirismo*; *c)* a supervalorização dos modelos estrangeiros; *d)* a altíssima litigiosidade; *e)* a ideia muito preconizada de uma milagrosa duração razoável dos processos, com a febre do eficientismo e a de processos instantâneos, ideia essa altamente maléfica e perigosa.<sup>20</sup>

Entre tantos aspectos problemáticos e que concorrem para o agravamento dessa situação, pode-se afirmar que três deles contribuem mais fortemente para a crise atual, quais sejam: a ausência da prática e da divulgação da pacificação

---

<sup>17</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p.31.

<sup>18</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coords.). **Mediação e gerenciamento do Processo: Revolução na Prestação Jurisdicional – Guia Prático para a Instalação do Setor de Conciliação e Mediação**. São Paulo: Atlas, 2007, p.2.

<sup>19</sup> GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **A Crise de Gestão do Poder Judiciário: o Problema, as Consequências e os Possíveis Caminhos para a Solução**. 2011, p.13. Disponível em: <[http://www.enfam.jus.br/portal\\_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=2099](http://www.enfam.jus.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=2099)>; acesso em 03 Out 2012.

<sup>20</sup> COUTO, Mônica Bonetti. **Reformas Processuais, Desjudicialização e Acesso à justiça**. No prelo.

de conflitos, a ausência do uso de meios alternativos de solução e a falta do adequado gerenciamento de processos.

Mônica Bonetti Couto aponta a necessidade de haver gerenciamento dos cartórios por equipe multidisciplinar, gerenciamento do processo pelo juiz, e a desjudicialização de parcela dos serviços dos cartórios.<sup>21</sup>

Rodolfo de Camargo Mancuso assinala que a crise do Judiciário se trata de questão multiplexa, que abrange a crise jurídica, mas nela não se esgota:

A questão judiciária no Brasil revela-se multifacetada e polifórmica, com várias concausas interagindo, e esse largo espectro – que porventura não vem sendo tomado em sua integral complexidade – deve estar à base da pouca eficiência das medidas até hoje encetadas, com ênfase no manejo quantitativo da crise numérica dos processos.<sup>22</sup>

O autor assinala outros fatores que enfatizam esse caráter multicomplexo, transcendente à mera crise numérica. Entre eles estão: o constante descumprimento social da enfraquecida norma legal, gerando lides; a insegurança jurídica, especialmente alimentada pela falta de uniformização das decisões judiciais; a ineficiência da divulgação de outros meios alternativos de solução de conflitos, e a equivocada concepção de que a jurisdição é atividade primária do Estado, quando na realidade é subsidiária e residual, possibilitando a solução pelos mencionados meios alternativos.<sup>23</sup>

Assim, deste breve arrazoado, observa-se que a chamada crise do Judiciário não se restringe somente aos números, mas abrange a instituição como um todo.

E como uma crise institucional, o aspecto quantitativo e moroso constituem-se em apenas um dos aspectos dessa conjuntura, que se deve a inúmeras concausas, conforme se passará a analisar doravante, com mais vagar.

## **1.2 As diversas concausas da crise do Judiciário**

<sup>21</sup> COUTO, Mônica Bonetti. **Reformas Processuais, Desjudicialização e Acesso à justiça**. No prelo.

<sup>22</sup> MANCUSO, op. Cit., p.32.

<sup>23</sup> Idem, ibidem.

Enquanto crise institucional, conforme já analisado, as causas da situação problemática do Judiciário são, pois, complexas e numerosas.

Elas não são isoladas ou autônomas, mas dialogam entre si, correlacionando-se, razão pela qual se prefere chamá-las “concausas”.

Por certo, entre os fatores que emperram o Poder Judiciário, estão o volume<sup>24</sup> excessivo de litígios; a falta de gerenciamento dos processos; as deficiências na gestão dos cartórios judiciais e de suas equipes; a estrutura física e organizacional dos mesmos, o excesso de formalidades e liturgias processuais<sup>25</sup>, e a mentalidade<sup>26</sup> dos juízes, fatores esses residentes no Poder Judiciário.

Ressalta-se, entretanto, além destes, outras origens acolá ao terreno do Judiciário, dentre as quais, *exempli gratia*, Rodolfo de Camargo Mancuso redigiu um capítulo<sup>27</sup> contendo mais de cem laudas, enumerando algumas delas, sem a pretensão de esgotá-las.

José Renato Nalini<sup>28</sup> enumera, entre as concausas para a crise jurídica, a cultura jurídica atualmente instalada, a Administração Pública, a advocacia, a magistratura e a própria sociedade.

O presente trabalho não pretende elencar um grande número destas concausas, mas, dentro de um recorte metodológico, dialogar sobre alguns aspectos a elas referentes, os quais parecem relacionar-se de maneira mais direta ao tema ora proposto, qual seja, uma correlação entre crise do Judiciário, a crise do acesso à justiça e o papel do protesto notarial.

Dentre as várias concausas da crise do Judiciário, analisar-se-ão as seguintes, havidas como das mais importantes: morosidade, gigantismo judiciário,

---

<sup>24</sup> GRINOVER, WATANABE, LAGRASTA NETO. Op. Cit., p.7.

<sup>25</sup> FUX, Luiz diz que “novo tempo demanda novo Direito”. 26 Fev 2010. Disponível em:<<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/02/26/luiz-fux-diz-que-novo-tempo-demanda-novo-direito>>; acesso em 03 Out 2012.

<sup>26</sup> NALINI, op. Cit., p. 133.

<sup>27</sup> Vide: MANCUSO, op. Cit., p.32.

<sup>28</sup> NALINI, op. Cit., p. 127-37.

cultura jurídica, formação acadêmica e cultura demandista, fúria legislativa, a (má) atuação da Administração Pública e, por fim, a deficiente divulgação de meios alternativos de solução de conflitos.

### 1.2.1 Morosidade

Um dos mais relevantes aspectos apontados para a crise do Judiciário é a morosidade processual.

Este aspecto relativo à demora na prestação jurisdicional é objeto de preocupação pelo artigo 6º, §1º, da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais<sup>29</sup>, segundo o qual “a Justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo razoável, é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível”.<sup>30</sup>

Deveras, uma justiça lenta, muitas vezes é sinônima de injustiça, mas, de outra feita, uma justiça rápida também o pode ser.

Nas palavras de José Carlos Barbosa Moreira:

Se uma justiça lenta demais é decerto uma Justiça má, daí não se segue que uma Justiça muito rápida seja necessariamente uma Justiça boa. O que todos devemos querer é que a prestação jurisdicional venha a ser melhor do que é. Se para torná-la melhor é preciso acelerá-lo, muito bem: não, contudo, a qualquer preço.<sup>31</sup>

Como já se registrou anteriormente, apesar da premente necessidade de celerização do Judiciário, é fundamental que a questão do tempo necessário ao

---

<sup>29</sup> A Convenção Europeia de Direitos Humanos representa o desenvolvimento e a concretização no plano do Conselho da Europa (1) dos fundamentos adotados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), partejada no conflituoso, tenso e movediço período que se seguiu à 2ª Guerra Mundial (1939-45). Vide LENART, André. **Convenção Europeia de Direitos Humanos e protocolos adicionais**. Resolução n. 402/09: vista dos autos de processos no STF = Prêmio Estocolmo de Criminologia 2009 » Publicado por André Lenart em junho 8, 2009. Disponível em: <<http://reservadejustica.wordpress.com/2009/06/08/convencao-europeia-de-direitos-humanos-e-protocolos-adicionais/>>; acesso em 12 Fev 2013.

<sup>30</sup> Idem ibidem.

<sup>31</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Tendências contemporâneas do direito processual civil**. São Paulo: Revista Brasileira de Direito Processual, v. 42, p. 37, 1990.



processo judicial seja compreendida para que se desenrole de forma satisfatória, uma vez que comumente, as etapas previstas em lei irão assegurar a justiça e a efetivação dos direitos do cidadão.<sup>32</sup>

Márcio de Sessa reflete sobre a urgência de soluções exigidas na sociedade atual em conflito com o tempo necessário à realização da justiça. Assim, para o autor, há diferença entre a urgência social (tempo real) e o tempo necessário ao Estado (e todos os seus ritos), o que ocasiona o descontentamento e a desconfiança social, uma vez que toda a sociedade espera por resultados.<sup>33</sup>

Para Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>34</sup>, a justiça deve produzir os resultados esperados em tempo que não seja curto demais, para evitar análises precipitadas, tampouco longo excessivamente, já que a demora excessiva ocasiona a perda do sentido real de promover a pacificação dos conflitos existentes.

Fabiana Marion Spengler faz reflexão sobre tempo e Direito. Para ela, a morosidade “consiste no tempo do processo e seus rituais como tempos contínuos, porém não ordinários”. Tempo, Direito e a história da sociedade estão intrinsecamente interligados, posto que se constituem (cada um deles) dos demais: o Direito, carregado de sentidos, requer o devido tempo para todos os rituais de que necessita para fazer a justiça, enquanto existe uma separação entre o tempo cronológico ao qual o Direito não pode submeter-se.<sup>35</sup>

Segundo Antoine Garapon, pode-se afirmar que “enquanto o tempo do processo

---

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Rogério Nunes de. **A Morosidade da entrega da Jurisdição e o Direito à Razoável Duração do Processo Judicial**. Tese de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito de Campos, Rio de Janeiro, 2003, p.610. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, nº. 4 e Ano V, nº. 5, 2003-2004. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discute/07.pdf>>; acesso em 27 Dez 2012.

<sup>33</sup> SESSA, Márcio de. **A Morosidade e o Gerenciamento de Processos Cíveis: da Crise à Instituição da Razoabilidade no Sistema de Justiça**. Monografia de Pós-Graduação apresentada à Escola Paulista de Direito (EPC), para obtenção do título de Especialista em Direito Civil. São Paulo, 2011. Publicado na Revista eletrônica REDP - ANO 5 - 8º volume - Julho a Dezembro de 2011, p.28. Disponível em: <[http://www.redp.com.br/edicao\\_08.htm](http://www.redp.com.br/edicao_08.htm)>; acesso em 03 Out 2012.

<sup>34</sup> MANCUSO, op. Cit., p. 5.

<sup>35</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. **Tempo, Direito e Narrativa: outra abordagem do Processo Jurisdicional e do Conflito Social**. 2008, p.56 e 63. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1227/1030>>; acesso em 03 Out 2012.

insinua-se como ação temporária, dada a sua ordem e a sua regularidade, esta compensa as lacunas do tempo profano que se ritualiza para tornar-se processual”.<sup>36</sup>

Já Fabiana Marion Spengler esclarece que um processo judicial passa por etapas que podem ser comparadas a “uma revolução completa, uma vez que podem ocorrer avanços ou retrocessos, peripécias, esperanças e desesperanças, e ainda, a tensão final”.<sup>37</sup>

Outro fator relativo ao tempo do processo reporta todos os ritos possíveis no decurso do litígio. Na opinião de Elígio Resta, os ritos surgiram já no início dos agrupamentos humanos, tanto na representação religiosa, como pelos governantes, sendo expressados por determinadas palavras, discursos ou gestos, e realizados em lugares especiais, destinados à análise e solução dos conflitos existentes. Os ritos eram, na verdade, um código de conduta ao qual estavam submetidos religiosos, julgadores e populares.<sup>38</sup>

Mariana Ghirello<sup>39</sup> mencionou a visão de Maria Teresa Sadek, para explicar que o Judiciário ainda trabalha como fazia há um século, quando os cartórios Judiciários recebiam esparsos 20 processos/dia, enquanto que atualmente, a média supera 2000, sendo necessário que modifiquem a forma de trabalhar.

Existem ainda outras questões que interferem no gerenciamento de cartórios, entre elas, as financeiras e orçamentárias, as quais são necessárias à modernização e ampliação física dos mesmos; a necessidade da ampliação e treinamento do quadro de pessoal, a falta da informatização adequada dos cartórios e de processos, e a forte cultura de balcão que permeia a conduta dos advogados em suas vistas de processos.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> GARAPON, Antoine. Bem julgar. Ensaio sobre o ritual do Judiciário. Tradução de Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p.25.

<sup>37</sup> SPENGLER, op. Cit., p.56 e 63.

<sup>38</sup> RESTA, Elígio. **O tempo e o espaço da justiça**. In: Anais do II Seminário Internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Porto Alegre: Evangraf, 2005, não paginado.

<sup>39</sup> GHIRELLO, Mariana. **GESTÃO DEMOCRÁTICA: "Justiça funciona como há 100 anos", afirma Maria Tereza Sadek**. Entrevista publicada em 30 Out 2009. Disponível em: <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/43735/justica+funciona+como+ha+100+anos+afirma+maria+tereza+sadek.shtml>>; acesso em 03 Out 2012.

<sup>40</sup> SERRA, Umpierre de Mello. **Gestão de Serventias**, v.1. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p.7 e 8.

Tanto a morosidade quanto a ineficiência do Judiciário somente poderão ser extirpadas mediante a criação de uma cultura de paz, do aprofundamento de institutos conciliatórios e, em larga medida, com a viabilização de medidas alternativas de solução de conflitos.<sup>41</sup>

Neste sentido, Antônio Cezar Peluso defendeu que:

“O que há é a falta de cultura (de conciliação), temos que mudar a mentalidade dos juízes”, alertou o ministro, ao falar sobre tribunais de primeira instância assoberbados de demandas. Para ele, “é preciso mostrar aos juízes que é mais importante para a sociedade, que eles se envolvam mais em processos alternativos, do que alimentem processos que priorizem sentenças.”<sup>42</sup>

Segundo pesquisa publicada pela Gazeta Jurídica no decorrer do ano de 2006, os tribunais brasileiros recebiam 17 milhões de processos/ano, ocasionando, à época, perdas anuais para a economia nacional, da ordem de US\$ 10 milhões.<sup>43</sup>

Se observados os relatórios da “Justiça em Números”<sup>44</sup>, verifica-se uma melhora que é considerada mínima se comparados os números de novos litígios, proporcionalmente àqueles solucionados, mas que, **em si**, são resultados ainda insignificantes.<sup>45</sup>

Para Joaquim Falcão, os brasileiros acreditam que a busca pelo Judiciário, em si, é praticamente uma condição para que tenham seus problemas solucionados, ou que “a

---

<sup>41</sup> COMASSETTO, Miriam Saccol. **A Função Notarial como Forma de Prevenção de Litígios**. Porto Alegre, RS: Norton, 2002, p.138-9.

<sup>42</sup> Jornal o ESTADO de SÃO PAULO, Cad. A-13, de 11.08.2010.

<sup>43</sup> GRANGEIA, op. Cit., p. 12.

<sup>44</sup> Leia o Projeto “Conciliar é Legal” O Projeto “Conciliar é Legal” foi criado e divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2011, com base no levantamento de dados de 2010. Pesquisa de opinião pública organizada pelo Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da Escola de Direito do Rio de Janeiro, da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO RIO) e pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe). Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis\\_jornal\\_trf/Jornal56.pdf](http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_jornal_trf/Jornal56.pdf)>; acesso em 03 Out 2013.

<sup>45</sup> HERINGER, Mauro Brandt. **Política Judiciária Nacional – Resolução n. 125/2010 do CNJ e a sua Efetividade como Política Pública para Redução da Judicialização dos Conflitos**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGVRJ), Rio de Janeiro, 2012, p.12. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9791/Mauro%20Brant%20Heringer.pdf?sequence=1>>; acesso em 31 Jan 2013.

Justiça é, cada vez mais, amálgama da coesão social”.<sup>46</sup>

Existe, segundo Marcos Alaor Diniz Grajeia, uma grande necessidade das reformas administrativas nas atividades do Judiciário, para que sejam corrigidas as distorcidas “funções típicas das organizações burocráticas do setor público”. No que se refere à centralização de tarefas e decisões, à rigidez na forma de proceder e inúmeras padronizações, que findam tornar as rotinas mais complexas ao invés de simplificadas, e do excessivo apego às regras, em detrimento do foco em resultados. Segundo o autor, pois, as rotinas atuais traduzem “conflitos entre burocracia e democracia”.<sup>47</sup>

Neste sentido, cabe mencionar o princípio da celeridade que se constitui, nos dizeres de Leonardo Raphael Carvalho Matos, em:

Trata-se do desdobramento do princípio da ação, definido como garantidor em sentido estrito, considerando-se a duração que o processo tem desde seu ajuizamento até o trânsito em julgado, e, de outro, está relacionado com a adoção de medidas alternativas de solução de conflitos, de modo a otimizar a carga de trabalho da justiça ordinária, o que, indubitavelmente, atingiria sensivelmente a duração média do processo . A duração do princípio em tela, com a iniciativa da parte, no processo civil, não exime o juiz, como diretor do processo (art. 125, caput, do CPC), de “velar pela rápida solução do litígio” (art. 125, II, do CPC).<sup>48</sup>

Entre as prioridades para a modernização do Judiciário, está a implantação da concepção sobre metas e resultados, que por sua vez, requer o adequado gerenciamento pelos magistrados, promovendo a colaboração e participação de todos os servidores envolvidos nas tarefas diárias; flexibilidade para sua execução e soluções viáveis; necessidade de subsídios materiais e organizacionais, através de profissionalização dos profissionais, e a não menos importante modernização tecnológica.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> FALCÃO, Joaquim. **O Judiciário segundo os brasileiros** Disponível em: <[O\\_Judiciário segundo os brasileiros - Fundação Getulio Vargas](http://O_Judiciário_segundo_os_brasileiros_-_Fundação_Getulio_Vargas_academico.direitorio.fgv.br/.../O_Judiciário_segundo_os_brasileiros....)*academico.direitorio.fgv.br/.../O\_Judiciário\_segundo\_os\_brasileiros....*>; acesso em 06 Fev 2013.

<sup>47</sup> GRANGEIA, op. Cit., p. 13.

<sup>48</sup> MATOS, Leonardo Raphael Carvalho de. **O poder normativo dos princípios constitucionais na efetividade do processo civil**. In SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZAROBBA, Orides. (Coord.) Justiça e [o Paradigma da] Eficiência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade; v.1), p.163.

<sup>49</sup> CASTELLS, Manoel. **A sociedade em rede**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

Observa-se a necessidade da identificação de instrumentos e ferramentas que proporcionem a celeridade no julgamento dos litígios, denominada por Marcos Alaor Diniz Grangeia como “ações convergentes para suprir a sociedade de acesso à justiça com celeridade”.<sup>50</sup>

Assim sendo, o autor define serem três as atuais exigências para modernizar e celerizar o Judiciário nacional:

1. acessibilidade a todos –
2. previsibilidade de suas decisões -
3. decisões em tempo social e economicamente tolerável. Nesse contexto, as readequações estruturais do Poder Judiciário surgem como opção plausível para tornar realidade esse acesso, de forma inclusiva, democrática e abrangente<sup>51</sup>.

Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, entre as alternativas de celerização, estão: “a antecipação dos efeitos da tutela pretendida, o procedimento monitorio, os julgamentos em bloco ou por amostragem, a projeção pan processual da eficácia do direito sumular, entre outros”.<sup>52</sup>

A razoável duração do processo (administrativo ou judicial) foi tema da Emenda Constitucional (EC) 45/2004, na qual foi estabelecido que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.<sup>53</sup>

A referida EC 45/2004 trouxe em seu bojo, entre outras modificações, a tentativa de conferir celeridade ao Judiciário, inclusive, estabelecendo um controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público, e ainda, propondo uma nova forma de administração.<sup>54</sup>

Uma das várias polêmicas trazidas pela EC/45 refere-se à introdução do inciso LXXVIII, do artigo 5.º, da CF/88, que procurou assegurar a duração razoável do processo.

---

<sup>50</sup> GRANGEIA, op. Cit., p. 13.

<sup>51</sup> Idem ibidem.

<sup>52</sup> MANCUSO, op. Cit., p.21.

<sup>53</sup> SPENGLER, op. Cit., p.55.

<sup>54</sup> SPENGLER, op. Cit., p.55.

Quatro são os principais aspectos estabelecidos pelo inciso LXXVIII, do artigo 5.º, a saber:

- (1) torna obrigatória a prestação jurisdicional em um prazo razoável;
- (2) estabelece de forma indireta, que prazo razoável é o prazo legal;
- (3) exige meios que garantam a celeridade processual;
- (4) introduz o conjunto de determinações relativas à organização do Poder Judiciário, as quais poderão, se adequadas, auxiliar de forma fundamental para o cumprimento do mandamento constitucional.<sup>55</sup>

Neste contexto, há que se estabelecer melhor compreensão para as expressões: “razoável duração do processo” ou “prazo razoável”, a saber: “a) tempo razoável é o tempo legal, expressamente previsto na legislação processual; b) tempo razoável é o tempo médio efetivamente despendido no País, para cada espécie concreta de processo”.<sup>56</sup>

Em meio aos direitos dos cidadãos, está a resposta em tempo denominado “razoável”, à demanda judicial existente, para com isso, ser respeitado o acesso à justiça e a solução do litígio, efetivando o papel do Judiciário, o exercício da cidadania e a segurança esperada de parte do Estado.<sup>57</sup>

Dentre as várias reformas fundamentais esperadas pelos brasileiros, a destacar, a Reforma Fiscal, a Política e a Previdenciária, efetivamente, a única reforma iniciada no Brasil foi a do Poder Judiciário, tendo como marco inicial, a Emenda Constitucional nº. 45/2004. Esta emenda surgiu para combater o nepotismo, estabelecer o teto salarial, combater a corrupção no país e solucionar a lentidão do Judiciário. Com base nessa Emenda, reuniram-se os 97 tribunais do país, para debater e implantar a modernização administrativa, baseada no planejamento estratégico obrigatório, e viabilizar a

---

<sup>55</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça e prazo razoável na prestação jurisdicional.** [In]: WAMBIER, Teresa Arruda Alvin et. al. **Reforma do Judiciário.** Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional nº. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p.288.

<sup>56</sup> Idem ibidem.

<sup>57</sup> AMARO, Zoraide Sabaini dos Santos Amaro. **Razoável Duração do Processo – Demora na Prestação Jurisdicional – Implicações à Violação aos Princípios Constitucionais.** Publicado na Revista Jurídica da UniFil – Centro Universitário Filadélfia. Ano V- nº. 5. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/zoraide\\_sabaini\\_dos\\_santos\\_amaro.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/zoraide_sabaini_dos_santos_amaro.pdf)>; acesso em 27 Dez 2012, p.2297.

celerização da Justiça.<sup>58</sup>

Nas palavras de Joaquim Falcão, “A EC 45/2004, criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as Escolas Nacionais de Magistratura, os institutos da Súmula Vinculante e a Repercussão Geral, além de ampliar a competência da Justiça do Trabalho”.<sup>59</sup>

Ademais, foram criados bancos de dados nacionais, reunindo informações para melhorar a atuação jurisdicional dos juízes, criou os autos virtuais, reforçou o sistema de estatísticas judiciais e promoveu a mentalidade de conciliação em todas as formas possíveis: mediação, arbitragem, negociação, e o programa “Conciliar é Legal”, do CNJ.

A razoabilidade da duração dos processos judiciais deve ser baseada nas leis e convenções aceitas pela legislação brasileira, devendo ser respeitadas as particularidades de cada caso. Contudo, que ocorra de forma prática e objetiva, já que “a noção de razoável duração de um processo judicial não se limita ao simples reconhecimento de um direito, mas à efetiva e rápida concretização material de pretensão do jurisdicionado”.<sup>60</sup>

Na defesa pela viabilização da duração razoável do processo, Luiz Fux<sup>61</sup> define como principais obstáculos, o excesso de formalidades e liturgias processuais e o volume excessivo de demandas e de recursos.

Outra contribuição profunda para a lentidão consiste na má organização e funcionamento dos Cartórios Judiciais, os quais requerem reformulações

---

<sup>58</sup> FALCÃO, Joaquim. **O Judiciário segundo os brasileiros**. Disponível em: <[O Judiciário segundo os brasileiros - Fundação Getulio Vargas](http://www.fgv.br/.../O_Judiciario_segundo_os_brasileiros...)*academico.direito-rio.fgv.br/.../O\_Judiciario\_segundo\_os\_brasileiros....*>; acesso em 06 Fev 2013, não paginado.

<sup>59</sup> Idem ibidem.

<sup>60</sup> OLIVEIRA, Rogério Nunes de. **A Morosidade da entrega da Jurisdição e o Direito à Razoável Duração do Processo Judicial**. Tese de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito de Campos, Rio de Janeiro, 2003, publicada na Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, nº. 4 e Ano V, nº. 5, 2003-2004. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/07.pdf>>; acesso em 27 Dez 2012. p. 615.

<sup>61</sup> FUX, Luiz diz que “novo tempo demanda novo Direito”. 26 Fev 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/02/26/luiz-fux-diz-que-novo-tempo-demanda-novo-direito>>; acesso em 03 Out 2012, não paginado.

administrativas, orçamentárias, mas especialmente, gerenciais. Evidencia-se a inobservância da importância e necessidades dos cartórios para o sistema de justiça.

Dados tabulados em relatórios do Ministério da Justiça demonstram a “invisibilidade do cartório”. A expressão refere tanto à parte de seus funcionários, quanto ao sistema judicial em si, misturando-se as questões práticas do trabalho e suas necessidades, com as questões de relacionamento interpessoal entre funcionários, somadas às insatisfações referentes à política e gestão de Recursos Humanos. De outra forma, “a invisibilidade dos cartórios perante o Tribunal e legisladores”.<sup>62</sup>

Por sua vez, Miriam Saccol Comassetto critica aqueles que defendem a solução da crise do Judiciário mediante o aumento do número de magistrados, desconsiderando o volume de demandas, a forma de trabalho, e a total ausência da cultura de pacificação e das medidas que previnam o litígio, ou seja, “para-judiciais”.<sup>63</sup>

Conclui-se assim que a morosidade é um dos aspectos mais relevantes e complexos da crise do Judiciário e, conseqüentemente, prejudica o acesso à justiça.

De outra feita, observou-se, alhures, que uma justiça rápida, quase instantânea, seria igualmente nefasta.

Assim, acerca da duração da solução dos conflitos, não se olvida que os meios alternativos de solução e pacificação poderiam oferecer, em determinados casos, uma resposta adequada e em tempo adequado. Neste viés, o presente trabalho analisará, no Capítulo III, a utilização do protesto notarial e o tempo que ele despense para cumprir o objetivo de solucionar e pacificar conflitos.

### 1.2.2 Gigantismo Judiciário

---

<sup>62</sup> SESSA, Márcio de. **A Morosidade e o Gerenciamento de Processos Cíveis: da Crise à Instituição da Razoabilidade no Sistema de Justiça**. Monografia de Pós-Graduação apresentada à Escola Paulista de Direito (EPC), para obtenção do título de Especialista em Direito Civil. São Paulo, 2011. Publicado na Revista eletrônica REDP - ANO 5 - 8º volume - Julho a Dezembro de 2011. Disponível em: <[http://www.redp.com.br/edicao\\_08.htm](http://www.redp.com.br/edicao_08.htm)>; acesso em 03 Out 2012. p.39.

<sup>63</sup> COMASSETTO, op. Cit., p.138-9.



Outra concausa da crise do Judiciário refere-se ao que Rodolfo de Camargo Mancuso denominou gigantismo judiciário.<sup>64</sup>

Na medida em que aumenta a demanda por justiça, equacionalmente o Estado também aumenta fisicamente o Judiciário, destinando-lhe mais verbas e criando mais Fóruns, mais serviços de segurança, aumentando o número de magistrados, de servidores, de equipamentos, etc.

Assim, conforme se aumenta a oferta, igualmente se fomenta o aumento da demanda, pois, de forma a não se resolver o problema, se não o agrava.

Não obstante, tal postura evidencia a preocupação quantitativa, e não qualitativa.

Na lição de Rodolfo de Camargo Mancuso:

O gigantismo Judiciário praticamente inviabiliza uma prestação judiciária de qualidade: justa, jurídica, econômica, tempestiva, razoavelmente previsível e idônea a fruição efetiva do bem da vida, valor ou direito reconhecido

O frustrante retorno ou feedback dessa política judiciária de corte quantitativo é visível na generalizada decepção dos jurisdicionados e no descredito social da justiça estatal.<sup>65</sup>

Verifica-se, neste aspecto, que “o gigantismo judiciário da máquina jurídica induz no jurisdicionado a percepção de tratar-se de um serviço estatal cuja capacidade instalada assegura uma prestação satisfatória”<sup>66</sup>.

Consumem-se, desta maneira, verbas excessivas do orçamento estatal, sem garantir a prestação de um serviço adequado e de qualidade.

Mas não somente isso:

O gigantismo Judiciário projeta, ainda, outras externalidades negativas: fomenta a contenciosidade ao interno da coletividade, fortalecendo a gradual instalação de uma cultura demandista; cria focos de tensão com o Executivo, na medida em que este é cada vez mais instado a disponibilizar novos e maiores recursos orçamentários; labora contra o vero sentido de cidadania, que, ao menos, num primeiro momento, sinaliza pra que pessoas físicas e jurídicas tentem

---

<sup>64</sup> MANCUSO, op. Cit., p.135-6.

<sup>65</sup> Op. Cit., p.132.

<sup>66</sup> Op. Cit., p.131.

ajustar suas pendências diretamente, ou, sendo o caso, mediante a intercessão de um elemento facilitador; dificulta as atividades de controle e planejamento dos órgãos jurisdicionais [...].<sup>67</sup>

Outro fator que alimenta o gigantismo judiciário é a judicialização da política. Não obstante o inchaço que lhe acomete, o Judiciário ainda tem que apreciar questões além de suas funções típicas.

Aline Souza defende que “ocorre a judicialização da política, sempre que os tribunais, em suas rotinas e atribuições cotidianas, afetam de modo significativo as condições da ação política”.<sup>68</sup>

Para a autora, “a Judicialização da Política consiste, basicamente, na apreciação e intervenção do Poder Judiciário em questões políticas. Para refinar o conceito e melhorar a compreensão”.<sup>69</sup>

Ainda, Aline Souza defende que:

Nesse panorama, é o poder judiciário, principalmente, que emerge com relevância do conjunto dos Três Poderes. Na sociedade contemporânea ele se torna um terceiro gigante no quadro dos Três Poderes, contrariando a supremacia do legislativo e do executivo largamente teorizada, entre outros, por Locke e também reconhecida na obra de Montesquieu, para quem o poder judiciário, despidido de força, seria de certo modo nulo.<sup>70</sup>

Outro relevante fenômeno que também fomenta o gigantismo judiciário é o ativismo judicial, excitado, em boa medida, “pela conduta leniente, deficiente ou insatisfatória das instancias legislativa e administrativa”.

71

---

<sup>67</sup> MANCUSO, op. Cit., p.135-6.

<sup>68</sup> **SOUZA, Aline.** A judicialização da política e seus impactos na Administração Pública Relações entre o poder executivo e o Judiciário. **Disponível** em:<<http://monografias.brasilecola.com/direito/judicializacao-politica-seus-impactos-administracao-publica.htm>>; acesso em 21 Jul 2013, não paginado.

<sup>69</sup> **Idem ibidem.**

<sup>70</sup> Id. *ibid.*

<sup>71</sup> MANCUSO, op. Cit., p.100.

Conforme o magistério de Elival da Silva Ramos, o ativismo judicial pode ser assim compreendido:

Por ativismo judicial deve-se entender o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos). Essa ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional se faz em detrimento, particularmente, da função legislativa, não envolvendo o exercício desabrido de legiferação (ou de outras funções não jurisdicionais) e sim a descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuída a outros Poderes.<sup>72</sup>

Para Rodolfo de Camargo Mancuso, a justiça excede os limites de sua intervenção, seja em face do Executivo, seja em face do Legislativo, quando “provê sobre tema claramente preordenado à reserva legal, ou, ainda, de corte nitidamente político”.<sup>73</sup>

Assim, denota-se do arrazoado que, se o Poder Executivo e o Poder Legislativo operassem com eficiência e presteza no cumprimento de suas atribuições e no atendimento dos reclamos sociais, certo é que larga parcela de conflitos deixaria de ser judicializada, reduzindo em muito, a carga judiciária.<sup>74</sup>

De tal modo, não basta oferecer mais do mesmo. Não basta oferecer mais mão-de-obra e infraestrutura para julgar mais processos, sendo antes o caso de se buscar reduzir o número de processos que ingressam no Judiciário.

Neste sentido, pode-se referir as palavras de Luiz Fux, para quem o “importante não foi criar instrumentos para julgarmos duzentos e sessenta mil

---

<sup>72</sup> RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial – Parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 308.

<sup>73</sup> MANCUSO, op. Cit., p.98

<sup>74</sup> MANCUSO, op. Cit., p.101.

processos. Imaginamos criar instrumentos para não termos duzentos e sessenta mil processos”.<sup>75</sup>

Conclui assim, Rodolfo de Camargo Mancuso, acerca do gigantismo judiciário:

Impende ficar alerta para evitar recidivas no equívoco de ofertar mais do mesmo, a saber, a falácia quantitativa em que o crescimento da demanda passa a justificar o crescimento da oferta, num argumento circular cujos efeitos deletérios estão a vista de todos.<sup>76</sup>

No caso de cobrança de dívidas inadimplidas, oriundas de títulos e outros documentos de dívida, mais uma vez, cumpre analisar a hipótese proposta neste estudo de que o protesto notarial se perfaz como alternativa à cobrança judicial.

Neste mister, cabe ainda especial atenção à execução fiscal, grande vilã do volumoso número de processos, como se verá doravante, que também poderia ser resolvido pelo protesto notarial, sem necessidade de, em relevante parte dos casos, recorrer-se ao Judiciário.

Assim, ventila-se a proposta de utilização do protesto notarial como uma ferramenta a minimizar o gigantismo Judiciário, já que se propõe a amenizar o acesso a este Poder.

### **1.2.3 Cultura jurídica, formação acadêmica e cultura demandista**

Se analisado friamente o sistema Judiciário na atualidade, pode-se observar que praticamente, inexistente instalada a ideia de uma verdadeira promoção de pacificação de conflitos. Deveras, tal problemática também pode ser atribuída à Cultura Jurídica que permeia a vida da sociedade brasileira.<sup>77</sup>

A sociedade moderna é caracterizada pelo alto grau de litigiosidade, ocasionando a sobrecarga de processos e de trabalho, tanto para os tribunais e os

---

<sup>75</sup> FUX, Luiz. **Número de Ações é Insuportável**. [In] Jornal o Estado de São Paulo. Cad. A-10. 09/06/2010.

<sup>76</sup> MANCUSO, op. Cit., p.135-6.

<sup>77</sup> NALINI, op. Cit., p. 127-8.

inúmeros operadores do Direito, assim como para os juízes, que caíram em descrédito diante das ineficiências já descritas.<sup>78</sup>

A própria formação jurídica no Brasil contribui para essa situação.

O início do Ensino Jurídico no Brasil, em 1827, a partir da fundação das Faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda, já começou de forma inadequada, posto que era baseado no modelo Coimbrão, da Faculdade de Direito de Coimbra, que por sua vez era inspirado no defasado modelo da Universidade de Bolonha, do ano 1000.<sup>79</sup>

Na atualidade, os cursos de Direito nacionais ainda seguem aquele modelo de Coimbra, que fornecia aulas prelecionais, disciplinas compartimentadas e desvinculadas de uma visão holística. Desta forma, o estudo jurídico é feito de forma dogmática, com base nos diversos códigos de leis positivados, sem questionamentos.

Sob esta perspectiva, deixam de contribuir para que seja desenvolvida a criticidade dos acadêmicos. A legislação existente não é debatida; nos corredores acadêmicos são estudadas as leis de forma muito dogmática, situação muito piorada na medida em que não há espaço para o ensino das práticas de pacificação de conflitos.

Ainda nos dias atuais, as universidades nacionais preparam os acadêmicos para as práticas forenses por meio dos processos.

Na opinião de Kazuo Watanabe, o principal elemento dificultador para que a conciliação, a mediação e os outros meios alternativos sejam utilizados para a solução de conflitos sociais, é “a formação acadêmica dos nossos operadores de Direito, que é voltada, fundamentalmente, para a solução contenciosa e adjudicada dos conflitos de interesses. Vale dizer, toda ênfase é dada à solução dos conflitos por meio de processo judicial, onde é proferida uma sentença, que constitui a solução imperativa dada pelo juiz como representante do Estado”.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> GRINOVER, WATANABE, LAGASTRA NETO. Op. Cit., p. 2.

<sup>79</sup> NALINI, op. Cit., p. 127-8.

<sup>80</sup> GRINOVER et. al. op. Cit., p. 6.

José Renato Nalini<sup>81</sup> informa a existência de aproximadamente um milhão de advogados em atividade no Brasil, sendo mais de trezentos mil somente no estado de São Paulo, contra apenas trezentos mil magistrados, ocasionando pressões de várias ordens. Essas centenas de advogados são profissionais treinados para estimular os conflitos, ao invés de promoverem a pacificação entre as partes. Acostumados a bem utilizar-se de todos os recursos previstos em lei, na grande maioria, de forma abusiva, potencializando a morosidade jurisdicional.

Outro fator que evidencia essa tendência do ensino jurídico é o Direito Processual, hoje uma ciência, que seduziu o alunato a interessar-se mais pelo processo em si, do que pelo direito substancial. Ou seja, “aquilo que deveria ser o instrumento da realização do justo, passou a ser mais relevante do que o próprio direito em questão.”<sup>82</sup>

Fruto dessa formação eminentemente processualista, os juízes também decidem processualmente, de tal forma que a maior parte das decisões oferece a quem procurou o Estado-juiz uma decisão processual procedimental, que não decide o conflito tampouco o pacifica.<sup>83</sup>

#### Segundo Boaventura de Sousa Santos:

O juiz tradicional privilegia a forma em detrimento do conteúdo; considera o direito autônomo, numa dinâmica em que molda a sociedade e a sociedade responde, nada mais do que isso. Para ele, a sociedade é apenas dado. Nega-se a interagir com outros saberes o que o torna incapaz de se comunicar interdisciplinarmente. Manifesta “uma aversão enorme ao trabalho de equipe: uma ausência de gestão por objetivos no tribunal; uma aversão à colaboração interdisciplinar; e uma ideia de autossuficiência que não permite aprender de outras áreas<sup>84</sup>.”

Verifica-se a predominância de uma cultura centrada na função primordial do juiz, em detrimento do efetivo gerenciamento administrativo e operacional dos cartórios judiciais e dos processos em si.

---

<sup>81</sup> NALINI, op. Cit., p. 132.

<sup>82</sup> NALINI, op. Cit., p. 128.

<sup>83</sup> NALINI, op. Cit., p. 133.

<sup>84</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução à sociologia da administração da justiça**. Revista de Processo, 37, 1985, p. 121-139.

Neste ponto, há que mencionar que os currículos acadêmicos colaboram para que os juízes tenham uma visão singular a respeito de suas atividades. Acreditam que seu dever primordial é o de analisar, julgar e definir a sentença, postura essa que está fortemente embasada nos ensinamentos jurídicos obtidos nas universidades nacionais, que estão “voltados para a solução contenciosa e adjudicada dos conflitos de interesses. Vale dizer, toda ênfase é dada à solução dos conflitos por meio de processo judicial, onde é proferida uma sentença, que constitui a solução imperativa dada pelo juiz como representante do Estado”.<sup>85</sup>

Ainda, José Renato Nalini defende que os magistrados brasileiros demonstram os “ranços dessa formação”. São profissionais tecnicamente bem preparados, selecionados por concurso público e exibição de títulos. O autor afirma ainda que: “nem sempre a erudição coincide com uma noção exata do papel reservado ao Judiciário numa Democracia emergente, assim como o próprio Judiciário não compreende o que significa e a que deve servir”.<sup>86</sup>

Para o autor, a aflição em si não é resolvida, posto que os juízes “conferem ao litígio a resposta formalista”. O Judiciário nos moldes atuais oferece “decisões processuais ou procedimentais”, e não é disto que o cidadão precisa: aquele que procura a aplicação da lei espera pela solução do conflito existente de forma que faça valer seus direitos e não a partir de uma visão formal, impessoal e generalizada, e que seja rápida a justiça a ser feita.<sup>87</sup>

José Renato Nalini<sup>88</sup> segue defendendo que a comunidade jurídica não se interessa por outras ciências, se não as contidas estritamente no Direito, perfazendo um isolacionismo e uma ausência de diálogo para com os outros setores do pensamento, que se ajustaram aos novos tempos.

Assim, conclui o autor:

(...) fica inibido o Judiciário em procurar fórmulas para melhor atender à demanda por seus serviços, justificando, pois, o arcaísmo

---

<sup>85</sup> GRINOVER et. al.. Op Cit., p.06.

<sup>86</sup> NALINI, op. Cit., p. 133.

<sup>87</sup> Idem ibidem.

<sup>88</sup> NALINI, op. Cit., p. 129.

das estruturas, a irracionalidade dos fluxos e dos trâmites, a incapacidade de enxergar que o mundo mudou, e que a Justiça não pode continuar nessa passividade funesta à sociedade.<sup>89</sup>

A preocupação dos transitórios exercentes das funções de comando da Justiça é atender às necessidades imediatas, quase sempre de orçamento e de multiplicação de unidades judiciais e de cargos e funções. Nunca existiu o intuito de conferir consistência a um Poder da República carente de uma doutrina e teoria de que se pudessem extrair diretivas, metas, objetivos em longo prazo.<sup>90</sup>

José Renato Nalini conclui que “a intelectualidade da magistratura não satisfaz às expectativas dos magistrados”. Para muitos, são inúmeros bacharéis de Direito em torno do Estado que é composto de muitos magistrados.<sup>91</sup>

Cabe ao juiz despachar, instruir processos, inquirir testemunhas, aferir elementos formadores da convicção à luz do regramento e decidir. Eles não têm tempo nem interesse em “pensar o Judiciário”.<sup>92</sup>

Neste diapasão está ainda o distanciamento entre magistrados e as outras áreas do conhecimento e das práticas profissionais, evidenciando-se a total falta de diálogo com os outros setores da sociedade.<sup>93</sup>

José Renato Nalini<sup>94</sup> questiona se a sociedade tem responsabilidade sobre as deficiências da Justiça brasileira, ou se é vítima delas. O autor enseja que haja uma reflexão sobre essa possível inversão de papéis, mas destaca o comprometimento da credibilidade da Justiça, assim como a ineficiência não deve recair somente sobre os atores do Direito.

Inicialmente, sendo o Judiciário custeado pelos impostos pagos por todos os cidadãos brasileiros, tem o dever de ser eficiente, fazendo justiça àqueles que o procuram. Mas o que se tem, na prática, é a falta de resolução de problemas,

---

<sup>89</sup> NALINI, op. Cit., p.129.

<sup>90</sup> Idem ibidem, p.133.

<sup>91</sup> Id. ibid. p.133.

<sup>92</sup> Id. ibid. p.133.

<sup>93</sup> Id. ibid. p.133.

<sup>94</sup> Id. ibid. p.135.



fornecendo respostas puramente processuais, que são demoradas, e dessa forma, inviabilizando a justiça de fato. Nas palavras do autor, “Uma Justiça que se prolonga por muitos anos, até vencer todas as etapas da peregrinação das instâncias e das armadilhas processuais, não presta serviços. Ao contrário, alimenta a litigância, premia a má-fé, estimula a sensação de impunidade e de desalento do povo em relação ao seu Judiciário”.<sup>95</sup>

Será que persiste o pensamento sobre ser o povo também responsável por esta situação?

Se considerados alguns setores que compõe a sociedade, como por exemplo, as Universidades, a mídia, os partidos políticos e o empresariado, que giram em torno do capitalismo e de si mesmos, e dessa forma, não têm interesse pela Justiça enquanto setor que regula a ordem social, através da máquina judicial.

Se fosse eficiente o suficiente, o Judiciário poderia “coibir a corrupção, impor a ética, reduzir as desigualdades e colaborar efetivamente para a extinção da miséria, promovendo o bem comum”.<sup>96</sup>

Contudo, a “duração infinita do processo é uma pena antecipada e acessória ao resultado que pode não ser o esperado”. Assim, o descrédito é generalizado. Cabe destacar as despesas advocatícias, a linguagem jurídica totalmente incompreensível para os cidadãos, o excesso de ritos permitidos e “o predomínio da forma sobre a substância”, fatores desanimadores que fazem com que a pessoa não só desacredite da Justiça, mas também desconfie dela.<sup>97</sup>

Contudo, José Renato Nalini ressalta que “criticar e permanecer inerte é insuficiente”. Esta afirmação sugere que os brasileiros se apropriem da Democracia Participativa, que não fiquem apenas indignados, mas, sobretudo, que se organizem para promover as mudanças necessárias, e que deixem de acreditar que a Justiça é

---

<sup>95</sup> NALINI, op. Cit., p.135.

<sup>96</sup> Idem ibidem, p.136.

<sup>97</sup> Idem ibidem, p. 136.

problema exclusivo dos operadores do Direito: juízes, advogados e os outros profissionais envolvidos.<sup>98</sup>

Nestes termos, traduz-se na cultura demandista: enquanto a sociedade, o universo acadêmico e os operadores do Direito creditam suas forças nas soluções judiciais, deixam de visualizar que os meios alternativos constituem-se em ferramentas de acesso à justiça, sem contudo, acumular o Poder Judiciário.

#### 1.2.4 Fúria Legislativa

Somam-se à questão da morosidade, concausas legais, como outros aspectos que mantêm a crise atual na Justiça nacional. Trata-se, pois, da participação do Poder Legislativo.

É o que Rodolfo de Camargo Mancuso chama de “fúria legislativa”. Segundo ele, assim se defini:

A fúria legislativa é onipresente, não poupa nenhum tema, ocorrência ou situação fática ou jurídica, e não dá mostras de arrefecer, chegando à culminância de consentir a edição de normas cujo objetivo é alertar para a necessidade de serem cumpridas outras normas pré-existentes (.), desprezando-se o milenar aviso de que a lei se presume conhecida (ignotantia legis neminem excusat).<sup>99</sup>

Rodolfo de Camargo Mancuso assinala que a fúria legislativa provoca discrepâncias interpretativas, fomenta litígios e sobrecarga da pauta da justiça estatal.<sup>100</sup>

Conforme instrui Thais Florêncio de Aguiar, diante da globalização, do acesso à informação e dos direitos assegurados aos cidadãos brasileiros a partir da CF/1988, a demanda de processos registrados perante o Poder Judiciário é assustadora. Nesse

---

<sup>98</sup> NALINI, op. Cit., p.136.

<sup>99</sup> MANCUSO, op. Cit., p.65.

<sup>100</sup> Idem ibidem, p.131.

contexto, na medida em que ocorre a “derrogação política, deflagra-se, por consequência, um apoderamento da função legislativa por parte do Judiciário”.<sup>101</sup>

Em outros dizeres, se falha o Legislativo<sup>102</sup> em seu primordial papel, ao mesmo tempo, ele confere ao Judiciário, o poder de elaborar leis para cumprir possíveis falhas ou lacunas naquelas existentes, ao mesmo tempo em que essas novas leis podem nascer já “vagas e ambíguas”.<sup>103</sup>

Ao longo dos anos, ocorreu um aumento gradativo e vultoso das atividades de intervenção legislativa, do qual o Legislativo não conseguiu abranger, tendo em vista os interesses partidários de seus componentes.

Isto desencadeou a cessão de suas práticas ao Judiciário ou ao executivo, ocasionando a perda da agilidade na solução das necessidades e demandas sociais, assim como colaborou de forma substancial para a desconfiança e descrédito dos políticos brasileiros por parte da população.

Ainda, Aline Souza defende que:

Uma crise de representatividade ronda o poder legislativo e redundando, portanto, em uma crise de legitimidade. De modo geral, há uma percepção de que as instituições legislativas são imobilizadas, em boa medida por causa do método majoritário. Além disso, pesam sobre sua imagem os casos de corrupção. O resultado é que outras esferas, de reputação nem tanto maculadas e de maior presteza, se sobrepõem. Nesse panorama, é o poder Judiciário, principalmente, que emerge com relevância do conjunto dos Três Poderes. Na sociedade contemporânea ele se torna um “terceiro gigante” no quadro dos Três Poderes, contrariando a supremacia do legislativo e do executivo largamente teorizada, entre outros, por Locke e também reconhecida

---

<sup>101</sup> AGUIAR, Thais Florêncio. **A judicialização da política ou o rearranjo da democracia liberal**. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n2/pdf/11-thais.pdf>>; acesso em 27 jan 2013, p. 144.

<sup>102</sup> A falta de fôlego (do Legislativo) e a pouca perícia técnica para atuar a cada mudança de quadro; ou por não querer se envolver em questões impopulares ou irrelevantes do ponto de vista eleitoral. Por todos esses motivos, o poder legislativo é levado a não responder às demandas imediatas com presteza e a formular leis tardiamente. Ainda, quando formuladas, logo se tornam obsoletas dado o cenário de rápidas mudanças. O legislativo, por vezes, conduz-se de forma lenta e ineficiente nesse cenário. Assim, o Judiciário e o executivo muitas vezes levam vantagem frente aos métodos legislativos e, por essa razão, ganham espaço no terreno político. Vide AGUIAR, Thais Florêncio. **A judicialização da política ou o rearranjo da democracia liberal**. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n2/pdf/11-thais.pdf>>; acesso em 27 jan 2013, p. 142-159.

<sup>103</sup> Vide CAPPELLETTI, Mauro. (1993). **Juízes Legisladores?** Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

na obra de Montesquieu, para quem o poder Judiciário, despido de força, seria “de certo modo nulo”.<sup>104</sup>

Ensina-nos André de Souza que “fúria legislativa” é a expressão utilizada para traduzir os inúmeros projetos apresentados para aprovação legal, os quais não conversam entre si, tendendo a piorar significativamente a legislação existente. O autor mencionou ainda em seu texto, a matéria publicada por Ailton de Freitas<sup>105</sup> sobre o volume de projetos que propõem modificações para o Código Penal.<sup>106</sup>

A luz dos ensinamentos de Evandro Piza, André de Souza assim define a “fúria legislativa”:

Essa proliferação de propostas é classificada como uma perfumaria que dá voto.

É um foco, um falso olhar sobre o problema da segurança pública no país. Nós temos essa ideia de que o problema da segurança pública se resolve com reforma legislativa. E o que nós precisamos é de uma reforma institucional e de políticas institucionais [...]

Esse argumento da defasagem é muito mais retórico que real. Esse Código de 1940 não é mais de 1940. Já foi extremamente alterado.

Além dos projetos mais pontuais, o Congresso teve este ano duas tentativas mais amplas de reformar o Código: uma mais ambiciosa, promovida pelo Senado, e outra mais limitada, na Câmara. A do Senado foi elaborada por uma comissão de juristas, que fez um anteprojeto que

---

<sup>104</sup> SOUZA, Aline. **A judicialização da política e seus impactos na Administração Pública Relações entre o poder executivo e o Judiciário.** Disponível em: <<http://monografias.brasile scola.com/direito/judicializacao-politica-seus-impactos-administracao-publica.htm>>; acesso em 21 Jul 2013, não paginado.

<sup>105</sup> FREITAS, Ailton de. **Anteprojeto. Gilson Dipp, presidente da comissão de juristas, entrega a proposta de novo Código Penal a Sarney.** Artigo publicado em 27 de junho de 2012.

“BRASÍLIA — A cena é comum. Um deputado elabora um projeto de lei para alterar o Código Penal, seja para endurecer a punição de um crime, seja para mudar a regra de cumprimento de pena ou qualquer outro dispositivo. Somente em 2012, começaram a tramitar na Câmara 65 projetos de lei que tentam modificar o Código. Mas essa fúria legislativa, com projetos isolados que não conversam entre si, é alvo de críticas: em vez de melhorar a legislação penal brasileira, pode até mesmo trazer mais distorções num código criado em 1940 e que já passou por várias reformulações”.

No campo de pesquisas de proposições no site da Câmara, ao digitar a expressão “código penal” é possível encontrar 1.550 projetos. O mais antigo é de 1947 e foi arquivado um ano depois. O mais recente foi apresentado em 19 de dezembro pelo deputado Onofre Santo Agostini (PSD-SC). O parlamentar propõe estabelecer pena de detenção de até três meses ou internação compulsória para quem “mendigar, por ociosidade ou manutenção do vício químico”.

<sup>106</sup> SOUZA, André de. “Fúria legislativa” provoca desequilíbrio no Código Penal. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/furia-legislativa-provoca-desequilibrio-no-codigo-penal-7133211>>; acesso em 08 Fev 2013, não paginado.

agora já tramita como projeto de lei. A proposta da Câmara — subdividida em dez projetos — foi elaborada por uma subcomissão da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) formada especialmente para isso.<sup>107</sup>

André de Souza<sup>108</sup> apontou a excessiva frequência com que um deputado elabora projetos de lei, para modificações nos códigos vigentes, ou para mudar as regras existentes, ou para criar regras que julga pertinente.

Alessandro Molon, neste sentido, avocando, como exemplo, os projetos isolados para modificação do Código Penal, classifica como “legislação de emoção”, o fenômeno de se apresentar projetos legislativos logo após a ocorrência um fato de grande repercussão social.<sup>109</sup>

Eliane Cantanhede<sup>110</sup> refere os recentes atritos ocorridos especialmente a partir do julgamento da Ação Penal 470, conhecida como caso “mensalão”, deflagrando a troca de acusações entre os três Poderes da República.

Por sua vez, Belmiro Pedro Welter defende que:

O país não suporta mais a atual legislação e compreensão do Direito, que engessa a sonhada efetividade do processo, que, muitas vezes, se arrasta por longos anos, às vezes, por decênios, em vista do racionalismo jurídico que, há vários séculos, está impedindo a (r) evolução no Direito, havendo, assim, a necessidade do comprometimento do Legislador e da comunidade jurídica, na promoção de uma maior efetividade do processo civil [...].<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> SOUZA, André de. *Op. Cit.*, não paginado.

<sup>108</sup> *Idem ibidem.*

<sup>109</sup> PT do Rio de Janeiro. Vide Souza, André de. ‘Fúria legislativa’ provoca desequilíbrio no Código Penal. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/furia-legislativa-provoca-desequilibrio-no-codigo-penal-7133211>>; acesso em 08 Fev 2013, não paginado.

<sup>110</sup> CANTANHEDE, Eliane. *Crise*. Matéria publicada em 26 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/elianecantanhede/1268960-crise.shtml>>; acesso em 01 Jul 2013. não paginado.

<sup>111</sup> WELTER, Belmiro Pedro. *O Racionalismo Moderno e a Inefetividade do Processo Civil*. Revista do Ministério Público do RS Porto Alegre n. 68 jan. 2011 – abr. 2011 p. 73-134. Disponível em: <[http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1312316850.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1312316850.pdf)>; acesso em 01 Jul 2013.

Ainda, o autor referiu Ovídio Araújo Baptista da Silva, para mencionar a concepção original dos três Poderes nacionais:

A conhecida teoria da separação de Poderes foi *produzida* e continua sendo *reproduzida* na organização das seguintes funções: ao Poder Executivo, a função de sancionar ou não as leis; ao Poder Legislativo, a atividade de elaborar as leis; ao Poder Judiciário coube a aplicação das leis. Desse pensamento, segue-se a premissa do racionalismo de que a atividade criadora do Direito pelo Judiciário passa a ser considerada “um perigo para o Estado de Direito e uma violação do princípio de separação de Poderes”.<sup>112</sup>

Durante o Governo Fernando Collor, o Brasil passou a ser governado praticamente através de Medidas Provisórias, sendo editadas, em média, uma a cada dois dias úteis, dificultando sobremaneira o trabalho da justiça, no que tange ao cumprimento e à interpretação das leis, para que os litígios existentes possam ser analisados e julgados.<sup>113</sup>

Para Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>114</sup>, evidencia-se a tendência de editar (novas) normas, para responder aos conflitos sociais, ao invés de analisar e adotar providências assertivas e que sejam eficazes tanto para o fato presente, como para prevenir fatos semelhantes no futuro.

Verifica-se, pois, a participação do Poder Legislativo na crise do Judiciário.

### **1.2.5 A (má) atuação da Administração Pública**

Outro aspecto altamente significativo para a Crise do Judiciário é a (má) atuação da Administração Pública.

José Renato Nalini observa que o Governo é o maior “cliente” do Poder Judiciário no Brasil:

---

<sup>112</sup> BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Processo e Ideologia. O Paradigma Racionalista**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004. p. 270.

<sup>113</sup> SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. **A crise do Judiciário e a visão dos juízes**. Artigo publicado na Revista USP nº. 21, Mar/Abr/Mai/1994, p. 34-45. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/21/04-sadek.pdf>>; acesso em 27 Dez 2012.

<sup>114</sup> MANCUSO, op. Cit., p.66.

A República Federativa do Brasil adota separação de funções. [...] Decidir as controvérsias é atribuição do Poder Judiciário. Natural que a conflituosidade também possa envolver os demais poderes, o Legislativo e o Executivo. Mas, no Brasil, o quadro é tétrico.<sup>115</sup>

A maior parte das demandas tem o poder estatal em um de seus polos, e, não raro, ocupa os dois polos da lide. “É o Estado a litigar contra o Estado”.<sup>116</sup>

O Estado é um grande descumpridor de suas obrigações: inobservância dos pactos internacionais, apropriação de bens de particulares sem a justa indenização, inadimplência dos precatórios, descumprimento das ordens judiciais; uma infinidade de processos trabalhistas (posto ser mau empregador); problemas ocasionados com o meio ambiente; existência de milhares de litígios entre suas autarquias ou entre as várias entidades da Federação.<sup>117</sup>

Outro grave problema ocasionado pela Administração Pública é o “volume invencível de processos de execuções fiscais, oriundos do próprio Governo: o Judiciário faz o papel ridículo de cobrador das dívidas da Administração Pública.”<sup>118</sup>

Os milhões de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) que são encaminhadas ao Judiciário diariamente necessitam que se localize o devedor, que seus bens sejam penhorados para então serem executados, para com isso, proceder aos atos de recuperação dos montantes pecuniários correspondentes, para os cofres do Erário. Aqui, cumpre destacar que o setor de execuções é considerado “autofágico”, sendo tão dispendioso como é de fato, existindo milhões de casos em que a melhor opção é deixar de cobrar do que mantê-lo em funcionamento.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> NALINI, op. Cit., p.129.

<sup>116</sup> Idem ibidem, p.129.

<sup>117</sup> Idem ibidem, p.129.

<sup>118</sup> Idem ibidem, p.130.

<sup>119</sup> Idem ibidem, p.130.

A exemplo desta nefasta situação, aponta-se como exemplo, a paradoxal situação da Comarca de Mongaguá, no Estado de São Paulo, que possui 40 mil habitantes e 236 mil ações de execuções fiscais.<sup>120</sup>

Ainda, dados deste município apontam que, considerando-se os procedimentos processuais, entre a citação do inadimplente, sentença, recursos, penhora e leilão, uma ação demanda de 10 a 20 anos até a conclusão.<sup>121</sup>

A Egrégia Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo aponta que praticamente nove em cada dez execuções fiscais em curso no Estado de São Paulo, são municipais. Dados de setembro de 2012 revelam 10.830.687 ações de execução fiscal em trâmite neste Estado, das quais 9.328.677 são municipais.<sup>122</sup>

Mais lamentável é constatar que, a despeito do enorme e crescente volume de execuções fiscais ajuizadas, não se constata, em regra, correspondente aumento na arrecadação, ao se escolher a cobrança judicial.<sup>123</sup>

Falta racionalidade no uso da Justiça por parte da Administração Pública, desacelerando, desta forma, a prestação jurisdicional.

Pior ainda, observa José Renato Nalini, é constatar que a própria Administração Pública faz uso dessa lentidão para procrastinar o exercício de um ato de ofício ou cumprimento de uma obrigação. “É o uso perverso do aparelho judicial exatamente naquilo que ele oferece como flanco frágil e vulnerável”.<sup>124</sup>

Ao mesmo tempo em que o Estado agrava esta crise, ao fazer uso do Judiciário como seu órgão de cobrança, torna-a, conseqüentemente, lenta, cara e ineficaz.

---

<sup>120</sup> PREFEITURA DE MONGAGUÁ. **Lei aprovada pela Câmara autoriza o protesto extrajudicial de dívida ativa.** Disponível em: <<http://mongagua.sp.gov.br/6494/noticias/lei-aprovada-pela-camara-autoriza-o-protesto-extrajudicial-de-dívida-ativa-2/>>; acesso em 03 Set 2013.

<sup>121</sup> PREFEITURA DE MONGAGUÁ. Op. Cit.

<sup>122</sup> CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais.** 2.<sup>a</sup> edição atualizada. São Paulo. 2012. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaParaExecucoesFiscaisMunicipais.docx>>; acesso em 03 set 2013, p. 3.

<sup>123</sup> Idem ibidem, p. 3.

<sup>124</sup> NALINI, op. Cit., p.131.



Nesta ótica, aponta a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo aponta:

A realidade forense atual impõe, portanto, melhor aproveitamento da estrutura das varas da fazenda pública e dos anexos de execuções fiscais por meio tanto da melhoria dos mecanismos de cobrança extrajudicial quando da escolha da cobrança judicial somente para contribuintes inadimplentes cuja localização seja conhecida e que disponham de patrimônio suficiente e, mesmo assim, para créditos expressivos e não prescritos ou de qualquer outro modo extintos.<sup>125</sup>

Verifica-se, dessarte, a importância da adoção dos meios alternativos, que sejam mais eficientes e menos onerosos para fins de cobrança das incontáveis Certidões de Dívida Ativa, a fim de tornar a administração pública mais eficiente, bem como desafogar o Judiciário, como pretende demonstrar este estudo.

### **1.2.6 A deficiente divulgação de meios alternativos de solução de conflitos**

Outro relevante fator da crise jurídica se deve à deficiente divulgação de meios alternativos de solução de conflitos.

Entre os especialistas do Direito que acreditam na eficácia dos meios alternativos, está Miriam Saccol Comasseto<sup>126</sup>, que defende a necessidade da criação da cultura de pacificação, no sentido de serem criados novos institutos conciliatórios em número suficiente para que sejam difundidas medidas preventivas que promovam a conciliação dos interesses difusos existentes entre os cidadãos, e com isso, permitir que a atuação do Judiciário seja otimizada, para finalmente, eliminar-se a ineficiência existente.

Os meios de conciliação, ora em lume, permitem que todo cidadão tenha acesso à justiça, sem, contudo, utilizar-se do Poder Judiciário.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Op. Cit., p. 3-4.

<sup>126</sup> COMASSETTO, Miriam Saccol. **A Função Notarial como Forma de Prevenção de Litígios**. Porto Alegre, RS: Norton, 2002, p.138-9.

<sup>127</sup> GRINOVER et.al. Op. Cit., p. 3.

Segundo a Constituição Federal de 1988, todo cidadão brasileiro tem seu direito garantido de acesso à justiça, o que não significa recorrer ao Judiciário, mas que pode e deve ser promovido a partir dos meios alternativos ou conciliatórios.<sup>128</sup>

Se a Resolução 70 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) define ser “a missão do Poder Judiciário realizar a Justiça”, a Emenda Constitucional 45/2004 (que criou o próprio CNJ) proporcionou ainda o início das reformas necessárias ao sistema de justiça nacional, notadamente, para “combater a corrupção e o nepotismo, solucionar a lentidão do Judiciário, criar os autos virtuais, e sobretudo, promover a mentalidade de conciliação em todas as formas possíveis: mediação, arbitragem, negociação<sup>129</sup>.”

Precipuamente, cabe aclarar a consideração de Rodolfo de Camargo Mancuso, para quem o enquadramento das demais formas auto e heterocompositivas como “meios alternativos”, parte da equivocada ideia de que a justiça estatal é “padrão oficial” e “primeira oferta”, ficando os outros meios como coadjuvantes.<sup>130</sup>

O autor<sup>131</sup> refere Sidnei Agostinho Beneti ao citar que “a atividade não estatal de solução de controvérsias surgiu antes do Estado”.<sup>132</sup>

Da mesma feita o dito de José Renato Nalini:

Saudável a existência de um leque de possibilidades de solucionar conflitos. A melhor postura para o juiz é admitir que o Judiciário pode conviver com essas alternativas inovadoras de composição dos litígios, sem perder sua condição de *ultima ratio*. Pode e deve assumir uma postura coordenadora de todos os novos instrumentos. Seria Alternativa salvídica de um preceituado monopólio estatal, cada vez mais questionado pela comunidade, farta de ser desassistida pela Justiça convencional.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 71.

<sup>129</sup> FALCÃO. Op..cit., não paginado.

<sup>130</sup> MANCUSO, op. Cit., p. 155.

<sup>131</sup> Idem ibidem p. 155.

<sup>132</sup> BENETI, Sidnei Agostinho. **Resolução Alternativa de Conflitos (ADR) e Constitucionalidade**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, n.º 9, jan.-jun. 2002, p. 121.

<sup>133</sup> NALINI, Jose Renato. **A Rebelião da Toga**. Campinas/SP: Millenium, 2006. p. 154.

Dentre estas alternativas, enumera o autor a arbitragem, a mediação, a peritagem, a transação, a conciliação, a justiça de aluguel, a justiça negociada, pactuada “ou qualquer outro título que se queira dar à composição do justo não operada por juiz”.<sup>134</sup>

Rodolfo de Camargo Mancuso, por sua vez, enumera o que chama de “possibilidades diversas de resolução de conflito”: renúncia, desistência, autocomposição, admissão isolada da causalidade do dano (v.g., confissão), heterocomposição não judicial e, finalmente, o próprio provimento judicial (v.g., sentença).<sup>135</sup>

A justiça estatal somente deveria ser buscada após a exaustão destes outros meios suasórios de solução de conflitos. Porém, o que se verifica hoje é a busca direta do provimento judicial.

Assim, assinala Rodolfo de Camargo Mancuso, que “os meios suasórios de solução de conflitos [...] devem atuar como filtro, como elemento de contenção, sobrepondo-se ao panorama atual em que a justiça estatal vem ofertada em modo imediato, generalizado e ate banalizado [...]”.<sup>136</sup>

Contudo, para que tal panorama se viabilize, necessário é que seja dado a conhecer aos jurisdicionados, possíveis interessados e operadores do Direito, de maneira adequada, as informações e dados estatísticos do êxito logrado através destes meios alternativos.

Araken de Assis aventa a necessidade de empregar apropriados estímulos ao uso de meios alternativos de solução de conflitos, inclusive a sua divulgação, que poderiam diminuir sensivelmente o volume de ações judiciais, ou encurtar a sua duração.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Op. Cit., p. 150.

<sup>135</sup> MANCUSO, op. Cit., p. 157-8.

<sup>136</sup> Idem ibidem, p. 162.

<sup>137</sup> ASSIS, Araken de. **O Direito Comparado e a Eficiência do Sistema Judiciário**. Revista do Advogado (AASP), n.º 43, jun. 1994, p.16.

O próprio conceito de jurisdição e acesso à justiça colaboram à priorização da justiça estatal.<sup>138</sup>

Outrossim, o ensino jurídico, como já analisado alhures, é fator decisivo neste mister, vez que o operador do Direito não é treinado para pacificar conflitos.

É fato que, na atualidade, considerável parcela dos litígios poderia ser resolvida pelas vias alternativas extrajudiciais, entre elas, a conciliação, a mediação e o protesto notarial, este último, objeto de estudo do presente trabalho.

Ora, a operacionalidade e efetividade dos meios alternativos de solução e pacificação de conflitos ficam a depender de que se tornem conhecidos pelos interessados, jurisdicionados e operadores do Direito. “Informação é poder, não apenas na ciência política, mas também em outros ramos do conhecimento e mesmo da vida prática.”<sup>139</sup>

Ressalta-se, pois, especialmente, a divulgação da importante ferramenta do protesto notarial, tanto na academia de Direito, como institucionalmente, enquanto alternativa legítima à ida ao Judiciário, apresentando como solução eficiente das lides pecuniárias, advindas de inadimplemento de títulos e documentos de dívida.

### **1.3 Crise do (Poder) Judiciário ou Crise Jurídica? Uma nova visão da crise**

Hodiernamente, impreciso é falar-se em crise do (Poder) Judiciário, pretendendo-se, pois, nesta expressão, que o flagelo da Justiça seja analisado restritamente ao que José Renato Nalini denominou como “equipamento estatal complexo, que inclui: polícia, Judiciário, ministério público, defensoria pública, procuradorias, advocacia.”<sup>140</sup>

Antes, é mister constatar o fato de que a crise jurídica (e não apenas do

---

<sup>138</sup> Vide mais a respeito no capítulo II do presente trabalho.

<sup>139</sup> MANCUSO, op. Cit., p. 167.

<sup>140</sup> NALINI, op. Cit., p.129-130.

Judiciário) transcendeu, há muito, os limites deste poder, abrangendo também o Poder Executivo e o Legislativo, a Administração Pública e toda a sociedade.

Verifica-se, assim, e ante todo o exposto neste capítulo, que a chamada crise do Judiciário não é exatamente uma crise do (Poder) Judiciário, mas antes, uma crise da justiça, que envolve não só o Judiciário, mas os demais Poderes e a Administração Pública.

Tal concepção torna-se imprescindível à solução desta funesta situação, vez que resta claro que o Poder Judiciário, por si só, não será capaz de espancar sua conjuntura nefanda.

Por este apanhado, o presente trabalho invoca uma nova ou hodierna visão da crise do Judiciário, preferindo chamá-la crise da justiça ou crise jurídica, de modo que o olhar científico e acadêmico não mais se restrinjam ao Poder Judiciário.

Não basta, pois, apenas mudar a lei processual, aumentar o número de varas, de cartórios judiciais e de juízes; não basta apenas tornar o processo eletrônico. Não basta oferecer mais do mesmo.

É necessário, além disso, efetuar mudanças que incidam também sobre o Poder Legislativo, a Administração Pública, e a sociedade. É necessário buscar soluções além do Poder Judiciário.

Neste mister, nesta conjetura de crise da justiça, está a hipótese do presente estudo, qual seja, de verificar se o protesto notarial seria uma das possíveis ferramentas a serem utilizadas para, sem acesso direto ao Poder Judiciário, solucionar conflitos pecuniários, originados por inadimplemento de títulos e outros documentos de dívida líquida, certa e exigível.

## CAPÍTULO II – POR UMA RELEITURA DO ACESSO À JUSTIÇA

### 2.1. O acesso à justiça e as Constituições Federais: breve contextualização

Se analisada a evolução do conceito teórico sobre o acesso à justiça, será possível observar que o ensino do Processo Civil apresenta ao longo do tempo, conceitos atualizados sobre os vários significados para a expressão acesso à justiça.<sup>141</sup>

No período entre os séculos XVIII e XIX, a solução de conflitos sociais tinha um cunho individualista, sendo que o acesso à proteção ofertada pela Justiça constituía-se em direito natural do cidadão, e em sendo natural, declinava da proteção estatal.<sup>142</sup>

Dessa forma, caberia a intervenção do Estado em favor do indivíduo somente no caso desse direito ser infringido por terceiros, sendo que isto era possível somente àqueles que pudessem arcar com os custos dessa proteção.

O Estado era, portanto, passivo. Assim, “o acesso era formal, mas não efetivo.”<sup>143</sup>

Se comparada aquela realidade com o momento atual da sociedade brasileira, verifica-se que, de certa forma, permanece o mesmo estado jurídico. Na medida em que persistem as diferenças entre os litigantes, prevalece o acesso aos tribunais quase que somente daqueles que efetivamente têm condições e conhecimentos necessários para propor e enfrentar litígios, a despeito da demora a que possam estar sujeitos.

E é essa perspectiva, também, que permeia os currículos acadêmicos dos cursos de Direito. A exemplo do período mencionado, trata-se de “estudo tipicamente

---

<sup>141</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.9.

<sup>142</sup> Idem ibidem, p.9.

<sup>143</sup> Idem ibidem, p.9.

formalista, dogmático e indiferente aos problemas reais do foro cível”, ou ainda, que os estudos consistiam na “construção abstrata de sistemas”, alheios à realidade social.<sup>144</sup>

Lenta e gradativamente, ocorreram grandes transformações sociais que modificaram os conceitos sobre direitos humanos individuais, que foram sendo substituídos por um caráter mais coletivo, sendo reconhecidos os “direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos.”<sup>145</sup>

Na atualidade, a Carta Magna garante aos cidadãos, os direitos sociais básicos, entre eles, “os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação”, os quais devem contar com aquela que foi denominada pelos autores<sup>146</sup> como “atuação positiva do Estado”. A partir das ideias colocadas, os autores defendem que se trata o acesso à justiça de um “requisito fundamental”, porque se referem aos mais básicos direitos humanos garantidos pela Constituição Federal.

Segundo Georges Louis Hage Humbert<sup>147</sup>, o acesso à justiça enquanto direito do cidadão sempre foi preceito legal. Se analisadas as Cartas Políticas dos diferentes países, é possível verificar que o acesso à justiça faz parte daquelas que foram denominadas “as garantias fundamentais do indivíduo e da sociedade”, cabendo ao Estado fornecer a assistência judiciária àqueles que por ela não possam pagar.

Assim, Georges Louis Hage Humbert<sup>148</sup> faz um análise das diferentes Constituições europeias, da qual se pode observar que:

A Constituição Italiana, em seu artigo 24, estabelece que "o meio de estar em justiça e o de se defender perante qualquer jurisdição são assegurados aos mais pobres, por instituições especiais." <sup>149</sup>

---

<sup>144</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.10.

<sup>145</sup> Idem ibidem, p.10.

<sup>146</sup> Idem ibidem, p.11.

<sup>147</sup> HUMBERT, Georges Louis Hage. A Constituição, a garantia fundamental ao acesso à justiça e a assistência judiciária gratuita. Estudo de caso. Elaborado em 01/2007. Revista Diálogo Jurídico, v. 18, p. 1, 2012.

<sup>148</sup> HUMBERT, op. Cit., p. 1.

<sup>149</sup> Idem ibidem, p. 1.

A Constituição Espanhola determina em seu artigo 119, que “la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley, y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.<sup>150</sup>

A Constituição Cabo-verdiana traz, em seu artigo 21, que:

1. A todos é garantido o direito de acesso à justiça e de obter, em prazo razoável e mediante processo equitativo, a tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos; 2. A todos é conferido, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde, o ambiente, a qualidade de vida e o património cultural; 3. Todos têm direito, nos termos da lei, à defesa, à informação jurídica, ao patrocínio Judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade; 4. A justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos ou indevida dilação da decisão; 5. A lei define e assegura a adequada proteção do segredo de justiça; 6. Para defesa dos direitos, liberdades e garantias individuais, a lei estabelece procedimentos judiciais céleres e prioritários que assegurem a tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses mesmos direitos, liberdades e garantias.<sup>151</sup>

Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>152</sup> ensinam que o acesso à justiça se trata do requisito mais básico e, portanto, fundamental, de todo sistema jurídico igualitário, como o atual, devendo, além de conclamar, ainda garantir tais direitos a todos os cidadãos.

No Brasil, várias foram as modernizações pelas quais passou a Carta Magna no tocante ao incremento da cláusula do acesso à justiça.

Segundo Astried Brettas Grunwald<sup>153</sup>, os preceitos referentes ao acesso à justiça, estabelecidos pelas Ordenações Filipinas, vigentes em Portugal e adotados no Brasil desde a chegada da família real portuguesa, vigoraram até 1916. Desde aquela época, as Cartas Magnas já estabeleciam que, a despeito da questão econômica, todo cidadão

---

<sup>150</sup> HUMBERT, op. Cit., p. 1.

<sup>151</sup> Idem ibidem, p. 1.

<sup>152</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.9.

<sup>153</sup> GRUNWALD, Astried Brettas. A gratuidade judiciária: uma garantia constitucional de acesso à justiça como forma de efetivação da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 73, 14 set. 2003. Disponível em: <[jus.com.br/revista/texto/4363](http://jus.com.br/revista/texto/4363)>; acesso em 03 out 2012, não paginado.



brasileiro teria garantido o seu direito de ser representado em juízo, se assim necessitasse.

O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional foi se afirmando em todos os Estados modernos, indicando ao mesmo tempo o monopólio estatal na distribuição da justiça e o amplo acesso de todos à referida justiça. A Constituição brasileira de 1946 consagrou o princípio, que hoje vem expresso pelo art. 5º, inc. XXXV da CF: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Para poder melhor demonstrar a evolução dos direitos ao acesso à justiça no texto constitucional, ainda Astried Brettas Grunwald<sup>154</sup> explica que, tanto a Constituição de 1824 como a de 1891, não definiram qualquer obrigatoriedade a respeito da gratuidade quanto à defensoria advocatícia para os mais pobres.

Desde os idos de 1919, surgiu a assistência judiciária nos diferentes países, com objetivo bastante claro, que era o de proporcionar amparo para os pobres, através dos serviços jurídicos de que necessitassem, no sentido de esclarecer as questões, etapas e as possibilidades legais do processo, assim como decifrar a linguagem jurídica. Este mesmo sistema pode atuar nas questões referentes aos interesses difusos.<sup>155</sup>

Já a Constituição de 1934 estabeleceu que, ao Estado, caberia custear o acesso à justiça àqueles que por ela não pudessem pagar. Contrariando sua antecessora, a Constituição de 1937 nada definiu a este respeito.

Desta forma, foi por meio do artigo 68 ao artigo 72, do Código de Processo Civil (CPC) de 1939<sup>156</sup>, que ficou estabelecida a proteção legal para aqueles que por ela não pudessem pagar.

---

<sup>154</sup> GRUNWALD, Astried Brettas. A gratuidade judiciária: uma garantia constitucional de acesso à justiça como forma de efetivação da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 73, 14 set. 2003. Disponível em: <jus.com.br/revista/texto/4363>; acesso em 03 out 2012, não paginado.

<sup>155</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.31-32.

<sup>156</sup> CPC - CAPÍTULO II - DO BENEFÍCIO DA JUSTIÇA GRATUITA

Art. 68. A parte que não estiver em condições de pagar as custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família, gozará do benefício de gratuidade, que compreenderá as seguintes isenções:

I – das taxas judiciárias e dos selos;

Já o artigo 113 da mesma Constituição (1934) estabelecia que:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

32 A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

A Constituição Federal de 1946, por sua vez, tratava a matéria no art. 141, § 35, nos seguintes termos:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 35 - O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

Segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>157</sup>, foi por volta de 1965 que ocorreu o despertar para a questão do acesso à justiça, surgindo três grandes posicionamentos relativos às possíveis soluções para esta questão, que foram a

---

II – dos emolumentos e custas devidos aos juízes, órgãos do Ministério Público e serventuários da justiça;

III – das despesas com as publicações no jornal encarregado da divulgação dos atos oficiais;

IV – das indenizações devidas a testemunhas;

V – dos honorários de advogado e perito.

Parágrafo único. O advogado será escolhido pela parte; si esta não o fizer, será indicado pela assistência judiciária e, na falta desta, nomeado pelo juiz.

Art. 69. O benefício de gratuidade é personalíssimo, extinguindo-se com a morte do beneficiário; poderá, entretanto, ser concedido aos herdeiros que continuarem a demanda, verificadas as condições previstas neste capítulo.

Art. 70. O benefício de gratuidade será concedido a estrangeiro quando este residir no Brasil e tiver filho brasileiro, ou quando a sua lei nacional estabelecer reciprocidade de tratamento.

Art. 71. O benefício de justiça gratuita abrangerá todas as instâncias, estendendo-se à execução da sentença.

Art. 72. A parte que pretender o benefício de gratuidade mencionará, na petição, o rendimento ou vencimentos que percebe e os seus encargos pessoais e de família.

Parágrafo único. Quem, para este efeito, prestar declarações falsas, será punido na forma da lei penal.

<sup>157</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.31.

assistência judiciária, a representação jurídica para os interesses difusos e o enfoque de acesso à justiça, que engloba todos esses posicionamentos.

A Constituição de 1967 trouxe em seu artigo 150, § 32, o disciplinamento do assunto, a saber:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 32 - Será concedida assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei.

Por fim, a Carta Magna de 1988, em seu art. 5º, LXXIV, prescreve que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos".

Ernesto Lippmann ressalta a diferença entre a assistência judiciária (ou jurídica) e a justiça gratuita. Para ele, a assistência judiciária refere-se aos préstimos de advogado público, uma vez que este faz parte do quadro da defensoria pública, sendo que essa assistência compreende ainda, os auxiliares do Judiciário e peritos necessários ao processo. Já a justiça gratuita refere-se à isenção de todas as despesas relativas à demanda, sendo instituto de direito processual.<sup>158</sup>

Na atualidade, esta modalidade assistencial é realizada pelos defensores públicos, que são custeados pelo Estado, e aqui, surgem novas dificuldades, devido ao escasso número de profissionais contratados, assim como às questões de dotação orçamentária, cujos valores são insuficientes para que todos os processos existentes sejam atendidos. Como resultado da alta demanda e da falta de defensores, estes são obrigados a selecionar e escolher quais casos atender, em detrimento de outros, considerados proporcionalmente menos graves.<sup>159</sup>

## **2.2 A Constituição Federal de 1988 e o acesso à justiça**

---

<sup>158</sup> LIPPMANN, Ernesto. **Os Direitos fundamentais da Constituição de 1988**. São Paulo: Editora LTR, 1999.

<sup>159</sup> CAPPELETTI, GARTH, op. Cit., p.40-45.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um estado democrático, ensejando assegurar os mais completos “direitos sociais e individuais”, (para diminuir as desigualdades existentes, erradicar a pobreza e permitir o acesso à justiça). Esses objetivos foram traduzidos, nas palavras de José Renato Nalini, como uma constituição que “pretende, ambiciosamente, promover o bem de todos”.<sup>160</sup>

Contudo, do ponto de vista prático, observa-se a existência de um abismo enorme entre a lei e a realidade.<sup>161</sup>

Entre os muitos fatores a serem considerados para que ocorra efetivamente o acesso à justiça, alguns deles merecem destaque, aqui, denominados pelos autores<sup>162</sup> como “barreiras de acesso”, a saber: custo do litígio, tempo do processo, vantagens estratégicas e os interesses difusos.

O primeiro fator a ser considerado refere-se ao custo do litígio ser algo dispendioso para todos os cidadãos, seja no Brasil ou em outra nação. Podem ser relacionadas despesas com os salários dos magistrados e demais colaboradores dos tribunais, além de instalações físicas, materiais necessários e estrutura administrativa. Existe ainda a questão da sucumbência, que é o risco de quem for vencido ter que arcar com as despesas processuais de ambas as partes. Além destes fatores, estão os altos custos dos honorários advocatícios e das custas judiciais.<sup>163</sup>

Como igualmente se registrou, o segundo fator relevante para o acesso à justiça refere-se ao tempo do processo, que costuma variar de dois a três anos, podendo até mesmo chegar a uma demora incalculável. Este aspecto da lide colabora substancialmente para a desistência processual da parte mais pobre da ação, em função de sua incapacidade financeira para esperar pela solução judicial.<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> NALINI, op. Cit., p. 126.

<sup>161</sup> Idem ibidem, p.127.

<sup>162</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.16-21.

<sup>163</sup> Idem ibidem, p.16.

<sup>164</sup> Idem ibidem, p. 21.

Com base na história e evolução da legislação nacional, Eneida Gonçalves de Macedo Haddad e Cibele Cristina Baldassa Muniz<sup>165</sup> destacam que a Constituição Federal de 1988 expandiu a possibilidade de acesso à justiça e alocou os direitos sociais no título dos direitos fundamentais, promovendo tal acesso a todos os brasileiros. Isto foi possível, parcialmente, à criação da defensoria pública para a população pobre e a instituição de ação civil pública para a defesa de interesses coletivos.

Na opinião de Oswaldo Akamine Júnior<sup>166</sup>,

O tabu em torno do debate acerca da democracia e do acesso à justiça tem sua origem no próprio *ontos* do “cidadão”, ou seja, na própria ideia de indivíduo como átomo social, que se encontra em um polo oposto à coletividade. [...] o sujeito, livre e esclarecido, é concomitantemente o ponto de partida e a finalidade última da democracia como expressão de sua luta contra a vilania dos interesses díspares das classes sociais [...].

A inacessibilidade dos menos favorecidos pode ser verificada quando ocorrem litígios dos quais participam “pessoas ou organizações que detenham recursos suficientes para obter vantagens óbvias” ou suportar a demora do processo, evidenciando que o poder aquisitivo representa poder social em todas as esferas, incluindo a jurídica.<sup>167</sup>

Verifica-se que, quanto maior o nível cultural, social e financeiro do litigante, maiores são suas chances de acesso à justiça para propositura do litígio, enquanto os cidadãos mais pobres, que, na maioria dos casos desconhecem seus direitos legítimos, apresentam maiores dificuldades em acessar o Judiciário, tratando-se de pessoas que, mesmo quando alertadas sobre suas reais possibilidades de ganho de causa, deixam de

---

<sup>165</sup> HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo; MUNIZ, Cibele Cristina Baldassa. **Repensando a Administração da Justiça**: In MAILLART, COUTO, MEYER-PFLUG, SANCHES, (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011 p.110.

<sup>166</sup> AKAMINE Jr, Oswaldo. **Acesso à justiça e emancipação social**. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZAROBBA, Orides. (Coord.) **Justiça e [o Paradigma da] Eficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade; v.1). p.266.

<sup>167</sup> CAPPELLETI, GARTH, Op. cit., p.20-21.

recorrer à Lei, diante de seu desconhecimento a respeito das questões jurídicas, e de suas dificuldades em compreendê-las e lidar com elas.<sup>168</sup>

Como exemplo desse tipo de concausa, destaca-se a existência de dois diferentes tipos de litigantes: os Litigantes Eventuais, que costumam ter contatos esparsos com o Judiciário (por incapacidade financeira, desconhecimento de seus direitos, falta de orientação adequada), e os Litigantes Habituais, que constituem o grupo dos que detém larga experiência com o ramo do Direito, e por esse motivo, costumam planejar meticulosamente o litígio a propor, tendendo a estreitar laços informais com as instâncias decisórias, e com isso, testar estratégias para determinados casos.<sup>169</sup>

Conforme retro mencionados, os Litigantes Habituais e Eventuais podem ser definidos segundo as palavras de Maria Teresa Sadek, Fernão Dias de Lima e José Renato de Campos Araújo, “(...) poucos procurando muito e muitos procurando pouco”.<sup>170</sup>

Sob este olhar, é importante que se compreenda o verdadeiro significado de acesso à justiça, que abrange não somente o direito de litigar e de ir ao Judiciário (garantia expressa no art., 5, inc. XXXV, da CF/88), mas sobretudo, à solução do conflito existente, e que ocorra de forma pacífica e satisfaça a ambos os lados, em tempo que seja considerado razoável, mas, não é o que acontece na Justiça brasileira, onde existe uma cultura puramente demandista.<sup>171</sup>

Como é cediço, acesso à justiça constitui-se em direito fundamental<sup>172</sup>, positivado na CF/1988 e deve, pois, ser garantido pelo Estado.

Inúmeros são os conceitos que a expressão “acesso à justiça” encerra.

Inicialmente, Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>173</sup> defendem que o acesso à justiça atende a dois objetivos primordiais, que são: ser o sistema que permite ao

---

<sup>168</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.20-21.

<sup>169</sup> Idem ibidem, p.25.

<sup>170</sup> MANCUSO, op. Cit., p.30.

<sup>171</sup> NALINI, op. Cit., p. 135.

<sup>172</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p. 9.

cidadão reivindicar direitos, sob a égide do Estado, a partir da equidade entre os indivíduos, e que os resultados sejam igualmente justos.<sup>174</sup>

Por sua vez, Osni de Jesus Taborda Ribas<sup>175</sup> explica que a expressão acesso à justiça deve ser compreendida, de fato, como a proteção que o Estado deve oferecer ao cidadão, a despeito de sua condição social, e que isto esteja além do estabelecido pela CF/88, por meios das práticas diárias do Judiciário.

Para maior compreensão da concepção de Osni de Jesus Taborda Ribas, surge a explicação de Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>176</sup>, ao se reportarem às práticas dos séculos XVIII e XIX, quando a solução litigiosa era utilizada nos “estados liberais burgueses”, denotando o “individualismo dos direitos”, momento histórico durante o qual, o direito ao acesso à proteção judicial era o direito formal do indivíduo, podendo propor ou contestar uma ação. Entretanto, foi uma fase em que somente aqueles que pudessem custear as despesas processuais, poderiam efetivamente ter acesso à justiça, ficando as classes pobres, à própria sorte.

Segundo Aparecida Dinalli e Maria Beatriz N. Bergamo Abeid, “o acesso à justiça é um direito fundamental individual com garantia constitucional de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, como previsto no art. 5º., XXXV, da CF/1988”.<sup>177</sup>

Neste mesmo viés, José Roberto dos Santos Bedaque definiu:

Acesso à justiça, ou mais propriamente, acesso à ordem jurídica justa, significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio

---

<sup>173</sup> CAPPELLETI, op. Cit., p. 9.

<sup>174</sup> Idem ibidem, p. 9.

<sup>175</sup> RIBAS, Osni de Jesus Taborda. **Crise da jurisdição e o acesso a justiça**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10664](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10664)>. Acesso em 12 fev 2013, não paginado.

<sup>176</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. cit., p.09.

<sup>177</sup> DINALLI, Aparecida; ABEID, M. Beatriz N. Bergamo. - **Do acesso à justiça: o direito de cidadania e a eficiência do Judiciário**. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides. (Coord.) **Justiça e [o Paradigma da] Eficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade; v.1). p. 15.

constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou, melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torna-lo équo, correto, justo.<sup>178</sup>

Por acesso à justiça, está o direito que o cidadão tem de, através do Juiz-Estado ou meios alternativos de solução de conflitos, fazer reconhecido e concretizado o seu direito. A crise do Judiciário, tratada no capítulo anterior, dificulta o acesso à justiça, ensejando a adoção de medidas para garantir esse direito.

Todo o sistema Judiciário requer não apenas uma reforma consistente, mas uma verdadeira transformação na solução de conflitos sociais, transformação essa que permita aos cidadãos das diferentes classes sociais, que tenham o acesso efetivo, no sentido amplo da expressão: que possam a ela recorrer sempre que julgarem necessário, e que nela encontre a proteção que lhes é conferida por lei.

Contudo, não basta que a lei garanta o (mero) acesso ao Judiciário; urge que existam mecanismos que permitam tal acesso às classes menos favorecidas da população. Além disso, as pessoas precisam e esperam, principalmente, que seus conflitos sejam solucionados com agilidade, eficácia e justiça, do contrário, processo e julgamento perdem a razão de ser, perpetuando as injustiças, e quiçá, a impunidade.<sup>179</sup>

Na tentativa de corrigir as distorções existentes, elaborou-se a Emenda Constitucional 45/2004, que deu início a chamada Reforma do Poder Judiciário e que alterou o artigo 5.º da Carta Magna, da seguinte forma.:

Art. 5.º 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, a liberdade, a igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) – LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos, **Tutela Cautelar e Tutela Antecipada: Tutelas Sumárias e de Urgência**, p.71.

<sup>179</sup> DINALLI, ABEID, op. Cit., p. 15.

<sup>180</sup> Idem ibidem, p. 15.



A Emenda Constitucional – EC 45/2004<sup>181</sup> trouxe como principais medidas a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Súmula Vinculante e o Princípio da Eficiência, com a finalidade de promover a “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”<sup>182</sup>

Segundo Adriana Silva Maillart e outros<sup>183</sup>, a reforma “inaugurada pela EC 45” permitiu, em parte, que fossem iniciadas algumas mudanças no Sistema de Justiça, ensejando respostas mais ágeis para os cidadãos, tendo em vista sempre todas as transformações pelas quais passa a sociedade brasileira.

Por sua vez, a Resolução nº. 125/2010 do CNJ, elaborada com base na proposta de Kazuo Watanabe, dispõe sobre a Política Pública Judiciária Nacional, tendo regulamentado a conciliação e a mediação em todo o país.<sup>184</sup> Entretanto, privilegiou mais as questões administrativas e produção de relatórios estatísticos, em detrimento da ampla difusão sobre as vantagens da consensualidade.<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> Após a promulgação da EC 45, foram celebrados dois Pactos (I e II Pactos Republicanos) por um Judiciário mais rápido e republicano, permitindo a colaboração efetiva dos três Poderes no encaminhamento de reformas processuais. Fazia parte do I Pacto Republicano, assinado em 2004, a proposta de permitir que a Defensoria Pública fosse legitimada a propor ação civil pública, conferindo um instrumento evoluído para a defesa dos menos favorecidos socialmente. Com o advento da Lei 11.448/2007, a Defensoria Pública tornou-se um dos legitimados para a propositura da ação civil pública, previstos no rol do art. 5º. Da Lei 7347/1985. O II Pacto Republicano, assinado em 2009, previu como o primeiro dos seus objetivos, o acesso universal à justiça, especialmente dos mais necessitados, e como uma de suas ações o fortalecimento da Defensoria Pública e dos mecanismos destinados a garantir assistência jurídica integral aos mais necessitados. O I Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo assinado em 2004, teve bom resultado no Legislativo ao menos, com aprovação de reformas processuais e atualização de normas legais. [...] O II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo foi assinado no dia 13 de abril de 2009 pelos chefes dos três poderes. O acordo é fundado em três eixos: proteção dos direitos humanos e fundamentais, agilidade e efetividade da prestação jurisdicional e acesso universal à Justiça. [...]. No primeiro acordo, os 11 compromissos fundamentais firmados tinham como principal preocupação combater a morosidade dos processos judiciais e prevenir a multiplicação de demandas em torno do mesmo tema. Vide HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo; MUNIZ, Cibele Cristina Baldassa. **Represando a Administração da Justiça..** In MAILLART, Adriana Silva; COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.112-3.

<sup>182</sup> DINALLI, ABEID, op. Cit., p. 15.

<sup>183</sup> MAILLART, Adriana Silva; COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.5, Introdução da obra.

<sup>184</sup> HERINGER, op. Cit., p.27.

<sup>185</sup> LUCENA FILHO, Humberto Lima de. **A Cultura da Litigância e o pode Judiciário: noções sobre as práticas demandistas a partir da Justiça Brasileira**. Artigo sem data. Disponível em:

Ainda para Eneida Haddad e Cibele Muniz<sup>186</sup>, como principal objetivo da EC 45 na direção da Reforma do Judiciário, estava a garantia de maior celeridade do processo e a transparência das ações da justiça, instalando a Justiça Itinerante, ao constituir câmaras regionais e a autonomia das defensorias públicas estaduais.

A referida reforma compreende, também, a advocacia, judicial e extrajudicial, por meio de advogados particulares ou públicos, tendo como foco principal, “o conjunto de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas.”<sup>187</sup>

A concepção de acesso à justiça engloba a assistência jurídica e os interesses difusos no que tange à representação legal. Entretanto, é fato que as dificuldades dos pobres, relativas aos muitos problemas cotidianos como inquilinato, os consumidores, entre outros, persistem.

Neste sentido, os autores<sup>188</sup> concordam com David M. Trubek e Marc Galanter, ao afirmarem que:

O sistema tem a capacidade de mudar muito ao nível do ordenamento sem que isso corresponda a mudanças na prática diária da distribuição de vantagens tangíveis. Na realidade, a mudança de regras pode tornar-se um substituto simbólico para a redistribuição de vantagens.<sup>189</sup>

Para que haja o efetivo acesso à justiça, são necessárias reformulações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo, destinadas a evitar litígios ou facilitar

---

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=84117275be999ff5>>; acesso em 31 Jan 2013, não paginado.

<sup>186</sup> HADDAD, MUNIZ, op. Cit., p.113.

<sup>187</sup> CAPPELETTI, GARTH, op cit., p.48-67.

<sup>188</sup> Idem ibidem, p.68.

<sup>189</sup> TRUBEK, David M; GALANTER, Marc. **Acadêmicos Auto-alienados: Reflexões sobre a Crise Norte-americana da Disciplina Direito e Desenvolvimento.** In: RODRIGUES, José Roberto (Org.). O novo Direito e Desenvolvimento: Presente, Passado e Futuro. São Paulo, Saraiva, 2009 (publicado originalmente em 1974, p.123-184), p.149.

sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios.<sup>190</sup>

Ainda, não se olvide que, em se falando de efetivo acesso à justiça, pretende-se acesso a uma justiça justa, jurídica, econômica, tempestiva, razoavelmente previsível e idônea para a fruição efetiva do bem da vida, valor ou direito reconhecido.<sup>191</sup>

### **2.3 Acesso à justiça *versus* acesso ao Judiciário: uma nova leitura**

Faz-se necessária uma releitura do conceito de acesso à justiça e de jurisdição. Neste sentido é o pensar de Rodolfo de Camargo Mancuso, para quem:

As expressões Jurisdição e acesso à justiça, a força de serem prodigamente empregadas na doutrina e na prática do Direito, sem um maior cuidado com a evolução semântica por que foram passando ao longo do tempo, e mesmo das modificações do contexto sociopolítico-econômico, acabaram perdendo boa parte de sua densidade e identidade conceitual.<sup>192</sup>

Para o autor, diante das mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais ocorridas na sociedade hodierna, faz-se necessário atualizar e contextualizar estas expressões, trazendo-as para a realidade contemporânea, tanto a social como a judiciária.<sup>193</sup>

De início, cabe dizer que jurisdição é mais que dizer o direito (compreensão clássica e já superada do juiz que é a boca da lei). Atualmente, reclama-se pela efetividade. O juiz deve aplicar, dizer o direito e, sobretudo, garantir a sua realização.

---

<sup>190</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.71.

<sup>191</sup> MANCUSO, op. Cit., p.132.

<sup>192</sup> Idem ibidem, p.333.

<sup>193</sup> Idem ibidem, p.335.

Segundo Maria Teresa Sadek<sup>194</sup>, o acesso à justiça não significa somente o reconhecimento dos direitos dos cidadãos, mas também que os litígios sejam resolvidos a contento das partes envolvidas, e que ocorra em tempo aceitável, posto que os litígios que se arrastam por 20 ou 30 anos, não podem ser considerados solucionados de forma justa, face à tamanha demora.

Evidencia-se, portanto, que o acesso à justiça não se restringe somente ao ingresso no Judiciário, mas também à solução do conflito existente, em tempo razoável, e que tal solução atenda e satisfaça ambas as partes. Não basta o Estado dizer o direito; é mister garantir o exercício efetivo do mesmo.

Assim, acesso à justiça implica não somente no direito do cidadão de recorrer ao Judiciário, mas sobretudo, de que a justiça seja efetivada mediante sentença em prazo aceitável, solucionando a questão. Segundo Oswaldo Akamine Júnior:

A pacificação dos conflitos e sua eventual solução, no capitalismo, passa necessariamente pela instância estatal. Seja através do ordenamento jurídico, em que os conteúdos normativos expressem interesses de classe, ou por meio da atuação das polícias e dos juízes. Mesmo quando a jurisdição alternativa e privada é invocada, no limite, é por meio da licença do Estado que os procedimentos conciliatórios ou arbitrais ocorrem [...].<sup>195</sup>

Mas, ainda pode-se dizer mais: o acesso à justiça nem sempre depende da atuação (ou do ingresso) do Poder Judiciário, compreendendo também outras ferramentas. Neste sentido, mencionam Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco que “vai ganhando corpo a

---

<sup>194</sup> CRISTO, Alessandro. **Excesso de Poder: Cada juiz é uma ilha e tem muito poder em suas mãos.** Entrevista publicada na Revista **Consultor Jurídico**, 8 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-fev-08/entrevista-maria-teresa-sadek-cientista-politica>>; Acesso em 03 Out 2012, não paginado.

<sup>195</sup> AKAMINE Jr, Oswaldo. **Acesso à justiça e emancipação social.** In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides. (Coord.) **Justiça e [o Paradigma da] Eficiência.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade; v.1). p.273.

consciência de que, se o que importa é pacificar, torna-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes”.<sup>196</sup>

Por sua vez, o artigo 134 da CF/88, que confere ao Estado a responsabilidade da distribuição da Justiça, determina que: “a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5º. LXXIV”.<sup>197</sup>

Neste contexto, Eneida Haddad e Cibele Muniz<sup>198</sup> destacam o Artigo 4º. II da LC-132, que definiu ser responsabilidade das defensorias públicas:

Promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando a composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos.<sup>199</sup>

Reinaldo Velloso dos Santos destaca:

(...) nos últimos anos, a resolução de conflitos pela conciliação, mediação e arbitragem passou a fazer parte da rotina das empresas e do cotidiano da vida dos cidadãos, fenômeno que foi muito bem recebido pelos profissionais do Direito, os quais passaram a utilizar tais mecanismos com maior frequência.<sup>200</sup>

A Resolução nº. 125/2010 do CNJ, elaborada com base na proposta de Kazuo Watanabe<sup>201</sup>, dispõe sobre a Política Pública Judiciária Nacional, regulamentou a conciliação e a mediação em todo o país.<sup>202</sup> Entretanto, privilegiou mais as questões

---

<sup>196</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 32-3.

<sup>197</sup> Acrescente-se ainda que a reforma constitucional do Judiciário reconheceu a relevância das defensorias públicas, de sorte que a EC 45/2004 garantiu a autonomia funcional, administrativa e financeira das defensorias públicas estaduais. Vide HADDAD, op. Cit., p.119.

<sup>198</sup> HADDAD, MUNIZ, op. Cit., p.119.

<sup>199</sup> Lei Complementar n.º 132, de 07 de Outubro de 2009.

<sup>200</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012, p. 158.

<sup>201</sup> HERINGER, op. Cit., p.27.

<sup>202</sup> Idem ibidem, p.27.

administrativas e produção de relatórios estatísticos, em detrimento da ampla difusão sobre as vantagens da consensualidade.<sup>203</sup>

Ante a crise do Judiciário, analisada no capítulo precedente, tem sido crescente a existência de instâncias, órgãos e agentes parajurisdicionais, voltados à prevenção ou à resolução consensual dos conflitos, de modo a **se** reconhecer que a jurisdição não é mais um atributo exclusivo do Estado.<sup>204</sup>

Assim, Rodolfo de Camargo Mancuso, afirma que “cumpre reconhecer que dentre nós já se instalou um ambiente de jurisdição compartilhada”.<sup>205</sup>

Por isso, cabe entender que é possível alcançar a solução de conflitos também, em algumas hipóteses, sem acesso direto ao Poder Judiciário.

O autor<sup>206</sup> nos remete à lição de Sidnei Agostinho Beneti, para quem:

(...) dizer o direito não exaure o dizer a Justiça. A solução justa da controvérsia tanto pode provir da jurisdição legal, monopólio do Estado, como pode realizar-se por outros instrumentos de composição de conflitos, embora todos busquem a realização da Justiça. Só a idolatria estatal, alimentada pela nociva ingenuidade científica ou pelo preconceito ideológico impermeável a razão, pode sustentar a crença de que o julgamento jurisdicional realizado pelo Estado seja sempre justo e de que somente esse julgamento seja apto à realização da Justiça no caso concreto.<sup>207</sup>

Neste diapasão, Rodolfo de Camargo Mancuso observa que:

O conceito de Jurisdição, embora usualmente atrelado à Justiça Estatal, de modo algum apresenta uma base homogênea, tratando-se, antes, de palavra polissêmica ou plurívoca, utilizada, com maior ou menor precisão, em muitos outros campos, com diversa dimensão e finalidade.<sup>208</sup>

---

<sup>203</sup> LUCENA FILHO, op. Cit., não paginado.

<sup>204</sup> MANCUSO, op. Cit., p.337.

<sup>205</sup> Idem ibidem, p.337.

<sup>206</sup> Id. IBID. p. 337.

<sup>207</sup> BENETI, Sidnei Agostinho. **Resolução Alternativa de Conflitos (ADR) e Constitucionalidade**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, n.º 9, jan.-jun. 2002, p. 104.

<sup>208</sup> MANCUSO, op. Cit., p.337.

José Renato Nalini afirma não possuir o Judiciário monopólio das decisões, devendo conviver com formas alternativas de resolução de problemas. “Poderá exercer o monopólio da coordenação de todas essas atuações, assegurando-se proferir a última palavra como garantidor das regras do jogo. Somando e não competindo”.<sup>209</sup>

Do mesmo norte é a lição de Cândido Rangel Dinamarco:

Constitui tendência moderna o abandono do fetichismo da jurisdição, que por muito tempo fechou a mente dos processualistas e os impediu de conhecer e buscar o aperfeiçoamento de outros meios de tutela às pessoas envolvidas em conflitos. Os meios alternativos para solução destes ocupam hoje lugar de muito destaque na preocupação dos processualistas, dos quais vêm recebendo especial ênfase a conciliação e a arbitragem. Não visam a dar efetividade ao direito material, ou à atuação da vontade concreta da lei, isto é, não são movidos pelo escopo jurídico que por muitas décadas se apontou como a mola legitimadora do exercício da jurisdição pelo Estado. Mas, tanto quanto esta, tem o escopo pacificador que é o verdadeiro fator de legitimidade da jurisdição mesma no Estado moderno.<sup>210</sup>

De igual pensar, Rodolfo de Camargo Mancuso observa que:

Com efeito, impende hoje reconhecer que “dizer o Direito” não é mais atributo exclusivo do Estado-juiz, mas na verdade se trata de tarefa perfeitamente desempenhável por outros agentes, órgãos, ou instâncias, desde que aptos a prevenir ou resolver os conflitos com justiça e em tempo hábil.<sup>211</sup>

Para Heliana Coutinho Hess:

A “extensão do acesso à justiça deve ser repensada em outras bases, meios ou instrumentos alternativos, os quais cooperem e aliviem a carga excessiva do Poder Judiciário Estatal e que tenham o mesmo nível de idoneidade e praticidade na ordenação social e pacificação de conflitos”.<sup>212</sup>

---

<sup>209</sup> NALINI, Jose Renato. **A Rebelião da Toga**. Campinas/SP: Millenium, 2006. p. 179.

<sup>210</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Tutela Jurisdicional. Fundamentos do Processo Civil Moderno**, t. II, 3.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 837.

<sup>211</sup> MANCUSO, op. Cit., p.338.

<sup>212</sup> HESS, Heliana Coutinho. **Acesso à Justiça por Reformas Judiciais: (comparativo entre as reformas judiciais do Brasil e da Alemanha)**. Campinas: Millennium, 2004, p. 165.

Conclui-se, assim, à luz de uma hodierna visão conceitual, que a jurisdição não mais é atributo exclusivo do Estado. Há jurisdição (compartilhada), também, através de meios alternativos de solução de conflitos, como a conciliação, a mediação e, também, o objeto deste estudo, qual seja, o protesto notarial.

Nessa mesma ótica dá-se a releitura do acesso à justiça que, nesta visão atualizada e contextualizada de jurisdição, pode ocorrer sem acesso ao Judiciário. Fundamental é não confundir, pois, acesso à justiça com acesso ao Judiciário.

Ao contrário, o Estado deveria fomentar a busca de solução de conflitos fora da estrutura judiciária estatal, através de meios alternativos, deixando ao Judiciário somente questões que não lograram êxito nestas instâncias. Propicia-se, assim, o exercício da “*vera cidadania*” e valorização da resposta jurisdicional.<sup>213</sup>

Rodolfo de Camargo Mancuso reforça que “as resistências à concepção renovada, atualizada e contextualizada de jurisdição e de acesso à justiça têm produzido, como extremidade negativa, a manutenção e mesmo o recrudescimento do quadro atual de sobrecarga do serviço Judiciário”.<sup>214</sup>

#### **2.4 O acesso à justiça por intermédio dos meios alternativos de solução de conflitos**

Como já registrado anteriormente, cabe destacar que, na visão de Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>215</sup>, é fundamental que o Direito (que é bastante complexo, no Brasil) seja simplificado, de modo a traduzir suas nuances para o cidadão comum, permitindo que este busque, na Justiça, a satisfação de suas necessidades pelos meios mais acessíveis, notadamente os meios extrajudiciais como a conciliação, e que isto ocorra dentro da compreensão e possibilidades desse indivíduo, e ainda, que se realize dentro da celeridade possível.

---

<sup>213</sup> MANCUSO, op. Cit., p.344.

<sup>214</sup> Idem ibidem, p.345.

<sup>215</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.156.



Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>216</sup> reporta as Eras Romanas para mencionar que, à época, as questões que geravam conflitos entre as pessoas eram resolvidas por elas mesmas, ou quando necessário, que recorriam a uma terceira pessoa, como “árbitro privado”, e somente em último caso, recorriam ao “processo romano, - a *extraordinária cognitio* – em que o magistrado se encontrava revestido do poder estatal”. O autor é defensor dos meios alternativos, apontando, neste sentido, as vantagens e os méritos da conciliação e da arbitragem.

Entretanto, no presente, a realidade nacional é bastante diferente do período mencionado, existindo vários aspectos que dificultam o acesso à justiça, enquanto busca pela solução de problemas legais. Ademais, como igualmente ressaltado, acessar a justiça não se restringe ao Judiciário, mas, em uma moderna leitura, há acesso à justiça através de meios alternativos que satisfaçam e efetivem o exercício de um direito. Entre os meios alternativos para acesso à justiça, estão a arbitragem, a autocomposição, a mediação e a conciliação.<sup>217</sup>

No que tange aos litígios pecuniários existentes, originados a partir do inadimplemento de títulos ou outros documentos de dívida, o protesto notarial permite, na maioria dos casos, a solução do problema de maneira célere, barata e eficiente. Trata-se, assim, em muitos casos, em uma alternativa para desafogar o Poder Judiciário.

Há consenso entre Humberto Lima de Lucena Filho<sup>218</sup> e Joaquim Falcão<sup>219</sup>, no sentido de reafirmarem os métodos extrajudiciais como alternativa eficiente para pacificar os litígios pecuniários, que podem e devem ser resolvidos sem a necessidade do Judiciário, desobstruindo-o inclusive, conforme preceitua a Resolução nº. 70 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> MANCUSO, op. Cit., p 156.

<sup>217</sup> GRINOVER et. al.. Op. Cit., p.1.

<sup>218</sup> LUCENA FILHO, op. Cit., não paginado.

<sup>219</sup> FALCÃO, op.cit., não paginado.

<sup>220</sup> A Resolução nº. 70 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabelece que “a missão do Poder Judiciário é realizar a justiça. [...] Ela determina que o Judiciário deve ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz social. Agora a legitimidade do

Entre as inúmeras implicações para o acesso à justiça, está ainda a reforma do aparelho judicial como um todo.

Desde o início do Século XXI têm sido feitos esforços para promover a modernização dos tribunais, de seus procedimentos e rotinas, entre os muitos aspectos implicados no acesso à justiça. Na Europa, Áustria e Estados Unidos, a reforma foi sendo feita em blocos, privilegiando “a oralidade, a livre apreciação da prova, a concentração do procedimento e o contato entre juízes e litigantes”, visando colocar as partes em condição de igualdade e com isso, promover o fim do processo pela conciliação.<sup>221</sup>

Kazuo Watanabe<sup>222</sup>, Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>223</sup> referem o Modelo de Stuttgart<sup>224</sup>, introduzido por Fritz Bauer em 1967, que teve por objetivo promover a celeridade processual, tornando obrigatória uma audiência extrajudicial para todos os casos cíveis na primeira instância.<sup>225</sup>

A referência em questão tem a intenção clara de apontar a necessidade de promover o “diálogo oral e ativo sobre os fatos e sobre o direito”, visando ainda ocasionar a celeridade, resultar em decisões, e fazer com que as partes compreendam e aceitem as circunstâncias, sem recorrer.<sup>226</sup>

Além da celeridade, está a economia dos custos processuais e forenses.

---

Poder Judiciário está estreitamente vinculada ao seu desempenho operacional, à sua eficiência administrativa.

<sup>221</sup> CAPPELLETI, GARTH, Op. Cit., p.76-7.

<sup>222</sup> WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Brasil. In GRINOVER, WATANABE, LAGASTRA NETO, op. Cit., p.8.

<sup>223</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.78.

<sup>224</sup> Modelo de Stuttgart e o Processo Civil germânico: o Poder Legislativo alemão, com sucessivas reformas no código de processo civil germânico (Zivilprozessordnung ou ZPO), criou espécie de audiência extrajudicial ao início do procedimento ordinário, mudando a sistemática de demandas judiciais (Klagen) em parte da Alemanha, aspecto este corroborado por meio da eficácia do Projeto Modelo Juízes Mediadores.

<sup>225</sup> WEGEN Gerhard; GACK, Christine. **Mediation in pending civil proceedings in Germany: practical experiences to strengthen mediatory elements in pending court proceedings.** IBA Mediation Committee Newsletter, 2006, p. 8-10.

<sup>226</sup> WATANABE, op. Cit., p.8.

Denominada como “tradição da oralidade”, esta conduta foi adotada no final dos anos 70 em vários países, como a Alemanha, Bulgária, países do Leste Europeu e União Soviética, nações cujo regime de governo é o socialismo.<sup>227</sup>

Ambas as questões, morosidade e custo judicial, têm sido, cada vez mais, combatidas por meio de alternativas extrajudiciais, utilizando a figura de julgadores informais e do juiz arbitral, com o objetivo explícito de solucionar litígios fora dos tribunais. Os autores ressaltam ainda que, embora a reforma diga respeito a determinados tipos de lides, como as pequenas causas e as de interesses de consumidores, existem outras, que se caracterizam como reformas gerais.<sup>228</sup>

Inicialmente, pode-se mencionar que o juízo arbitral caracteriza-se como rápido e econômico, com grande limitação para interposição de recursos, mas pode vir a ser dispendioso, posto que, as partes devem arcar com os honorários do árbitro.<sup>229</sup>

Por sua vez, está a conciliação, que visivelmente, constitui-se em meio alternativo altamente vantajoso para o sistema jurídico como um todo, devido à sua principal característica, que é a de resolver o litígio sem julgamento. Além de célere, é barato, uma vez que pacifica o conflito, promove o entendimento entre as partes, e ainda, evita que novas ações judiciais sejam protocolizadas.<sup>230</sup>

Trata-se a conciliação de meio largamente utilizado em países orientais, como o Japão, onde são mantidas cortes de conciliação, da qual participam dois membros leigos e um juiz. Além disto, o Judiciário daquele país pode remeter determinado caso à conciliação.

Por sua vez, os Estados Unidos mantém, desde 1978, os “centros de justiça da vizinhança”, e os “tribunais populares”. Já a França, adotou desde 1977 o sistema de conciliação, tendo atingindo a marca dos 99 departamentos conciliadores, localizados nas prefeituras locais.<sup>231</sup>

---

<sup>227</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p.78-9.

<sup>228</sup> Idem ibidem, p.81.

<sup>229</sup> Id. ibid., p.82.

<sup>230</sup> Id. Ibid., p.75-6.

<sup>231</sup> Id. Ibid., p. 85-6.

Ainda Mauro Cappelletti e Bryant Garth destacam que “a conciliação é extremamente útil para muitos tipos de demandas e partes, especialmente quando consideramos a importância de restaurar relacionamentos prolongados, em vez de simplesmente julgar as partes vencedoras ou vencidas.”<sup>232</sup>

Posta esta explanação sobre a utilização de meios extrajudiciais para o acesso à justiça, cumpre refletir sobre o protesto notarial enquanto alternativa à ação de cobrança, pelo qual o cidadão pode alcançar jurisdição e acesso à justiça. Permite ainda, aliviar o Poder Judiciário, amenizando sua crise numérica.<sup>233</sup>

Mais que isso, o protesto notarial ainda oferece diversas vantagens, como se passará a analisar no próximo capítulo.

---

<sup>232</sup> CAPPELLETI, GARTH, op. Cit., p. 85-6.

<sup>233</sup> Vide Capítulo I a este respeito.

## CAPÍTULO III – REPENSANDO O PROTESTO NOTARIAL

### 3.1 As raízes do protesto e o deslocamento de sua origem cambial

Acerca das origens do protesto, Domingos Franciulli Netto reflete que “a história do protesto é mero capítulo da história da letra de câmbio”.<sup>234</sup>

O protesto surgiu na Baixa Idade Média, com o escopo de marcar a taxa de câmbio do valor expresso numa letra de câmbio, na hipótese de inadimplemento, uma vez que, nos centros de comércio medievais, havia várias moedas diferentes, de acordo com a procedência de cada mercador.

Para José Carlos Alves<sup>235</sup>, a origem do protesto vincula-se inseparavelmente dos títulos de crédito. Para ele, o protesto estava, em sua origem, atrelado apenas à falta de aceite da Letra de Câmbio, mas com a dinâmica da história do instituto, logo surgiu a prática do protesto por falta de pagamento.

Vicente de Abreu Amadei, por sua vez, afirma que o “protesto de títulos tem, sem dúvida, raiz cambiária, pois é na evolução da letra de câmbio que sua dinâmica histórica esta amarrada.”<sup>236</sup>

*Com relação à síntese histórico-evolutiva do protesto, ensina Ary Brandão de Oliveira:*

*Mudou, sim, e de modo sensível, o escopo do instituto. De fato, em suas origens, servia apenas para estabelecer a taxa de câmbio, vigente na data do inadimplemento. Por fim, além do protesto por falta de aceite se admitiu também o protesto por falta de pagamento no dia do vencimento.*<sup>237</sup>

*Igualmente são os dizeres de Nelson Abrahão:*

---

<sup>234</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. **Princípios de Protesto de Títulos**. In: Introdução ao Direito Notarial e Registral, Coordenado por RICARDO DIP, SAFE Ed., 2004, pág.71.

<sup>235</sup> ALVES, Jose Carlos. **Aspectos Atuais do Protesto**. Palestra ministrada em 19/06/2004, no Curso de Extensão Universitária de Direito Notarial, Registral e Imobiliário da Universidade Anhembi Morumbi. São Paulo, 2004.

<sup>236</sup> AMADEI, op. Cit., pág.71.

<sup>237</sup> OLIVEIRA, Ary Brandão de. **Direito Cambiário brasileiro**. Belém: Cejup, 1994, p. 159.

*Certo é que seu conteúdo remanesceu através dos tempos. Mudou apenas o escopo, que, no início, era o de fixar o curso do câmbio na data do inadimplemento. Empregue, depois, para caracterizar a falta de aceite, destinou-se, finalmente, a evidenciar a falta de pagamento no vencimento.*<sup>238</sup>

*Consoante Mara Rozane Sarquiz, os primeiros protestos provavelmente foram lavrados antes do ano de 1339, isso porque a “Breve Collatio Notarium, realizada em Piza, no ano de 1305, já incluía entre as funções do notário a praesentatio e a protestatio litterarum”, entretanto, inexistem fontes bibliográficas sobre o tema.*<sup>239</sup>

Segue, na mesma linha, Berlioz Wanderlei Rebouças:

Na verdade, o protesto nasceu com o surgimento do primeiro estágio de evolução cambial, o chamado período italiano, que vai de 1.300 a 1.700, onde floresceu o título, como expressão do contrato de câmbio, traettizio<sup>240 241</sup>.

Importante constatar que o protesto cambial nasceu na Itália, no século XIV, sendo posteriormente expandindo para a França no século XV, regulado com o Édito de Luiz XI, de 08 de março de 1462; já na Alemanha, só foi conhecido no século XVI.<sup>242</sup>

Sobre a Ordenança Francesa, leciona a mesma autora:

Até o advento da Ordenança Francesa de 1673, que regulava o protesto através de seus arts. 4 e 6 e de 7 a 15, o protesto não tinha por finalidade resguardar os direitos regressivos contra os endossantes, mas tão somente possuía o fim específico de demarcar a data da falta de aceite ou do pagamento, combatendo desta forma a especulação da usura. Posteriormente, com o advento da citada Ordenação, o protesto passou a surtir dois efeitos, quais sejam: conservava ilesos os direitos de regresso e demonstrava a diligência do portador ao obter o aceite ou pagamento.<sup>243</sup>

---

<sup>238</sup> ABRAHÃO, Nelson. **O protesto cambiário**, RT 387/24.

<sup>239</sup> SARQUIZ, Mara Rozane. **O Protesto Cambial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 14.

<sup>240</sup> Dicionário Prático Del Diritto Privato, de Vitorio Scialoja, vol. I, A-Cav, verbete cambiale, de Eduardo Piola Caselli, Milão, Casa Ed. Dr. Francesco Vallardi, pp. 611-690.

<sup>241</sup> REBOUÇAS, Berlioz Wanderlei. **Da Sustação de Protesto**. São Paulo: Lexbook, 1999, p.20.

<sup>242</sup> SARQUIZ, Mara Rozane. **O Protesto Cambial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 14.

<sup>243</sup> REBOUÇAS, op. Cit., p.20.

No Brasil, o protesto teve seu início vinculado à ordem jurídica portuguesa, em virtude de suas Ordenações - Afonsinas, Manuelinas e Filipinas – porém, para atender às necessidades da colônia, foram promulgadas várias leis extravagantes, como foi o “caso da Lei sobre Letra de Câmbio, de 1672. Esta lei, contudo, não abordava a figura do protesto. O Alvará de 19 de outubro de 1789 regulava tão-somente o termo de denúncia dos protestos, e sua omissão acarretava a perda do direito de regresso.”<sup>244</sup>

A esse respeito, Berlioz Wanderlei Rebouças ensina que:

Entre nós, como igualmente em Portugal, antes do Código Comercial de 1850 e do Regulamento 737, do mesmo ano, não havia lei a respeito do protesto. Vigia o Alvará de 19 de outubro de 1789, a regular o termo de denúncia dos protestos. Antes desse alvará, em Portugal e no Brasil, o assunto era objeto de usos e costumes do comércio, sendo certo que, em Lisboa, se achava estabelecido um ofício privativo de Escrivão dos Protestos, privilegiado que a Bahia também teve, com a criação de um Tabelionato de Protestos, através da lei sem numeração conhecida, de 15 de novembro de 1827.<sup>245, 246</sup>

O Alvará de 1789 foi substituído pelo Código Comercial de 1850, no qual constava no título XVI, seção VI, do protesto de letra de cambio, disciplinado pelos artigos 405 ao 414. Posteriormente, o Decreto nº. 2.044/1908, que regulamenta as operações cambiais, revogou o referido capítulo.

Sobre o Código Comercial de 1850 e o Decreto nº. 2.044/1908 discorre Silvio de Salvo Venosa:

Em nosso país, o Código Comercial de 1850, que substituiu o Alvará de 1789, disciplinou no título XVI que o protesto das cambiais era necessário: nos casos de recusa de aceite; na hipótese de o aceitante estar oculto ou em lugar distante ou não podendo ser encontrado; na hipótese de recusa do aceitante em devolver a letra entregue para aceite ou aceitante; no caso de aceite limitado ou restrito à soma sacada; na recusa de pagamento; na falência do aceitante e na falta de aceite na letra de câmbio a tempo certo de vista. O festejado Decreto nº 2.044, de 31 de dezembro de 1908, revogou os dispositivos do Código Comercial sobre a matéria, tratando do

---

<sup>244</sup> SARQUIZ, op. Cit., p. 14.

<sup>245</sup> tudo conforme se lê nos Princípios de Direito Mercantil e Leis da Marinha, de José Silva Lisboa, o nosso Visconde de Cairú, t II, Rio, Tipografia Acadêmica, 1874, pp. 369-373 e 442.

<sup>246</sup> REBOUÇAS, op. Cit., p.20.

protesto cambial nos arts. 28 a 33. Esse diploma prendeu-se às antigas tradições medievais, razão pela qual é formalmente rigoroso.<sup>247</sup>

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, ensejou a criação da Lei nº. 8.935/1994 e conseqüentemente da Lei nº. 9.492/1997, que definiu a competência e regulamentou o Serviço de Protesto de Títulos.

Desde sua origem, o protesto está vinculado ao Direito Comercial e a todos os seus institutos, podendo ser aplicado também no âmbito civil, segundo o Código Civil de 1916, e suas atualizações em 1939 e 1973.<sup>248</sup>

Entretanto, o cumprimento de obrigação inerente ao direito cambiário é comum tanto ao Direito Civil quanto ao Comercial.<sup>249</sup>

Dessa forma, cabe ao Direito Notarial e ao Direito Registral, assegurar ao credor os direitos previstos em Lei, já que conferem “fé-pública” aos documentos e ações que correspondem à sua atividade, as quais, “(...) têm por objetivo garantir ou dar eficácia aos negócios jurídicos”.<sup>250</sup>

Reinaldo Velloso dos Santos<sup>251</sup> destaca que o protesto sempre foi tratado no âmbito do Direito Comercial, em função do aumento no uso das letras de câmbio, e posteriormente, de outros títulos de crédito.

Entretanto, existem doutrinadores que o definem como ato registral, como é o caso de Mara Rozane Sarquiz<sup>252</sup>, que compartilha desse pensamento ao afirmar que se trata de importante ato notarial, ao qual se dará fé e constituirá prova do ato, gerando efeito entre as partes.

---

<sup>247</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2003, p. 473.

<sup>248</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012, p.152.

<sup>249</sup> DIP, Ricardo (Coord.). **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p.13.

<sup>250</sup> Idem ibidem, p.13.

<sup>251</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Op. Cit., p.1.

<sup>252</sup> SARQUIZ, op. Cit., p.87.



Em defesa de sua teoria, Mara Rozane Sarquiz explica que, em sendo ato registral, o protesto “vislumbra a publicidade”, além de gerar os efeitos não só entre as partes como também “*coram tertio*”.<sup>253</sup>

José Carlos Alves defende ter havido, na síntese histórico-evolutiva do protesto, o que ele chama de “desligamento de sua origem cambial.”<sup>254</sup>

Deveras, como visto, o protesto nasceu vinculado à letra de cambio. Em sua evolução, lentamente foi sendo estendido aos demais títulos de crédito, e, posteriormente, a outros documentos de dívida.

*Aponta José Carlos Alves<sup>255</sup> que os primeiros passos do deslocamento do protesto de sua origem cambial deram-se em 1945, com a advento da Lei de Falência<sup>256</sup>, em que o protesto desviou-se, pela 1ª vez, de sua origem cambial.*

*Isto porque, com base nesta lei, o protesto passou a servir para caracterizar o estado de falência de um comerciante, por impontualidade<sup>257</sup>, fixar o termo legal da falência<sup>258</sup>, e a inexistência de protesto por falta de pagamento passou a ser uma das condições para ser decretada a concordata preventiva.<sup>259, 260</sup>*

*Novamente em 1965, com a edição da Lei nº 4.728, de 14/07/1965, que disciplinou o Mercado de Capitais, houve o segundo desvio do protesto para com a sua origem cambial, ao instituir, em seu artigo 75, que o contrato de câmbio, desde que protestado, constitui instrumento para requerimento da ação executiva.*

*No dizer de Vicente de Abreu Amadei:*

---

<sup>253</sup> SARQUIZ, op. Cit., p.87.

<sup>254</sup> ALVES, Jose Carlos. **Aspectos Atuais do Protesto**. Palestra ministrada em 19/06/2004, no Curso de Extensão Universitária de Direito Notarial, Registral e Imobiliário da Universidade Anhembi Morumbi. São Paulo, 2004.

<sup>255</sup> ALVES, op. Cit., não paginado.

<sup>256</sup> Decreto-lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945.

<sup>257</sup> art. 1º e 10, do Decreto-lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945.

<sup>258</sup> art. 14, § único, do Decreto-lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945.

<sup>259</sup> art. 158, IV, do Decreto-lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945.

<sup>260</sup> Vide Súmula nº 190 do STF: “O não pagamento de título vencido há mais de 30 dias, sem protesto, não impede a concordata preventiva”.

*O protesto de contrato de câmbio, que embora não seja título de crédito, e, portanto, não tem finalidade cambiária, é protestável para habilitar o credor à ação executiva, ou seja, para comprovar a impontualidade, total ou parcial, do devedor no pagamento prometido e, com isso, conferir ao contrato protestado força executiva.*<sup>261</sup>

O terceiro afastamento do protesto de sua raiz cambial ocorreu por meio do Decreto-lei nº 911, de 01/10/1969, que, em seu artigo 2º, § 2º, positivou que o protesto serve também para comprovar a mora do devedor na alienação fiduciária, acarretando a possibilidade de o proprietário-fiduciário (credor) vender a coisa a terceiros, independentemente de hasta pública.<sup>262, 263</sup>

O quarto deslocamento deu-se quanto à comprovação da mora nas vendas a crédito com reserva de domínio, passando o protesto a servir para comprovar a mora do devedor/comprador, autorizando o vendedor requerer liminarmente e sem audiência do comprador, a apreensão e depósito da coisa vendida.<sup>264</sup>

No entender de José Carlos Alves<sup>265</sup>, o mais recente e importante marco a evidenciar o paulatino descolamento do protesto de sua origem cambiária deu-se em 1997, com o advento da Lei dos Protestos<sup>266</sup> que, em seu artigo 1º, ao definir o ato de protesto, inovou ao inserir a expressão: “e outros documentos de dívida”, e a repete em inúmeros outros dispositivos seguintes.

Diz o artigo 1º que “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 dívidas”.<sup>267</sup>

---

<sup>261</sup> AMADEI, op. Cit., pág.71.

<sup>262</sup> Neste mister, observar a Súmula nº 72 do STJ: “A comprovação da mora é imprescindível à busca e apreensão do bem alienado fiduciariamente”.

<sup>263</sup> ALVES, op.cit., não paginado.

<sup>264</sup> Art. 1.071 do Código de Processo Civil: “ocorrendo a mora do comprador, provada com o protesto do título, o vendedor poderá requerer, liminarmente e sem audiência do comprador, a apreensão e depósito da coisa vendida”.

<sup>265</sup> ALVES, op. Cit., não paginado.

<sup>266</sup> Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

<sup>267</sup> Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

*Assim, assumiu a lei nova postura ao permitir a protestabilidade de “outros documentos de dívida”.<sup>268</sup>*

*Conclui-se, dessa maneira, que o protesto, em sua evolução, transcendeu sua origem cambial, acolhendo não somente títulos de crédito, mas também outros documentos de dívida.*

*Por esta razão, adotou-se, neste trabalho, a proposta de Reinaldo Velloso dos Santos<sup>269</sup>, substituindo-se a tradicional terminologia “protesto cambiário”, consagrada na Súmula 153 do Supremo Tribunal Federal, por “protesto notarial”, expressão mais abrangente e adequada à atual regulamentação.*

*Contudo, ante a omissão do legislador sobre o exato alcance da expressão “outros documentos de dívida” e “prova”, constantes do conceito legal do protesto, passou a haver celeuma doutrinária e, em consequência, uma crise conceitual do instituto, como passaremos a analisar.*

### **3.2 Crise conceitual do Protesto Notarial**

Um relevante entrave, que em muito tem limitado o potencial do protesto notarial, reside na interpretação de seu conceito.

O retro mencionado conceito de protesto foi ofertado no artigo 1.º, da Lei nº. 9.492, de 10 de setembro de 1997, a chamada Lei dos Protestos, segundo o qual “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**.”<sup>270</sup>

---

<sup>268</sup> Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

<sup>269</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Op. Cit., p.2 e 115.

<sup>270</sup> Grifo nosso.

Do conceito mencionado, os dois vocábulos supra-negritados, quais sejam, “prova” e “outros documentos de dívida” têm sido objeto de polêmica quanto às suas interpretações.

A maneira de interpretar este conceito é altamente relevante aos objetivos do presente trabalho, como se passará a verificar.

### **3.5.1 A interpretação do termo “prova”, constante do conceito legal de protesto**

Um dos primeiros aspectos da interpretação do conceito legal de protesto jaz na interpretação do vocábulo “prova”, utilizado pelo legislador.

Para relevante parte da doutrina, a interpretação desta expressão cingiu-se à prova processual.

Pontes de Miranda, segundo José Carlos Alves<sup>271</sup>, foi um dos primeiros a enfocar o caráter probatório do instituto:

O protesto é ato extrajudicial, formal e essencialmente probatório, através do qual se salvaguardam direitos cambiariformes. Deve ser formalizado perante Oficial Público, de serviços públicos, mas exercidos em caráter privado, embora lotado por delegação do poder público e detentor de fé-pública, como forma de conservar e ressaltar direitos.<sup>272</sup>

Neste mesmo sentido, a definição proposta por Walter Ceneviva coroa o caráter probatório do protesto:

Protesto é a manifestação do credor contra a omissão do devedor, sendo elemento de prova – imprescindível em certas circunstâncias – de que a obrigação não foi cumprida na forma e no prazo previsto pelo título, assegurando, ainda e no âmbito das relações cambiárias, direito

---

<sup>271</sup> ALVES, op.cit., não paginado.

<sup>272</sup> MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito cambiário: duplicata mercantil**. Vol. III. 2.ed., Campinas, SP: Bookseller, 2001, p.326.

contra eventuais avalistas e de regresso contra o endossante e o sacador.<sup>273</sup>

Carvalho de Mendonça reforça, igualmente, o viés probatório do instituto:

O protesto, para os efeitos cambiais (protesto cambial), é a formalidade extrajudicial, mas solene, destinada a servir de prova de apresentação da letra de câmbio, no tempo devido, para o aceite ou para pagamento, não tendo o portador, apesar de sua diligência obtido este ou aquele, com o mesmo objetivo, serve ainda de prova da falência do aceitante.<sup>274</sup>

Alkimar R. Moura defende que o protesto “é ato jurídico *stricto sensu*, solene, cuja função original e primordial é constituir prova formal de que o credor exigiu o cumprimento das obrigações cambiárias”, ou ainda, quando refere Fábio Konder Comparato<sup>275</sup>, para afirmar a impossibilidade de o protesto atender à vontade de uma das partes.<sup>276</sup>

Ora, não se pode analisar o conceito legal de protesto, contudo, olvidando-se o seu escopo precípuo, lugar comum de todos os institutos de registros públicos: a publicidade.

Neste estudo, quer se crer que o legislador, ao fazer uso da palavra “prova” para conceituar o protesto, pretendeu reconhecer que este é meio pelo qual o credor pretende dar publicidade, *erga omnes*, do inadimplemento; levar ao conhecimento público que determinado devedor não cumpriu sua obrigação para com determinado título ou documento de dívida.

Restringir o protesto a um pressuposto processual é esvaziá-lo de importância e torná-lo inócuo, na medida em que é com base no protesto extrajudicial que se pode

---

<sup>273</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores comentada (Lei nº. 8.,935/94)**. 4.ed., rev., ampl. e atualiz. até 10 de julho de 2002. São Paulo: Saraiva, 2002, p.83.

<sup>274</sup> MENDONÇA, J. X. Carvalho de. **Tratado de Direito Comercial**. RJ: Livr. Freitas Bastos, 1953.

<sup>275</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A regulamentação Judiciário-administrativa do protesto cambial**. Revista de Direito mercantil, v.83, 1991, p.79.

<sup>276</sup> MOURA, Alkimar R. (Coord). **Cartório de Protesto: uma análise dos aspectos jurídicos e econômicos**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p.49.

evitar a “interposição de um processo de execução para a concretização do direito de receber o crédito a que tem direito.”<sup>277</sup>

Deveras, parte robusta da doutrina defende ser o protesto meio de prova para eventual ação judicial. Entrementes, quando o credor procura o tabelionato para efetivar o protesto de um documento de dívida contra determinado devedor, está visando receber o débito existente, em detrimento da possibilidade de eventual ação judicial. E isto não pode ser ignorado.

Vislumbra-se no protesto, além de sua faceta probatória, algo maior; verifica-se, sim, um aspecto de coercibilidade, conduzindo o devedor a reorganizar sua vida financeira, fica impedido de obter novas linhas de crédito, devendo saldar as pendências existentes para poder retomar o crédito, através da liquidação dos títulos protestados em seu nome. Evita-se, assim, o superendividamento e, destarte, não há como negar ser o protesto um eficiente meio de cobrança.

Outra constatação a respeito do protesto consistir em ferramenta célere, prática e eficaz para o recebimento pecuniário (e não apenas meio de prova), consiste no fato de ocasionar altíssimo índice de adimplemento, como se analisará adiante.

Preciso o ensinamento de Vicente de Abreu Amadei, desligando o protesto de seu estigma probatório:

Assim, na aparência o protesto fica com um gosto amargo, uma nota de hostilidade, de amaldiçoado; todavia, em verdade, é remédio ao inadimplemento, é ponto de saneamento dos conflitos de crédito cambial presentes e de prevenção de negócios futuros, é meio simples, célere e eficaz de satisfação de boa parte dos títulos não honrados em seu vencimento; exerce, enfim, função de cura e de profilaxia jurídica e, também por isso, não é apêndice, mas integra a medula do sistema cambiário, com sua presença medicinal entre a vida e a morte dos títulos de crédito.<sup>278</sup>

Destarte, nos dizeres de Reinaldo Velloso dos Santos<sup>279</sup>, o protesto extrajudicial é um importante instrumento na recuperação pecuniária de variados

---

<sup>277</sup> COMASSETTO, op. Cit., p.114.

<sup>278</sup> AMADEI, op. Cit., p. 186.

<sup>279</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Op. Cit, p.2-3.

inadimplementos, o protesto ainda colabora para desafogar o Judiciário, por tratar-se de meio alternativo de pacificação deste tipo de conflito. Outra característica importante do protesto extrajudicial está no tempo em que se dá tal recuperação, uma vez que o devedor, tão logo notificado, tem um prazo de um dia (24 horas) para quitar o débito correspondente, evitando dessa forma que o protesto seja efetivado.

Primorosa a análise de Sérgio Luiz José Bueno, para quem:

É essencial que não tenhamos uma visão distorcida do protesto como instituto jurídico, como tem sido lançado equivocadamente mesmo em algumas decisões pretorianas. O procedimento que pode resultar no protesto não é apenas um meio de coerção para obtenção de pagamento pelo devedor. É muito mais que isso, mesmo nos casos de protesto facultativo. É, sim, uma forma rápida e segura de composição e prevenção de litígios, sem passar por manobras meramente protelatórias que insegurança e revolta trazem aos bons pagadores. Não é um castigo ao mau pagador, mas um caminho jurídico legítimo e eficaz para o credor, com o desafogo do Poder Judiciário.<sup>280</sup>

De igual feita é a afirmação de Silvio de Salvo Venosa:

De há muito o sentido social e jurídico do protesto, mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no iter do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito. Ora, por rebuscos ou não, o fato é que os juristas tradicionais nunca se preocuparam com esse aspecto do protesto, como se isso transmitisse uma *capitis deminutio* ao instituto do protesto e a sua Ciência. Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade.<sup>281</sup>

Do mesmo entendimento são as considerações de Ermínio Amarildo Darold, para quem o protesto cambiário é:

Ato formal, requerido ao organismo estatal pelo interessado, à salvaguarda dos seus direitos expressos em título de crédito e à constituição em mora do devedor para todos os efeitos legais. Além disso, o protesto tem a função de “constranger legalmente o devedor

---

<sup>280</sup> BUENO, Sérgio Luiz José. **O Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida: Aspectos Práticos**. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2011, p. 23.

<sup>281</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2003, p. 470-471.

ao pagamento, sob pena de ter lavrado e registrado contra si ato restritivo de crédito, evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência formal possível.<sup>282</sup>

Célia Muller também aponta haver no protesto não somente função probatória, mas também a publicística:

Verifica-se que o protesto constitui-se não somente como prova de inadimplemento, mas também, como meio de dar publicidade a si mesmo, garantindo direitos eventuais contra coobrigados – endossantes ou avalistas- caso existam.<sup>283</sup>

Carlos Henrique Abrão, vislumbrando além da função probatória, assinala que o protesto, primordialmente, “significa o interesse, o móvel que agita o credor na exigência do valor resultante de operação preenchendo as formalidades legais”.<sup>284</sup>

O protesto dá publicidade ao inadimplemento, para que sejam também tomadas medidas legais e restritivas de crédito contra o devedor pelas instituições financeiras, já que é instrumento de registro de dívida que não prescreve, posto que se extingue somente no momento em que for quitado.<sup>285</sup>

Assim, rechaça-se a doutrina que dogmatiza o protesto a mero meio de prova processual. Não há que se compreender aludido instituto senão como adjudico extrajudicial de satisfação de crédito inadimplido, estampado em título ou documento de dívida, e eficiente e efetivo instrumento de combate ao inadimplemento.

Deste modo, perfaz-se o primeiro aspecto de uma crise conceitual do protesto, qual seja, o de reduzi-lo a mero meio de prova processual, o que tem contaminado a doutrina e a jurisprudência, causando efeitos indesejados.

---

<sup>282</sup> DAROLD, Erminio Amarildo. **Protesto Cambial**. 3. ed.; 3ª. tir.; Curitiba, PR: Juruá, 2006, p.17.

<sup>283</sup> MÜLLER, Célia. **Protesto Notarial. A descartularização da Duplicata Mercantil no Protesto por Indicações e outros aspectos atuais e relevantes**. São Paulo: BH Editora; 2006, p.13.

<sup>284</sup> ABRÃO, Carlos Henrique. **Protesto – Caracterização da Mora – Inadimplemento Obrigacional**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 9.

<sup>285</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Op. Cit., p.2.



Um relevante efeito funesto desta interpretação reside no fato de que, em sendo o protesto considerado meio de prova processual, extrai-se que seu objetivo seria o de promover uma posterior ação judicial, na qual se utilizaria a prova produzida. Note-se, portanto, que se estaria nesse equivocado raciocínio, inserindo o protesto notarial como elemento da cultura da litigância.

Em consequência, estar-se-ia a negar, pois, o protesto como meio de solução alternativo de conflito, como meio de pacificação social e, principalmente, como meio propiciador da desjudicialização.

Uma decorrência bastante emblemática dessa questão seria a vinculação do protesto notarial ao instituto da prescrição, este último, relacionado exclusivamente ao direito processual.

Ora, o protesto notarial, ato extrajudicial, passou a ser observado sob a ótica do direito de ação, ao ponto de se limitar o seu uso, ou mesmo de considerá-lo “desnecessário”.

Foi assim, *verbi gratia*, que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo elaborou sumula em que registrou:

Súmula 17: A prescrição ou perda de eficácia executiva do título não impede sua remessa a protesto, enquanto disponível a cobrança por outros meios.

Neste mesmo sentido, podem ser enumerados alguns julgados:

EMENTA: AÇÃO CAUTELAR DE SUSTAÇÃO DE PROTESTO. NOTA PROMISSÓRIA. PRESCRIÇÃO. PROTESTO INDEVIDO. Protesto efetuado irregularmente, uma vez que o título encontra-se prescrito. Ausência de finalidade jurídica. O protesto de título prescrito é ilegal e caracteriza conduta ilícita do credor. APELO PROVIDO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70022696330, Décima Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Helena Ruppenthal Cunha, Julgado em 30/04/2008)

EMENTA: PROTESTO. NULIDADE. CHEQUE PRESCRITO. Os artigos 33 e 48 da Lei do Cheque estabelecem um prazo dentro do qual se acha o credor legitimado ao protesto do título. Expirado o lapso temporal previsto, com a caracterização da prescrição do cheque, o aponte da cártula reveste-se de ilegalidade e abusividade, dando azo reconhecimento da nulidade do ato notarial. Ademais, o protesto do título prescrito é providência totalmente dispensável e prescindível ao exercício do direito de crédito dele resultante, cuja

satisfação deve ser buscada através das vias próprias, in casu, a ação monitória ou a ação de cobrança. Apelo improvido. (Apelação Cível Nº 70019885177, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Antônio Kretzmann, Julgado em 09/08/2007)

Faz-se notar, nos exemplos supracitados, que se chegou a afirmar “ausência de finalidade jurídica” e “providência totalmente dispensável e prescindível ao exercício do direito de crédito dele resultante”.

Há que se discordar, contudo, dessa posição. Restringir o protesto a um pressuposto processual é esvaziá-lo de importância e torná-lo inócuo.

Conclui-se, assim, ser necessária uma releitura do significado do vocábulo “prova” constante do conceito legal de protesto, interpretando-o não como “prova processual”, mas antes como fator de publicidade *erga omnes*, característica mais adequada ao seu viés de registros públicos e às suas verdadeiras finalidades.

### **3.2.2 A extensão do termo “outros documentos de dívida”, constante do conceito legal de protesto**

Outro relevante entrave, que igualmente tem limitado o potencial do protesto notarial, reside na interpretação de termo “outros documentos de dívida”, constante do conceito legal de protesto.

Tal questão é determinante a qualificar quais títulos e documentos podem ser submetidos ao protesto notarial.

Milton Fernando Lamanauskas e Arthur Del Guércio Neto<sup>286</sup> ponderam que a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo sempre adotou entendimento restritivo quanto a interpretação da expressão em comento, como se

---

<sup>286</sup> LAMANAUSKAS, Milton Fernando; GUÉRCIO NETO, Arthur Del. O Protesto de Certidões de Dívida Ativa e a Eficiência Administrativa. In: PEDROSO, Regina (Coord.). **Estudos Avançados de Registro Notarial e Registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 140.

observa de julgado de 1998, o qual se merece transcrever, para adequada análise da temática em lume:

PROCESSO CG N. ° 2.374/97 - CAPITAL - FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR PROCON, com os apensos que seguem:

Processo CG 1.131/98 1ª Vara de Registros Públicos (2º Tabelião de letras e Títulos Capital).

Processo CG 1.447/98 1ª Vara de Registros (Espolio de Baile Deletérios Panagoulis Advogados: ELIAS C. MALULY, OAB nº 8.676 e ELIAS MALULY, OAB nº 53.432)

Processo CG 1.448/98 1ª Vara de Registros Públicos (Citricola Pevicaba Ltda Advogado: REINALDO CORRA DA SILVA MEYER, oab Nº 108.081)

Processo CG 1.494/98 1ª Vara de Registros Públicos (6º Tabelião de Protesto de Títulos Capital).

Protocolo CG 11.793/98 1ª Vara de Registros Públicos (1º Tabelionato de Protesto de Títulos Capital)

Protocolo CG 14.117/98 1ª Vara de Registros Públicos (Negrão e Bortoleto Advogados Associados - Advogado: SÉRGIO BORTOLETO, OAB nº 112.134)

Excelentíssimo Senhor Doutor Corregedor Geral da Justiça:

Tratam os autos de consulta formulada pelo PROCON-Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor, que pretende saber se a certidão de dívida ativa seria documento adequado a ensejar o protesto, para os fins previstos no artigo 1º da lei Federal 9.492, de 10 de setembro de 1997.

Em apenso estão os processos CG 1.131/98, CG 1.447/98, CG 1.448/98 e CG 1.494/98, além dos Protocolados CG 11.793/98 e CG 14.117/98, que versam sobre consultas sobre o mesmo tema, envolvendo documentos de dívida diversos, como o contrato de mútuo, o contrato de compra e venda e engorda de suínos em parceria, o instrumento particular de confissão de dívida e transação, o contrato de compra e venda e engorda de aves em parceria, o contrato de cheques especial e o instrumento de confissão de dívida e constituição de garantia, respectivamente.

E o relatório.

Passamos a opinar:

A matéria posta nos autos trás como questão emergente à inteligência da expressão contida na nova lei que regulou a atividade de protestos, especialmente no que respeita aos "outros documentos de dívida" mencionados naquele diploma legal.

Com a introdução dessa nova expressão, indagam-se quais seriam esses outros documentos de dívida que seriam passíveis de protesto. Na verdade o ponto central está no fato de se estabelecer se houve, com a edição da retirada lei Federal 9.492/97, ampliação do rol de documentos que podem ser objeto de protesto pelos tabeliães de protestos de títulos.

Ainda que a introdução dessa aludida expressão, a primeira vista, possa induzir assertiva como essa, no sentido de que a partir de então teria sido admitido o protesto de outros documentos que até então não pudessem ser protestados, tem-se que não há automática alteração do que agora vinha sendo aceito para que fosse protestado.

Na verdade, e cumpre agora reiterar, admite-se o protesto dos títulos por falta de pagamento, de aceite, de devolução, ou ainda parte fins falimentares.

Há protestos necessários para que esteja assegurado o direito de regresso contra o endossamento ou outros obrigatórios para que se possa aparelhar execução com base em título sem aceite, desde que acompanhada esta dos documentos comprobatórios da sua origem (nota fiscal fatura e comprovante de entrega da mercadoria).

No que diz respeito ao protesto de outros documentos de dívida, no entanto, importante seja saliente que, salvo os protestos para fins falimentares, de documentos que preencham os requisitos da liquidez, certeza e exigibilidade, que estejam incluídos entre aqueles previstos no inciso II, do artigo 585, do CPC, não se tem admitido o protesto para outro fim.

E com a edição do novo diploma legal mencionado não houve, em princípio, qualquer alteração. O protesto por falta de pagamento, como faculdade do credor dependerá de expressa e específica previsão no ordenamento jurídico positivo, tal como ocorre com as duplicatas de serviços e mercantil, com as notas promissórias, letra de cambio, cheques, etc.

Todos esses títulos contam com específica previsão legal para o protesto facultativo, por falta de pagamento.

Não basta, portanto, que a nova lei que regulou a atividade de protesto permita o protesto de outros documentos de dívida. Estes não de contar com expressa e específica previsão normativa no direito positivo para que possam ser protestados por falta de pagamento. Sem que se encontre essa previsão referida, não basta a genérica permissão encontrada na lei Federal 9.492/97 para que se permita o protesto de qualquer documento de dívida, até porque não se poderá definir na esfera desta Corregedoria Geral da Justiça, quais seriam, e quais não, os documentos de dívida passíveis de protesto.

Isto posto, o parecer é no sentido de que, enquanto não houver previsão específica para este ou aquele documento de dívida, em norma positiva específica, não será dado amplo o rol dos títulos protestáveis, prevalecendo integralmente as decisões normativas desta Corregedoria Geral da Justiça proferidas acerca desta matéria.

Alvitra-se que este entendimento seja adotado para todas as consultas reunidas para conhecimento e decisão conjunta, cujos expedientes estão apensados.

Tendo em vista o interesse e a relevância da matéria, tem-se que este deva ser publicado com caráter normativo.

É o parecer que, respeitosamente, submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência,

Sub censura

São Paulo, 02 de setembro de 1998.

Marcelo Martins Berthe

Francisco Antonio Bianco Neto

Luís Paulo Aliende Ribeiro

Antonio Carlos Morais Pucci

Marcelo Fortes Barbosa Filho

Juízes Auxiliares da Corregedoria Geral da Justiça

DECISÃO:

Aprovo o parecer dos MM. Juízes Auxiliares, conferindo-lhe efeito normativo. Publique-se, inclusive o parecer. S.P., 08 de

setembro de 1998 (a) Des. SÉRGIO AUGUSTO NIGRO  
CONCEIÇÃO, Corregedor Geral da Justiça.

Uma vez que a Lei dos Protestos é datada de 1997, explica-se a escolha deste julgado de 1998, reforçando que, desde a vigência da lei dos protestos, a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo já adotava o entendimento chamado restritivo.

Assim, a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo entendia não ser bastante a previsão genérica da Lei dos Protestos. Deveria, pois, haver específica previsão no direito positivo autorizando o protesto de determinado título ou documento de dívida.

A partir deste entendimento, durante anos, o rol de títulos protestáveis sofreu grande restrição.

Foi somente em 2005 que a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo revisitou seu entendimento, alterando-o bruscamente, com a aprovação, com força normativa, do Parecer 076/05-E, oriundo do Processo CG 864/2004, que, dada sua importância, transcrever-se-á alguns trechos, abaixo:

PROCESSO CG Nº 864/2004 - LOCALIZA RENT A CAR S.A. -  
PROPOSTA DE ADOÇÃO DE MEDIDAS VISANDO  
POSSIBILITAR O PROTESTO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO  
DE VEÍCULOS

PARECER Nº 076/05-E

PROTESTO DE TÍTULOS E OUTROS DOCUMENTOS DE  
DÍVIDA - Alcance desta terminologia - Inteligência da Lei nº  
9.492/97 à luz do hodierno ordenamento jurídico - Possibilidade de  
protesto dos títulos executivos judiciais e extrajudiciais - Atributos de  
liquidez, certeza e exigibilidade - Caráter normativo - Inclusão do  
contrato de locação de veículo desde que ajustado ao inciso II do  
artigo 585 do Código de Processo Civil.

[...]

Trata-se da efetiva inteligência da expressão "outros documentos de  
dívida", instituída pela Lei nº 9.492/97, diploma especial de regência,  
ao definir o alcance do protesto extrajudicial.

Esse o tema primacial a ser enfrentado, pois o fundamento da  
pretensão da postulante consiste, claro está, na alegada conformidade  
do contrato de locação de veículo, por adrede moldado, aos termos do  
inciso II do artigo 585 do Código de Processo Civil, com conseqüente  
natureza de título executivo extrajudicial. Isto tendo em vista que, à  
luz da argumentação por ela desenvolvida, seriam protestáveis,  
enquanto inseridos na previsão do artigo 1º da lei supra mencionada,  
todos os títulos executivos vislumbrados pela legislação processual,  
incluindo-se, naturalmente, aquele de seu interesse, ora em mira.

Sabido é que esta Corregedoria Geral, com arrimo nos aludidos pareceres, vem atribuindo interpretação restritiva ao texto legal focalizado, o que deixa ao desamparo, em tese, a postulação articulada. Todavia, se a prudência parecia recomendar, num primeiro momento, postura conservadora, novos matizes foram paulatinamente acrescentados ao quadro debuxado, de modo a tornar imperativo o reexame da matéria.

[...]

Hodiernamente, entretanto, à luz de novos e significativos elementos, de cunho legislativo (pense-se, v.g., no advento do novo Código Civil, da recente Lei de Falências e, ainda, da Lei Estadual nº 11.331/02, engendrada de forma mais madura, estudada, discutida e transparente), doutrinário e, mesmo, fático, bem como ponderada a dinâmica das relações jurídicas, impende reconhecer que esse enfoque restritivo pode ceder espaço a interpretação que consagre o alcance emanado da lógica do ordenamento presente. Mais que plausível, na sistemática atual, admitir o apontamento dos títulos executivos contemplados pela lei processual, dotados dos atributos de liquidez, certeza e exigibilidade (CPC, art. 586). Com efeito, a viabilizar tal interpretação se acham ingredientes sobrevividos, acrescentados pela modernidade e adiante melhor analisados, tais como, para exemplificar, a consagração da boa-fé objetiva pelo diploma civil substantivo, o condão de interromper a prescrição por este atribuído ao protesto extrajudicial e a ausência de tratamento discriminatório no estatuto falencial que justifique diferenciar os documentos sujeitos a protesto falimentar dos demais protestáveis.

[...]

Num contexto de inadimplência crescente, a nova dimensão que, segundo se conclui, o ordenamento dá ao protesto, apresenta potencial de contribuir para a inibição da recalcitrância e, mesmo, de evitar, em alguma medida, a canalização de demandas ao já abarrotado Poder Judiciário. Isto porque não se pode negar, a par das finalidades clássicas do protesto, o efeito exercido sobre o devedor no sentido de compeli-lo ao cumprimento da obrigação, quer para garantir seu prestígio na praça, quer, até, sob o prisma psicológico.

Como lembrado por José de Mello Junqueira e Silvério Paulo Braccio, "com o protesto previnem-se possíveis conflitos entre credor e devedor, porquanto a maioria das pessoas apontadas no Serviço de Protesto comparecem e quitam seus débitos, evitando o ingresso de ações e execuções judiciais, com todos os custos a elas inerentes. O Serviço de Protesto tem, assim, a missão importante, eficaz de acelerar a solução de créditos pendentes e não honrados no vencimento" (Protesto de Títulos, edição do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos, pág. 11).

Pertinente, outrossim, o pragmático raciocínio de Sílvio de Salvo Venosa: "De há muito o sentido social e jurídico do protesto, mormente aquele denominado facultativo, deixou de ter o sentido unicamente histórico para o qual foi criado. Sabemos nós, juristas ou não, que o protesto funciona como fator psicológico para que a obrigação seja cumprida. Desse modo, a estratégia do protesto se insere no iter do credor para receber seu crédito, independentemente do sentido original consuetudinário do instituto. Trata-se, no mais das vezes, de mais uma tentativa extrajudicial em prol do recebimento do crédito. Ora, por rebuços ou não, o fato é que os juristas tradicionais nunca se preocuparam com esse aspecto do protesto, como se isso transmitisse uma *capitis deminutio* ao instituto do protesto e a sua

Ciência. Não pode, porém, o cultor do direito e o magistrado ignorar a realidade social. Esse aspecto não passa despercebido na atualidade" (Direito Civil, 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2003, págs. 470/471).

Complementa Ermínio Amarildo Darold, frisando que o protesto "guarda, também, a relevante função de constranger legalmente o devedor ao pagamento, sob pena de ter lavrado e registrado contra si ato restritivo de crédito, evitando, assim, que todo e qualquer inadimplemento vislumbre na ação judicial a única providência jurisdicional possível" (apud Venosa, ob. cit., pág. 471).

Campeia, infelizmente, a cultura da inadimplência e já é tempo de abrir caminhos para que quem ostente créditos líquidos, certos e exigíveis, representados por títulos executivos reconhecidos pela legislação, tenha alguma perspectiva de receber com mais agilidade. E negar que a possibilidade de protesto gera esse efeito seria ignorar a realidade dos fatos. Note-se que esses atributos de liquidez, certeza e exigibilidade, a serem devidamente aferidos pelo Tabelião em sede de qualificação, permitem presumir a boa-fé do credor, em detrimento da postura do devedor, justificando que se deixe a este último o ônus de ir a Juízo buscar a sustação (ou, numa etapa seguinte, o cancelamento) caso entenda haver razão para tanto.

Em face de dívida dessa nitidez, a conduta que se esperaria, objetivamente, do sujeito passivo seria a de simplesmente pagar, cumprindo-lhe, caso considere que há motivo justo para proceder de outro modo, a iniciativa de demonstrá-lo.

[...]

Nesse diapasão, Gustavo Tepedino, Heloísa Helena Barboza e Maria Celina Bodin de Moraes afirmam: "Importante ressaltar que o protesto extrajudicial que interrompe a prescrição não está restrito aos títulos de créditos, uma vez que a L. 9.492/97 passou a dispor que são protestáveis os 'documentos de dívida', ainda que não configurem um título de crédito. Basta para tanto que o documento espelhe uma dívida líquida, certa e exigível" (Código Civil Interpretado Conforme a Constituição da República, Renovar, Rio de Janeiro, 2004, pág. 384).

Humberto Theodoro Júnior também se ateu ao assunto: "Pode-se interromper pelo protesto extrajudicial, na sistemática vigente, não apenas a prescrição das pretensões derivadas dos títulos cambiários, mas também os que provém de todos os negócios instrumentalizados em documentos passíveis de protesto, nos termos da Lei nº 9.492, de 10.09.97" (Comentários ao Novo Código Civil, 2ª ed., vol. III, tomo II, Forense, R. J., 2003, pág. 267).

Eis sua explicação detalhada, à guisa de fundamento da assertiva: "A Lei nº 9.492, de 10.09.97, definiu com maior amplitude a competência e a regulamentação dos serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida. Além do maior detalhamento procedimental, essa lei inovou quanto aos títulos protestáveis, que tradicionalmente eram apenas os títulos cambiários e outros títulos de crédito similares e, eventualmente, algum outro documento expressamente arrolado em lei especial. Com a Lei nº 9.492 passaram a ser protestáveis, genericamente, 'os documentos de dívida', a par dos títulos de crédito. Uma vez, porém, que o protesto visa a comprovar a mora do devedor e como esta pressupõe 'dívida líquida e exigível' (Código Civil, art. 397), não será qualquer documento de dívida que se apresentará como protestável, mas apenas o que retratar obrigação líquida, certa e exigível. Em outros termos, no regime da Lei nº 9.492 a expressão 'outros documentos de dívida' corresponde aos papéis a

que se atribui a qualidade de título executivo judicial ou extrajudicial, para fins de execução por quantia certa (CPC, arts. 584 e 585), dentre os quais se destacam a própria sentença civil condenatória, a escritura pública, e qualquer documento público assinado pelo devedor, ou particular assinado pelo devedor e duas testemunhas, desde que atendam às exigências de liquidez, certeza e exigibilidade (art. 586)" (ob. cit., págs. 266/267).

[...]

São considerações perfeitamente compatíveis com o exposto pelo aludido José de Mello Junqueira: "Conclusão inevitável que todos os títulos e documentos de dívida que encerrem dívida líquida, certa e exigível são protestáveis e, portanto, todos os títulos que admitem direta execução são protestáveis" (última ob. cit.). Percebe-se, pois, que sua visão coincide com a de Humberto Theodoro Júnior.

Trilham a mesma senda outros estudiosos.

Assim, para Míriam Comassetto Wolfenbüttel, "a posição que ocupa espaço, hodiernamente, é no sentido de que o legislador, ao se referir a 'outros documentos de dívida' fez alusão a qualquer documento de dívida passível de execução, ou seja, que este documento seja líquido, certo e exigível. Portanto, infere-se que uma das inovações introduzidas pela Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, diz respeito à amplitude dos títulos sujeitos a protesto cambiário, uma vez que a lei referiu-se a 'outros documentos de dívida', não restringindo, portanto, a prática deste ato específico aos títulos de crédito e contas judicialmente verificadas, como ocorria anteriormente ao advento desta legislação" (O Protesto Cambiário como Atividade Notarial, Labor Juris, São Paulo, 2001, pág. 75).

Do mesmo alvitre Pedro Luiz Pozza, ao asseverar que "a interpretação mais lógica é no sentido de entender-se que documento de dívida é todo título executivo, judicial ou extrajudicial" (Algumas Linhas sobre a Lei nº 9.492/97, pub. no Caderno de Doutrina da Tribuna da Magistratura, jan./fev. de 1999).

Não está solteira, pois, a manifestação do magistrado Venício Antonio de Paula Salles no ensejo antes mencionado, quando ressaltou "os laços que tornam intrinsecamente inseparáveis o protesto e a execução judicial, ...pois em princípio todo e qualquer título executável, deve permitir o protesto. Os pressupostos de um e de outro, por óbvio, são os mesmos, posto que se exige certeza e liquidez da dívida, tanto para o protesto como para o embasamento judicial".

Sobre o tema pronunciou-se Sílvio de Salvo Venosa: "Se levarmos em conta a tradição e a origem histórica do protesto, é evidente que não é qualquer documento representativo de obrigação que pode ser protestado. O legislador não foi expresso a esse respeito e parece evidente que sua intenção não foi tornar o protesto uma panacéia ou um placebo jurídico. Considerando que o protesto de origem cambiária sempre foi utilizado para títulos representativos de dívida líquida e certa que autorizam a ação de execução; essa mesma teleologia deve ser aplicada a esses outros documentos citados pela novel lei. Desse modo, ...o protesto é utilizável somente para os títulos cambiários e para os demais títulos executivos judiciais e extrajudiciais, que estão elencados nos arts. 584 e 585 do Código de Processo Civil" (ob. cit., pág. 468). Na sequência, anotou que a lei paulista sufraga a doutrina exposta (ob. cit., pág. 470).

[...]

Consigne-se que considerar protestáveis os títulos executivos reconhecidos na lei processual não colide com a essência do instituto



em tela, nem desvirtua seu escopo fundamental. Permanece a devida adequação ao definido por José de Mello Junqueira e Silvério Paulo Braccio em exame de "conceito e finalidade": "O protesto é um ato público, formal, solene e caracteriza a impontualidade do devedor. Pelo protesto fica comprovado o descumprimento da obrigação assumida pelo devedor. O protesto é a prova do não pagamento do título ou da falta ou recusa em aceitá-lo ou devolvê-lo. Prova de segurança advinda de uma autoridade dotada de fé pública e que dá ao protesto e seus efeitos um caráter de autenticidade" (primeira ob. cit., pág. 11).

Cabível, nesse ritmo, trazer à baila a exposição de João Mendes Neto, em prefácio a monografia de João Mendes Jr.: "A idéia de fé tem como notas características a sinceridade de quem afirma e a adesão confiante do espírito de quem recebe a afirmação. Constituído pelo Estado para assegurar e transmitir a verdade da existência de certos fatos e atos jurídicos, os órgãos da fé pública têm por função a 'afirmativa geral'... Os fins da sua organização são a segurança dos direitos individuais e a conservação dos interesses da vida social, fins esses que lhe dão, pela identificação com certos fins do Estado, o caráter público. Como instituição de direito público, esses órgãos estão investidos da função necessária para transmitir aos cidadãos aquela sinceridade indispensável para o equilíbrio social" (in "Órgãos da Fé Pública", por João Mendes de Almeida Júnior, 2ª ed., Saraiva, São Paulo, 1963, pág. V).

Não é de se negar, pois, a possibilidade de se deixar assentada a impontualidade do devedor, graças ao protesto, por iniciativa e interesse do credor que disponha de título executivo líquido, certo e exigível.

Alhures demonstrado que tais características, precisamente, justificam, por compatíveis com o instituto regulado na Lei nº 9.492/97, a subsunção dos títulos executivos judiciais e extrajudiciais da legislação processual ao gênero "outros documentos de dívida", protestáveis, portanto.

No contexto presente, enfim, dessume-se que não mais se limita o protesto por falta de pagamento ao estreito círculo dos títulos de crédito em sentido estrito. E não é demais mencionar que existe quem sustente uma amplitude ainda maior do que a aqui vislumbrada, como revela a fundamentação do veto ao artigo 62 da Lei nº 10.931/2004 (fls. 143/144).

Mas, se a conclusão ora esposada, à luz dos subsídios jurídicos coligidos ao longo deste parecer, é no sentido de acolher, enquanto documentos de dívida protestáveis, especificamente os títulos executivos judiciais e extrajudiciais, por disporem de liquidez, certeza e exigibilidade, cumpre, doravante, analisar se o contrato de locação de veículo, versado nos autos, pode se enquadrar entre eles.

[...]

Diante do exposto, o parecer que mui respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de que, em caráter normativo, sejam compreendidos como "documentos de dívida", nos termos da Lei nº 9.492/97, sujeitando-se a protesto, sem prejuízo daqueles já admitidos para tanto, todos os títulos executivos judiciais e extrajudiciais previstos pela legislação processual, dentre eles incluído, desde que ajustado ao inciso II do artigo 585 do Código de Processo Civil, o contrato de locação de veículo.

Sub censura.

São Paulo, 04 de abril de 2005.

(a) JOSÉ ANTONIO DE PAULA SANTOS NETO  
Juiz Auxiliar da Corregedoria  
DECISÃO: Aprovo, por seus fundamentos, com força normativa, o parecer do MM. Juiz Auxiliar da Corregedoria, cuja publicação determino para conhecimento geral. São Paulo, 24/05/05. (a) JOSÉ MARIO ANTONIO CARDINALE - Corregedor Geral da Justiça.

A partir da leitura desses dois julgados acima transcritos, nota-se que, de uma interpretação inicial totalmente restritiva do termo “outros documentos de dívida”, “adstrita a quase documento algum”, adotou-se a chamada interpretação intermediária, segundo a qual tal termo albergaria todos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, previstos no Código de Processo Civil.<sup>287</sup>

Desse modo, o termo “outros documentos de dívida” passou a ser interpretado como sinônimo de títulos executivos.

Destaca-se, do julgado acima, demais adeptos da chamada doutrina intermediária, dentre eles Miriam Comassetto Wolfenbüttel, Pedro Luiz Pozza e Silvio de Savio Venosa.

Em 30 de agosto de 2013, contudo, a Egrégia Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, mais uma vez, revisitou sua posição sobre o tema, alterando-a, contundentemente, mediante a aprovação, com força normativa, do Parecer 299/2013-E, oriundo do processo nº 2013/140479 - DICOGE 1.2, do qual se transcreverá alguns trechos, abaixo:

**PROCESSO nº 2013/140479 - DICOGE 1.2**

**Parecer 299/2013-E**

**NORMAS DE SERVIÇO DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA – Atualização e revisão – Capítulo XV – Necessidade– Conformação à era digital e à sociedade da informação – Adaptação à sociedade contemporânea, à realidade fática e à nova ordem jurídica em vigor – Protesto – Instituto histórico - Ampliação de seu conteúdo e de suas funções – Desburocratização e simplificação dos serviços – Proposta de modificação em forma de Provimento.**

Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça,

Propõem-se, neste parecer, a atualização e a revisão do Capítulo XV das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, projeto que se concretiza sob as diretrizes, orientação e o empenho de Vossa Excelência.

(...).

---

<sup>287</sup> LAMANAUSKAS, GUÉRCIO NETO, op. Cit., p. 141.

E após intensos e profícuos debates e estudos, apresentamos a proposta de revisão das NSCGJ, que não é perfeita, comportará ajustes, provavelmente, mas certamente contempla vários avanços e melhorias, em campo de particular interesse para a vida social cotidiana, o tráfego negocial e o desenvolvimento econômico.

A atualização e a revisão do capítulo XV das NSCGJ valorizam a atividade tabelioa e, ao mesmo tempo, resultado da *confiança* acentuada, intensificam a responsabilidade do Tabelião de protesto, *agente público*, profissional do direito dotado de *fé pública*, a quem delegado *serviço público* preordenado a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (1).

(...)

Sob outro prisma, a compreensão do protesto calcada apenas na sua raiz cambiária, como instituto típico de direito cambiário, como ato comprobatório de *situação cambiária insatisfeita*, e presa *somente* às suas funções históricas, não mais pode prevalecer; é incompatível com a tessitura social contemporânea.

Instituto histórico, o protesto se encorpou, seu conteúdo e suas finalidades se ampliaram; ganhou nova dimensão, nova textura; não sem razão o legislador admitiu expressamente o protesto de *outros documentos de dívida* (12), deixando de restringi-lo aos títulos de crédito próprios e aos *cambiariformes*, também nominados impróprios, enquanto a doutrina e a jurisprudência destacaram a absorção de funções outras além da comprobatória da falta de aceite ou de pagamento e da conservatória do direito de regresso.

Vicente Amadei, ao vincar, antes, o fim último do protesto, a segurança jurídica, lembrou que, a par de seus efeitos básicos, sinaliza a insolvência, embaraça negócios futuros, fixa o termo inicial dos encargos moratórios, interrompe a prescrição, habilita o portador da duplicata não aceita à ação executiva, se presente prova da entrega da mercadoria ou da prestação do serviço, funciona como termômetro da inadimplência e, quando indevido, pode configurar dano moral (13).

E com percuciência, apesar de focado somente nos títulos de crédito, assinala:

*... na aparência o protesto fica com um gosto amargo, uma nota de hostilidade, de amaldiçoado; todavia, em verdade, é **remédio ao inadimplemento**, é ponto de saneamento dos conflitos de crédito cambial presentes e de **prevenção de negócios futuros**, é meio simples, célere e eficaz de satisfação de boa parte dos títulos não honrados em seu vencimento; **exerce em fim, função de cura e de profilaxia jurídica** e, também por isso, não é apêndice, mas integra a medula do sistema cambiário, com sua presença medicinal entre a vida e morte dos títulos de crédito (14). (grifei)*

A Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, por meio do parecer n.º 76/05-E, de autoria do hoje Des. José Antonio de Paula Santos Neto, aprovado no dia 24 de maio de 2005 pelo Des. José Mário Antonio Cardinale (processo CG n.º 864/2004), alinhou-se com essa nova visão do instituto do protesto:

***Que o intérprete não se deixe obnubilar por considerações sobre as origens do protesto, que o vinculam ao direito cambiário.** ... Mas falta base para pretender que dito instituto permaneça eternamente agrilhado ao berço, sem horizonte algum. Não será a primeira vez que uma figura jurídica originalmente concebida para vigor num universo mais apertado terá seu espectro expandido com vistas ao atendimento de outras situações compatíveis com sua natureza, por força de necessidades ditadas pelo desenvolvimento das relações jurídicas e pelo próprio interesse social.*

*O fenômeno pode ser aqui, incidentalmente, percebido. Num contexto de inadimplência crescente, a nova dimensão que, segundo se conclui, o ordenamento dá ao protesto, apresenta potencial de contribuir para a inibição da recalcitrância e, mesmo, de evitar, em alguma medida, a canalização de demandas ao já abarrotado Poder Judiciário. Isto porque não se pode negar, a par das finalidades clássicas do protesto, o efeito exercido sobre o devedor no sentido de compeli-lo ao cumprimento da obrigação, quer para garantir seu prestígio na praça, quer, até, sob o prisma psicológico. (grifei)*

Não foi outra a posição assumida pelo Superior Tribunal de Justiça, ao julgar, em 14 de fevereiro de 2008, o Recurso Especial n.º 750.805/RS, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, e tratar do protesto de sentença condenatória transitada em julgado:

***O protesto, quando devido, é poderoso instrumento que possui o credor para compeli-lo ao adimplemento da obrigação.***

...  
*É certo que a sentença não precisa da publicidade nem da prova inequívoca do inadimplemento, que são, em última análise, o escopo do protesto.*

...  
*Contudo, além desses escopos, o protesto causa efeito negativo na vida do devedor recalcitrante. A publicidade específica, que causa a restrição ao crédito, leva o devedor a adimplir sua obrigação, tão logo quanto possível, para livrar-se da restrição creditícia.*

*É inegável que essa finalidade do protesto de título judicial – em nada condenável, já que a grande pretensão das últimas reformas legislativas foi dar efetividade ao cumprimento das decisões judiciais – torna-o legítimo instrumento de amparo aos interesses do credor e, ao fim e cabo, do próprio Estado.*

*Quanto mais meios existirem para satisfação das obrigações estampadas em títulos judiciais, maior será a obediência às ordens do Poder Judiciário. Hoje, o devedor condenado por sentença transitada em julgado protela o quanto quer o moribundo processo de execução. Não sofre nada por isso e ainda aufere vantagem, fazendo do Judiciário mero balcão de rolagem de dívidas.*

***Com a permissão do protesto das sentenças condenatórias, representativas de obrigação pecuniária líquida, certa e exigível, transitadas em julgado, o réu/devedor sofrerá sério abalo em seu crédito. Diante desse fato, só deixará de cumprir a obrigação se efetivamente não possuir meios de fazê-lo.***

Nessa trilha, portanto, segue a revisão sugerida, o aperfeiçoamento proposto, antenados com a sociedade da informação, a *era digital*, a liquidez da sociedade pós-moderna, a força propulsora da *internet*, a disseminação do comércio eletrônico, a difusão dos contratos em meio virtual, a desmaterialização dos títulos e documentos de dívida, as normas extraídas da Medida Provisória n.º 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, a compreensão alargada do instituto do protesto, a necessidade de desburocratização dos serviços e o fomento à *desjudicialização*.

(...)

Primeiro, recomenda-se a incorporação ao texto normativo da orientação estabelecida a partir do parecer n.º 76/05-E, já lembrado.

Com a nova exegese, reviu-se antiga posição, mais restritiva sobre o conteúdo normativo da expressão *documentos de dívida* (15), à luz da evolução do Direito, do princípio da boa-fé objetiva, dos efeitos advindos do inciso III do artigo 202 do CC (16), esvaziando a Súmula n.º 153 do STF (17), e a inexistência de distinção de natureza entre os documentos sujeitos ao

protesto pelo critério vinculado a ser o escopo falimentar, mormente após a Lei n.º 11.101/2005.

Ao deixar de lado o entendimento assentado na origem do instituto, que exigia, para fins de protesto facultativo, *previsão legal expressa e específica*, prudente, é certo, nos primeiros anos da Lei n.º 9.492/1997, **definiu-se, inovadoramente, a sujeição a protesto de todos os títulos executivos judiciais e extrajudiciais.**

O constante diálogo com a realidade fática, com o contexto social, essencial à vitalidade do Direito, força viva **(18)**, **conduz, agora, a mais um avanço, à admissibilidade do protesto de qualquer documento de dívida que expresse obrigação pecuniária líquida, certa e exigível**, ainda que não arrolado entre os títulos executivos.

Ao Tabelião, **por sua conta e risco**, próprios de sua independência e autonomia, caberá, ao qualificar o documento de dívida apresentado, aferir, para fins de protesto, **caso a caso**, a presença dos atributos da liquidez, da certeza e exigibilidade.

Conforme Gustavo Tepedino, Heloisa Helena Barboza e Maria Celina Bodin de Moraes, em lição extraída do exame da novidade representada pelo inciso III do artigo 202 do CC, “o protesto extrajudicial que interrompe a prescrição não está restrito aos títulos de créditos, uma vez que a L. 9.492/97 passou a dispor que são protestáveis os *documentos de dívida*, ainda que não configurem um título de crédito. **Basta para tanto que o documento espelhe uma dívida líquida, certa e exigível.**”(19) (grifei)

A jurisprudência, por sua vez, também já deu sinais no sentido da inovação ora sugerida.

No acórdão do Recurso Especial n.º 750.805/RS antes referido, afirmou-se:

*O protesto, quando devido, é poderoso instrumento que possui o credor para compelir o devedor ao adimplemento da obrigação.*

***E o protesto será devido sempre que a obrigação reclamada for líquida, certa e exigível.*** (grifei)

Ao classificar como *cláusula aberta* a regra do artigo 1.º da Lei n.º 9.492/1997, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n.º 1.124.709/TO, recentemente julgado (18.06.2013), sob a relatoria do Min. Luis Felipe Salomão, sentenciou que se entende por *documentos de dívida* a “**prova escrita a demonstrar a existência de obrigação pecuniária, líquida, certa e exigível.**”

O Tribunal de Justiça de São Paulo, também em precedente recente, retirado do julgamento do Agravo de Instrumento n.º 0010434-97.2013.8.26.0000, ocorrido em 28 de fevereiro de 2013, rel. Des. Ruy Coppola, ressaltou:

*Ao fazer referência a “outros documentos de dívida”, o legislador possibilitou o protesto não apenas de títulos de crédito, mas de qualquer documento que indique a existência de uma obrigação líquida, certa e exigível de pagamento pecuniário.* (grifei)

As razões expostas no veto ao artigo 62 da Lei n.º 10.931/2004 **(20)** também favorecem a interpretação mais elástica ora conferida à expressão *documentos de dívida*, sintonizada com a vertente dinâmica dos serviços de protesto, com sua função protetiva do direito de crédito:

*A inclusão do dispositivo certamente se deu com a nobre intenção de facilitar o protesto de títulos, simplificando as transações comerciais. Contudo, a redação adotada apresenta deficiências que geram resultados opostos ao pretendido.*

*Com efeito, o caput fala genericamente ‘em obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida’, o que permite levar a protesto praticamente todo tipo de ‘documento de dívida’. Contudo, a proposta inclui*

*parágrafo único contendo rol de documentos sujeitos a protesto que poderá ser interpretado como exaustivo. A questão é que diversos tipos de documentos estão excluídos do novo parágrafo, o que trará insegurança jurídica.*

...

O desate da Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0209782-04.2010.8.26.0000, rel. Des. José Roberto Bedran, não obstaculiza a evolução idealizada.

O C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgá-la precedente, em 25 de maio de 2011, e declarar a inconstitucionalidade *parcial* da Lei Estadual n.º 13.160/2008, fê-lo em razão de vício formal, porque invadida esfera de competência legislativa privativa da União, forte na fundamentação que segue:

*... Ao enumerar títulos e documentos protestáveis e disciplinar a forma e o modo de protestá-los, dentre os quais o contrato de locação e o recibo de aluguel, a lei estadual, pelas normas impugnadas, versando matéria de Direito Civil e Comercial, viola os princípios federativo e da reserva legal.*

O v. acórdão, embora rechace a *especificação* dos documentos de dívida protestáveis por lei estadual, excepciona a atividade hermenêutica na seara administrativa e aviva a possibilidade da Corregedoria Geral da Justiça, no exercício da função fiscalizatória e de orientação, interpretar a expressão *outros documentos de dívida*:

*Na verdade, sem prejuízo da interpretação que lhes venha a dar a competente orientação normativa administrativa e o Poder Judiciário no exercício da sua típica função jurisdicional, só à lei federal, ou decreto regulamentar federal ..., caberia disciplinar, definir e conceituar quais e de que forma seriam sujeitos a protesto “os outros documentos de dívida”.* (grifei)

A proposta também contempla o protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, a reboque do parágrafo único do artigo 1.º da Lei n.º 9.492/1997, introduzido pela Lei n.º 12.767/2012, autorizando, em acréscimo, e harmonia com suas diretrizes, a apresentação por meio eletrônico ou simples indicação do órgão público competente.

Faz textual alusão aos títulos de crédito que satisfaçam os requisitos do artigo 889 do Código Civil e aos emitidos na forma do § 3.º do artigo 889 do Código Civil. A respeito deles, na *V Jornada de Direito Civil* promovida pelo Conselho da Justiça Federal por meio de seu Centro de Estudos Judiciários, os seguintes enunciados foram aprovados:

**461) Art. 889.** *As duplicatas eletrônicas podem ser protestadas por indicação e constituirão título executivo extrajudicial mediante a exibição pelo credor do instrumento de protesto, acompanhado do comprovante de entrega das mercadorias ou de prestação dos serviços.*

**462) Art. 889, § 3.º.** *Os títulos de crédito podem ser emitidos, aceitos, endossados ou avalizados eletronicamente, mediante assinatura com certificação digital, respeitadas as exceções previstas em lei.*

(...)

Pelo exposto, o parecer que, respeitosamente, submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência propõe:

**a)** o registro e a autuação deste expediente como pedido de providências;

**b)** a edição de Provimento com o escopo de atribuir nova redação ao capítulo XV das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, conforme minuta que segue anexa; e

**c)** a publicação deste parecer, caso aprovado, em dias alternados, por três vezes, acompanhada da nova redação do capítulo XV das NSCGJ.

*Sub censura.*

São Paulo, 30 de agosto de 2013.

(a) **Alberto Gentil de Almeida Pedrosa**

Juiz Assessor da Corregedoria

(a) **Gustavo Henrique Bretas Marzagão**

Juiz Assessor da Corregedoria

(a) **Luciano Gonçalves Paes Leme**

Juiz Assessor da Corregedoria

(a) **Marcelo Benacchio**

Juiz Assessor da Corregedoria

(a) **Tânia Mara Ahualli**

Juíza Assessora da Corregedoria

**Notas de rodapé:**

(1) Artigos 1.º, da Lei n.º 8.935/1994, e 2.º da Lei n.º 9.492/1997.

(2) Carlos Nelson Konder. *A proteção pela aparência como princípio*. In: *Princípios do direito civil contemporâneo*. Maria Celina Bodin de Moraes (coord.). Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 111-133. p. 113.

(3) *Informática, cyberlaw, e-commerce*. In: *Direito & internet: aspectos jurídicos relevantes*. Newton de Lucca; Adalberto Simão Filho (Coord.). Bauru: Edipro, 1.ª reimp., 2001. p. 419-464. p. 443.

(4) *O consumidor dos serviços cartorários e a responsabilidade civil dos notários e registradores*. In: *Serviços notariais e de registro: teses apresentadas no 1.º simpósio nacional de serviços notariais e registrais*. São Paulo: Associação dos notários e registradores do Estado de São Paulo e Associação dos serventuários de justiça do Estado de São Paulo. p. 237-265. p. 259- 263.

(5) *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. p. 7-8.

(6) Op. cit., p. 56-97.

(7) Newton de Lucca. *O direito de arrependimento no âmbito do comércio eletrônico*. In: *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*. v. II, n.º 4, dez/2012. p. 11-40.

(8) Fábio Ulhôa Coelho. *Curso de Direito Comercial: Direito de Empresa*. 11.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 387-388.

(9) *O suporte eletrônico dos títulos de crédito no projeto do Código Comercial*. In: *Reflexões sobre o projeto de Código Comercial*. Fábio Ulhôa Coelho; Tiago Asfor Rocha Lima; Marcelo Guedes Nunes (coords.). São Paulo: Saraiva, 2013. p. 211- 250. p. 217.

(10) Recurso Especial n.º 1.024.691/PR, rel. Min. Nancy Andrighi, j. 22.03.2011; Embargos de Divergência em Recurso Especial n.º 1.024.691, rel. Min. Raul Araújo, j. 22.08.2012.

(11) Ivanildo Figueiredo, p. 228.

(12) Artigo 1.º, *caput*, da Lei n.º 9.492/1997.

(13) Vicente de Abreu Amadei. *Princípios de protesto de títulos*. In: *Introdução ao Direito Notarial e Registral*. Ricardo Dip (Coord.). Porta Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p. 69-113. p. 91-92.

(14) Op. Cit., p. 74.

(15) Parecer n.º 596-E, aprovado no dia 02.09.1998, pelo Des. Sérgio Nigro Conceição (processo CG n.º 2.374/1997); Parecer n.º 270/2002-E, aprovado no dia 06.05.2002, pelo Des. Luiz Tâmbara (processo CG n.º 1.500/2002).

(16) Artigo 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

(...)

III – por protesto cambial.

(17) Simples protesto cambiário não interrompe a prescrição.

(18) “O direito não é uma pura teoria, mas uma força viva.” (Rudolf von Ihering, *A luta pelo direito: texto integral*. Tradução de Mario de Meroe. São Paulo: Centauro, 2003. p. 21.)

(19) Código Civil interpretado conforme a Constituição da República. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 384. v. 1.

(20) **Artigo 62.** O art. 1º da Lei no 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 1.º .....

**Parágrafo único.** Para os efeitos desta Lei, serão admitidos, além dos títulos ou documentos de dívida cujo protesto esteja previsto em lei, os títulos executivos extrajudiciais, os títulos ou documentos cuja dívida esteja sujeita a cobrança pelo procedimento sumário, inclusive quando emitidos sob forma de documento eletrônico ou decorrentes de processo de conversão eletrônica, efetuada pelo credor mediante autorização expressa do devedor.”

**DECISÃO:** Aprovo o parecer dos MM. Juízes Assessores da Corregedoria e, por seus fundamentos, que adoto, determino **a)** o registro e a autuação deste expediente como pedido de providências; **b)** a edição do Provimento sugerido, conforme minuta apresentada; e **c)** a publicação do parecer no DJE, acompanhado do Provimento, por três vezes, em dias alternados.

São Paulo, 30 de agosto de 2013.

(a) **JOSÉ RENATO NALINI**

Corregedor Geral da Justiça (D.J.E. de 05.09.2013 - SP)

Assinala-se, pois, a despeito das interpretações restritiva e intermediária, anteriormente adotadas, inovou a Egrégia Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, acolhendo, então, uma interpretação extensiva, segundo a qual o termo “outros documentos de dívida” albergaria qualquer documento que expresse dívida líquida, certa e exigível, independentemente de caráter executivo.

Esta também é a posição defendida por Theóphilo de Azeredo Santos<sup>288</sup> para quem “documentos de dívida” são todos aqueles em que há, inequivocamente, a indicação de relação de débito e crédito entre instituições financeiras e as empresas comerciais e seus clientes, pessoas físicas, mutuários ou usuários, sem qualquer restrição.

O mesmo autor, com justeza, assinala:

*Assim, a interpretação limitativa não tem amparo na lei, no bom senso, na realidade das relações comerciais e desfavorece o credor, quando se sabe que a inadimplência tem crescido mundialmente, até colocando em risco tradicionais empresas internacionais e nacionais.*

---

<sup>288</sup> SANTOS, Theophilo de Azeredo. **Observações sobre o Protesto de Títulos e Documentos.** Boletim Informativo do IEPTBRJ, Rio de Janeiro, nº 8, Ano 1, dezembro de 2002, p. 3.



*O devedor será, evidentemente, avisado e, não pagando ou não apresentando prova do pagamento ou de irregularidade que invalide o documento de dívida, este deverá ser protestado. Qualquer outra interpretação estará divorciada da legislação em vigor. Em conclusão: todo e qualquer documento bancário, que identifica com clareza a dívida do cliente, poderá ser levado a protesto, facilitando-se, assim, a segurança e velocidade dos atuais e futuros produtos bancários gerados pelas necessidades do mercado.*<sup>289</sup>

*Luiz Emygdio F. da Rosa Jr. Assinala ser “indivíduo que qualquer documento que traduza assunção de obrigação líquida, a prazo certo, exigível, vencida e não cumprida, pode ser objeto de protesto, inclusive contratos”.*<sup>290</sup>

Luiz Ricardo da Silva<sup>291</sup>, adotando da mesma forma a interpretação extensiva, defende que, qualquer documento, independentemente de ser ou não um título executivo, desde que presentes os requisitos de liquidez, certeza e exigibilidade, podem ser protestados.

Este também é o entendimento de José de Mello Junqueira e Silvério Paulo Braccio<sup>292</sup>, conforme se depreende do julgado, retro mencionado.

Idêntica posição é de Reinaldo Velloso dos Santos, ao afirmar que “se a intenção do legislador fosse equiparar os conceitos, deveria ter adotado a consagrada terminologia “títulos executivos” ao invés de “outros documentos de dívida””.<sup>293</sup>

Não há razão em acolher no rol de títulos protestáveis somente títulos executivos, mais uma vez, fazendo-se indevida relação entre protesto extrajudicial e ação judicial. Se o legislador assim o intentasse, não o faria, senão, de maneira expressa.

---

<sup>289</sup> SANTOS, Theophilo de Azeredo. Op. Cit., p. 3.

<sup>290</sup> ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Reflexões sobre protesto**. Disponível em <<http://www.protestodetitulos.org.br>>. Acesso em: 11 jan 2012.

<sup>291</sup> SILVA, Luiz Ricardo da. **O protesto de documentos de dívida: um novo aspecto dentro da Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Porto Alegre:, Norton Editor, 2004.

<sup>292</sup> JUNQUEIRA, José de Mello Junqueira, BRACCIO, Silvério Paulo. **Protesto de Títulos**. Edição do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos, p. 11.

<sup>293</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Op. Cit., p. 165.

O conceito legal de protesto não determinou serem protestáveis títulos e outros documentos de dívida desde que executivos, não se justificando, assim, sustentar a doutrina intermediária.

Quanto mais se restringe o uso do protesto, menor a possibilidade de solução de conflitos pelo mesmo, ensejando tão somente ao Judiciário fazê-lo. A modernidade urge por aliviar o Judiciário do acúmulo de processos.

Conclui-se, assim, ser necessária uma releitura do significado do termo “outros documentos de dívida” constante do conceito legal de protesto, interpretando-o de maneira extensiva.

Ou, nas palavras de Reinaldo Velloso dos Santos:

Diante disso, pode-se conceituar como “documento de dívida”, para fins de protesto notarial, a prova literal de dívida, revestida das formalidades legais, representativa de obrigação positiva e líquida, ou seja, aquela certa quanto à sua existência e determinada quanto ao seu objeto. Exige-se, além disso, o decurso do eventual termo previsto para cumprimento da obrigação.

Essa conclusão é a que parece ser a mais adequada, não apenas pela interpretação sistemática da legislação vigente, como também pela análise da evolução histórica do protesto no Brasil e do contexto da edição das Leis nº 8.935/1994 e nº 9.492/1997.<sup>294</sup>

Destes apontamentos, evidencia-se, pois que o instituto do protesto passa por uma crise conceitual.

A louvável (mas recente) decisão da Egrégia Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo que adotou a doutrina extensiva representa um avanço.

Contudo, somente quando a doutrina e a jurisprudência, de maneira contundente, conseguirem romper o paradigma conceitual hoje adotado, é que será possível ao protesto notarial cumprir seu relevante e necessário papel de meio extrajudicial de solução de conflitos.

---

<sup>294</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Op. Cit., p. 169.

### 3.6 Aspectos Atuais do Protesto Notarial

No Brasil, o protesto é ato de incumbência de um profissional do Direito, aprovado em concurso público e dotado de fé pública<sup>295</sup>, o Tabelião de Protesto de Títulos, a quem compete privativamente, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados.<sup>296</sup>

Consoante Reinado Velloso dos Santos<sup>297</sup>, o protesto é ato notarial e, como tal, está sujeito ao princípio da rogação ou instância, sendo que a atuação do Tabelião depende de solicitação do apresentante.

O protesto, aliás, se caracteriza como um ato jurídico em sentido estrito, que não pode ser modelado segundo a vontade das partes, cabendo ao Tabelião agir em estrito cumprimento do dever que lhe é imposto, observando o procedimento definido na legislação vigente. Não há espaço, portanto, para que o apresentante, por exemplo, exija que a intimação seja entregue ao representante legal do devedor ou que o pagamento lhe seja feito diretamente, pois nessas hipóteses o procedimento seguiria um curso distinto daquele definido em lei.<sup>298</sup>

José Renato Nalini externa sua admiração pelos serviços extrajudiciais, assinalando que:

Aprendi a respeitar os serviços extrajudiciais e a admirar a disciplina, a busca da eficiência e do bem servir, a observância da hierarquia, o respeito extremado ao Poder Judiciário.  
(...)  
Deram uma lição de gestão, adaptaram-se às modernas tecnologias. Mostraram sua excelência.<sup>299</sup>

---

<sup>295</sup> Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, art. 3º e art. 14, inciso I.

<sup>296</sup> Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, art. 3º.

<sup>297</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Op. Cit., p. 127.

<sup>298</sup> Idem ibidem, p. 127.

<sup>299</sup> NALINI, Jose Renato. **Corregedor Geral da Justiça Fala de Revolução Tecnológica, Gestão e Excelência nos Cartórios.** In, **Cartorio Hoje**, Revista Anoreg/SP, Numero 4, junho/2013, p. 25.

Segundo Hércules Alexandre da Costa Benício:

A função notarial e registral é, essencialmente, um mister de prudência, justamente por esse sentido cautelar que a rege. E não se pode negar que a forma autônoma e pacífica de solução dos conflitos é preferível à óptica heterônoma do litígio judicial.<sup>300</sup>

Por sua vez, os valores recebidos (taxas) pelo cartório de protesto a título de emolumentos, são destinados aos benefícios indiretos da população, como a emissão das várias certidões (nascimento, casamento e óbito); honorários da advocacia gratuita; diligências de oficiais de justiça, entre outros.<sup>301</sup>

Em alguns Estados, como, v.g., São Paulo, o uso do protesto notarial torna-se mais vantajoso ainda, na medida em que o regimento de custas confere a chamada “gratuidade do protesto”, qual seja, dispensa de o credor apresentante depositar previamente as custas e os emolumentos devidos pelo protesto, valor este que será arcado pelo provido devedor, quem deu causa ao protesto.<sup>302</sup>

Neste mister, cabe esclarecer que a matéria relativa ao protesto notarial deve ser regulamentada por lei federal; contudo, a competência para regulamentação do regimento de custas é estadual, é dizer, cabe ao Poder Legislativo de cada estado prescrever como será a cobrança do protesto, daí a ausência de uniformidade acerca das custas de protesto entre os Estados da Federação.

---

<sup>300</sup> BENÍCIO, Hércules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do estado decorrente de atos notariais e de registro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 27.

<sup>301</sup> FREIRE, Claudio Marçal. 3º Tabelião de Protesto da Capital de São Paulo. **Protesto de Títulos: “o papel dos cartórios não se confunde com o de meros cadastros de consumidores inadimplentes”**. Disponível em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12576:imported\\_12566&catid=32:artigos&Itemid=12](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12576:imported_12566&catid=32:artigos&Itemid=12)>; acesso em 28 Dez 2012. , não paginado.

<sup>302</sup> O art. 37, § 1º, da Lei 9.492/97 prevê o “depósito prévio”, ato pelo qual o credor paga as custas e emolumentos antecipadamente ao tabelionato, ao apontar o título e documento de dívida a protesto. A partir do advento da Lei Estadual Paulista n.º 10.710, em 29 de dezembro de 2000 (Lei da Gratuidade), deixou de ser exigido o depósito prévio de custas e emolumentos para apresentar um título a protesto e, desde esta data, os credores não pagam mais nada para protestar títulos ou documentos de dívida. O pagamento da taxa se dá: (a) pelo devedor, no ato elisivo do protesto, ou seja, com o pagamento do débito em cartório; (b) pelo credor, se efetuar a desistência do protesto em virtude de envio indevido de título a cartório; (c) pelo credor, em virtude de renegociação de dívida após o devedor ter sido intimado pelo cartório (caso este em que o credor pode repassar os custos da desistência para o devedor; (d) pelo devedor ou interessado, no ato de cancelamento do protesto.

Anteriormente à promulgação da Lei Estadual Paulista nº. 10.710/2000, também conhecida como Lei da Gratuidade, o Artigo 37 da Lei nº. 9.492/97 previa o “depósito prévio, relativo às despesas do protesto de título”, já que se constitui em importante “meio de recuperação de crédito”.<sup>303</sup>

Com o advento desta lei, contudo, passou-se não mais se exigir o depósito prévio pelo credor, no apontamento do título. Foi assim que os credores adquiriram o direito de não pagar “mais nada para protestar títulos ou documentos de dívida”, facilitando o acesso e a democratização do protesto notarial.

A referida Lei da Gratuidade beneficia toda a sociedade em suas várias categorias, aos comerciantes, aos empresários, às pessoas físicas e/ou jurídicas, indistintamente. Com o efetivo instituto do protesto, que a partir do ano 2000 tornou-se mais acessível e democrático, que todos aqueles que precisavam, passaram a exercer plenamente seu direito de cobrar. De acordo com a sistemática trazida à tona pela referida lei, o pagamento das taxas dá-se da seguinte maneira: pelo devedor, no ato elisivo do protesto, ou seja, com o pagamento do débito em cartório; pelo credor, se efetuar a desistência do protesto, em virtude de envio indevido de título a cartório; pelo credor, em virtude de renegociação de dívida após o devedor ter sido intimado pelo cartório (caso este em que o credor repassa os custos da desistência para o devedor); no cancelamento do protesto, ou seja, pelo devedor ou interessado.

Além disso, a Lei da Gratuidade ocasionou maior equilíbrio e justiça nas relações comerciais, uma vez que transferiu ao inadimplente, o azo que resultou em protesto.

Outro aspecto que merece menção diz respeito à destinação das custas pagas em sede de taxa de protesto. Ao contrário do que muitos têm conhecimento, com o pagamento dessas despesas, o usuário está contribuindo para diversas finalidades de cunho social. Isto porque, nos termos da Lei Estadual n.º 11.331, de 26 de dezembro de 2002, as custas e emolumentos são destinadas, consoante seu art. 19, de forma a saber:

---

<sup>303</sup> 2º. TABELIÃO DE PROTESTO DE LETRAS E TÍTULOS - SÃO BERNARDO DO CAMPO, SP - **Protesto de Títulos – Protesto Gratuito para o Credor.** Disponível em:<[http://www.segundoprotostosbc.com.br/sbc/conteudo.asp?sub=prot\\_gra](http://www.segundoprotostosbc.com.br/sbc/conteudo.asp?sub=prot_gra)>; acesso em 13 Fev 2013, não paginado.

a) 62,5% são receitas dos notários e registradores, sendo 1% destinado às Santas Casas de Misericórdia; b) 17,763160% são receita do Estado, em decorrência do processamento da arrecadação e respectiva fiscalização. Esse percentual, por sua vez, se subdivide da seguinte maneira: I - 74,07407% recolhido ao Fundo de Assistência Judiciária; II - 7,40742% ao custeio das diligências dos oficiais de justiça incluídas na taxa judiciária; III - 18,51851% à Fazenda do Estado; c) 13,157894% são contribuição à Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado; d) 3,289473% são destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias; e) 3,289473% são destinados ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, em decorrência da fiscalização dos serviços.

Outra importante vantagem do uso do protesto é que o tabelião é imparcial. Trata-se de um bacharel em Direito, que não favorecerá nem o credor, nem o devedor, por ser um profissional que saberá agir dentro da estrita legalidade, ofertando segurança jurídica ao ato, o que não se verificaria, por exemplo, se tal instituto fosse delegado a empresas de cobrança ou instituições financeiras.

Neste sentido, colhe-se da doutrina: “O notário deve ser imparcial e mediador, é consultor, conselheiro e depositário da confiança geral. Para alguns, esta é a verdadeira função do notário: proporcionar a segurança que a sociedade exige”.<sup>304</sup>

Garante-se, assim, o protesto como um procedimento idôneo, por não assumir características nefastas como abusos, constrangimentos ilegais, humilhação ou qualquer tipo de excesso.

Como salientado por Reinaldo Velloso dos Santos<sup>305</sup>, outra característica importante do protesto extrajudicial está no tempo em que se dá a recuperação da dívida, uma vez que o devedor, tão logo notificado, tem um prazo de um dia (24 horas) para quitar o débito correspondente, evitando dessa forma que o protesto seja efetivado.

---

<sup>304</sup> RIBEIRO NETO, Anna Christina. **O Alcance Social da Função Notarial no Brasil**. Florianópolis, SC: Conceito Editorial, 2008. p. 77.

<sup>305</sup> SANTOS, Theophilo de Azeredo. Op. Cit., p. 2-3.

Isto porque o protesto, a partir do apontamento do título e/ou documento de dívida, será registrado dentro de três dias úteis, contados da protocolização do título ou documento de dívida<sup>306</sup>.

Ora, considerando-se a duração de uma ação de execução, seja fiscal ou não, ou qualquer outra ação de cobrança, falar-se na solução de um conflito pecuniário em até três dias úteis parece, no mínimo, falacioso. Mas, no caso do protesto notarial, trata-se de uma realidade.

Cabe aqui apontar, também, a simplicidade do procedimento de protesto<sup>307</sup>: é iniciado com o protocolo dos títulos ou documentos de dívida junto ao tabelionato de protesto ou ao serviço de distribuição de títulos para protesto, nas Comarcas em que existir mais de um tabelionato.<sup>308</sup>

Os títulos devem estar acompanhados de um formulário padronizado, fornecido pelos tabeliães, dos quais se farão constar os dados do credor, devedor e do título ou documento de dívida.<sup>309</sup>

Os títulos de crédito são encaminhados proporcionalmente aos tabelionatos, sendo examinados para detecção de eventual irregularidade formal, caso em que são devolvidos ao apresentante com a respectiva nota devolutiva.<sup>310</sup>

---

<sup>306</sup> Art. 12, da Lei 9492/97: “O protesto será registrado dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida”.

<sup>307</sup> Explanou-se, aqui, de maneira muito sucinta, uma sinopse do procedimento de protesto. Para uma análise mais detalhada e pormenorizada vide: BUENO, Sérgio Luiz José. **O Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida: Aspectos Práticos**. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2011

<sup>308</sup> A Lei 9492/97 dispõe: art. 7º Os títulos e documentos de dívida destinados a protesto somente estarão sujeitos a prévia distribuição obrigatória nas localidades onde houver mais de um Tabelionato de Protesto de Títulos.

Parágrafo único. Onde houver mais de um Tabelionato de Protesto de Títulos, a distribuição será feita por um Serviço instalado e mantido pelos próprios Tabelionatos, salvo se já existir Ofício Distribuidor organizado antes da promulgação desta Lei.

<sup>309</sup> Cabe aqui observar o § 2º, do art. 15, da Lei 9492/97 que dispõe: “aquele que fornecer endereço incorreto, agindo de má-fé, responderá por perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções civis, administrativas ou penais”.

<sup>310</sup> A Lei 9492/97 dispõe: art. 9º Todos os títulos e documentos de dívida protocolizados serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade.

As informações dos títulos são inseridas no banco de dados e as respectivas imagens digitalizadas e armazenadas a fim de que sejam disponibilizadas aos interessados, mediante requerimento, a qualquer tempo, dentro das limitações publicísticas impostas pela Lei dos Protestos.

A equipe de intimadores se organiza e traça suas rotas, para que as intimações de protesto possam ser encaminhadas aos devedores inadimplentes logo na manhã do dia seguinte.

Localizado com precisão o endereço, os intimadores realizam a intimação pessoalmente ou a alguém que possa representar o devedor, caso este não tenha sido encontrado no local indicado.<sup>311</sup>

Nos casos de endereço incorreto, número inexistente ou devedor desconhecido no local, as intimações retornam ao cartório para consulta junto ao banco de dados governamentais e privados, para a localização do telefone do devedor, que será notificado sobre os prazos de pagamento do título em cartório, a fim de serem esgotados todos os meios de localização do devedor.

Concomitantemente ao procedimento de "notificação telefônica", o tabelionato publica diariamente os nomes de todos os devedores não intimados pessoalmente, em edital afixado no próprio tabelionato e em jornal de circulação diária<sup>312</sup>.

Recebida a intimação, o devedor deve pagar a dívida no tabelionato dentro do prazo legal, não menor a 24 horas e nem superior a 3 dias úteis, sem possibilidade de descontos ou prorrogação de prazos.<sup>313</sup>

---

Parágrafo único. Qualquer irregularidade formal observada pelo Tabelião obstará o registro do protesto.

<sup>311</sup> Conforme art. 14, da Lei dos Protestos, protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, considerando-se cumprida quando comprovada a sua entrega no mesmo endereço.

<sup>312</sup> Determina o art. 15, da Lei dos Protestos, que a intimação será feita por edital se a pessoa indicada para aceitar ou pagar for desconhecida, sua localização incerta ou ignorada, for residente ou domiciliada fora da competência territorial do Tabelionato, ou, ainda, ninguém se dispuser a receber a intimação no endereço fornecido pelo apresentante.

<sup>313</sup> Art. 12 cc art. 13, da Lei 9492/97.



Vale lembrar que, caso a obrigação já estiver quitada (envio indevido de título a cartório) ou se o devedor quiser renegociar seu pagamento com o credor antes da ocorrência do protesto, pode solicitar a este que proceda à desistência do protesto a fim de efetuar um acordo.

Sendo o caso de dívidas já quitadas, sem justa causa ou que sejam resultado de fraude, e não restando frutífero diálogo com o credor, o devedor pode se recorrer do procedimento judicial da sustação do protesto. Alternativamente, o devedor pode recorrer ao Tabelião de Protesto que, encontrando fundamentos bastantes, poderá suscitar pedido de providências administrativas, junto ao juízo corregedor permanente.<sup>314</sup>

Caso a obrigação não tenha sido paga findo o prazo concedido para pagamento, o título será protestado e automaticamente o nome do devedor passará a constar das certidões de protestos, dando-se publicidade ao inadimplemento.

Após o título ter sido protestado, o devedor pode procurar o credor para pagar sua dívida e, posteriormente, proceder ao cancelamento do protesto.<sup>315</sup>

Em qualquer momento, para comprovar a sua situação com relação à existência ou não de títulos protestados, o cidadão pode solicitar certidão de protesto

---

<sup>314</sup> Consoante art. 18, da Lei dos Protestos, as dúvidas do Tabelião de Protesto serão resolvidas pelo Juízo competente.

<sup>315</sup> Neste sentido, a Lei 9492/97 dispõe:

Art. 26. O cancelamento do registro do protesto será solicitado diretamente no Tabelionato de Protesto de Títulos, por qualquer interessado, mediante apresentação do documento protestado, cuja cópia ficará arquivada.

§ 1º Na impossibilidade de apresentação do original do título ou documento de dívida protestado, será exigida a declaração de anuência, com identificação e firma reconhecida, daquele que figurou no registro de protesto como credor, originário ou por endosso translativo.

§ 2º Na hipótese de protesto em que tenha figurado apresentante por endosso-mandato, será suficiente a declaração de anuência passada pelo credor endossante.

§ 3º O cancelamento do registro do protesto, se fundado em outro motivo que não no pagamento do título ou documento de dívida, será efetivado por determinação judicial, pagos os emolumentos devidos ao Tabelião.

§ 4º Quando a extinção da obrigação decorrer de processo judicial, o cancelamento do registro do protesto poderá ser solicitado com a apresentação da certidão expedida pelo Juízo processante, com menção do trânsito em julgado, que substituirá o título ou o documento de dívida protestado.

podendo também solicitá-la para verificar a situação de crédito de qualquer pessoa física ou jurídica.

O protesto notarial não pode ser visto como um serviço que beneficia apenas aos credores, eis que também oferece relevantes vantagens ao devedor.

A imparcialidade e segurança jurídicas, acima detalhadas, estão entre tais vantagens, afastando abusos e constrangimentos ilegais.

A maior vantagem, contudo, reside no fato de o devedor ser intimado pelo Tabelião de protesto a pagar o título, antes que o protesto seja lavrado. Assim, concede-se uma nova oportunidade, ao devedor, de afastar o inadimplemento.

Ainda, muitas vezes, dependendo da espécie de documento apontado, tal pagamento tem por base o valor original, sem juros, multa e correção. É o caso, *exempli gratia*, do protesto de títulos de crédito que, à luz do princípio da literalidade, tem por base o valor de face do documento.

Há que se considerar, também, outras vantagens financeiras. As custas do protesto, a serem suportadas pelo devedor, são relevantemente menores que as custas judiciais e advocatícias que seriam eventualmente suportadas numa ação judicial de cobrança.

Para melhor se compreender esta avocada economia, pode-se analisar, v.g., o regimento de custas de protestos do Estado de São Paulo, regido pela Lei Estadual nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002. A tabela de custas de protesto é progressiva, isto é, tem por base a faixa de valores de títulos protestados<sup>316</sup>. O valor mínimo de taxa de protesto é de, atualmente<sup>317</sup>, R\$ 7,23 (sete reais e vinte e três centavos) para títulos cujo valor não ultrapasse R\$ 97,00 (noventa e sete reais). Para títulos entre R\$ 968,00 (novecentos e sessenta e oito reais) e R\$ 1.163,00 (um mil, cento e sessenta e três reais), por exemplo, a taxa de protesto é de R\$ 85,89 (oitenta e cinco reais e oitenta e nove centavos). A tabela possui um valor máximo, qual seja, de

---

<sup>316</sup> A consulta direta à tabela de custas é disponibilizada também pelo site do Colégio Notarial Brasileiro – Seção São Paulo, disponível em <http://www.cnbsp.org.br/arquivos/Tabela/tabela%202013%20-%20emolumentos%20protesto.pdf>

<sup>317</sup> A tabela de custas tem por base a UFESP, que, no ano de 2013, tem valor de R\$ 19,83.

R\$ 1.094,51 (um mil e noventa e quatro reais e cinquenta e um centavos) para todos os títulos com valor superior a R\$ 15.496,00 (quinze mil, quatrocentos e noventa e seis reais).

Outra vantagem está na simplicidade de se efetuar o pagamento em sede de protesto: basta comparecer tempestivamente ao tabelionato para tal ou mesmo usar boleto bancário, fornecido pelo Tabelião na intimação. Diferentemente de uma ação de cobrança, cujo procedimento envolveria um advogado e homologação judicial.

Vale lembrar, também, que a restrição oferecida pelo protesto lavrado é bem menor, ao devedor, que a restrição imposta por uma ação judicial, muitas vezes, patrimonial, como a penhora.

Outra pertinente vantagem do protesto judicial é a de que, diferentemente do que ocorre na ação judicial, em que, de imediato, o nome do réu passa a constar da certidão dos distribuidores cíveis e fiscais, em sede de protesto, o nome do devedor só sofrerá publicidade após a efetiva lavratura do protesto, restando infrutífera a intimação do Tabelião.

Desta maneira, caso haja algum ato elisivo do protesto (*v.g.*, pagamento, sustação judicial, desistência, irregularidade formal), o nome do devedor apontado não sofrerá nenhum tipo de publicidade.<sup>318</sup>

Também, o protesto tem cunho disciplinar e educativo, uma vez que, devido à consequente restrição creditícia que ocasiona, impede o superendividamento e conduz o devedor inadimplente a reorganizar seus gastos.

Há ainda no protesto extrajudicial a função de pacificação de conflitos, uma vez que oferta-se uma nova oportunidade ao devedor inadimplente de liquidar sua obrigação e esta é, na grande maioria dos casos, bem sucedida.

Além disso, responde de forma mais imediata à sociedade, diminuindo a sensação de impunidade registrada.

---

<sup>318</sup> Consoante art. 31, da Lei 9492/97: “do protocolo somente serão fornecidas informações ou certidões mediante solicitação escrita do devedor ou por determinação judicial”.

Mesmo em havendo protesto lavrado, é dizer, o devedor intimado pelo Tabelião não ter efetuado o pagamento tempestivo da dívida, ainda assim, vislumbra-se a possibilidade de pacificação de conflitos. Isto porque o devedor protestado, sofrendo restrições creditícias diversas, há de procurar o credor para saldar sua dívida.

Nestes termos, o protesto pode aproximar credor e devedor e abrir um diálogo entre ambos, conduzindo a um acordo. Rompe-se, muitas vezes, a inércia do devedor que, normalmente, queda-se afastado e silente.

### 3.7 Desjudicialização através do Protesto Notarial

Verifica-se a importância da desjudicialização, enquanto instrumento de rapidez e eficácia do Direito, e de celeridade na prestação jurisdicional e administrativa.

Na opinião de Karina Denari Gomes de Mattos e de Gelson Amaro de Souza, a expressão desjudicialização é extremamente moderna, e foi criada para explicar que as partes envolvidas em determinado litígio podem tentar ajustar-se dentro dos mecanismos legais existentes, utilizando-se dos “meios “ADR” (*Alternative Dispute Resolution*), os chamados “meios alternativos de pacificação social”.”<sup>319</sup>

Na busca por alternativas para transformar o “processo técnico em uma busca de seus fins”, defende-se que a vertente extrajudicial visa a otimizar a solução das lides pecuniárias, esgotando-as, e colaborar para a superação da crise, na medida em que o protesto pode estancar o processo, ao mesmo tempo que destranca as pautas, no momento em que se utiliza de meios alternativos ao processo judicial, para com isso, eliminá-lo ou evitá-lo.<sup>320</sup>

Com a Lei nº. 11.441/2007 pretendeu-se a desjudicialização de parte dos litígios, permitindo, por exemplo, que tabeliães de notas possam trabalhar para o

---

<sup>319</sup> MATTOS, Karina Denari Gomes de; SOUZA, Gelson Amaro de. **A Legalidade do Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa da Fazenda Pública.** Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2369/1901>>; acesso em 28 Dez 2012, não paginado.

<sup>320</sup> GRINOVER et. al.. Op. Cit., 2007.

consenso entre as partes, no que se refere aos inventários, partilhas, separações e divórcios de casais. Face ao surgimento de dúvidas ou dificuldades sobre tal Lei, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou o Provimento nº. 03/2007, definindo regras claras sobre o cumprimento e aplicação da referida lei.<sup>321</sup>

Neste mister, fica coroadada a importância da atividade notarial face à desjudicialização, mormente quanto ao objeto deste estudo, qual seja, o protesto notarial.

Entre outros meios alternativos que possam colaborar para a diminuição do asoerbadado Judiciário, está o instituto do protesto notarial, que ainda é pouco explorado.

Tal afirmação aplica-se, por exemplo, para o caso do litigante agir no âmbito da conciliação para dirimir o trâmite processual, ou: “retirar da esfera do Estado” a solução para a questão existente, como por exemplo, o protesto de Certidões de Dívida Ativa da Fazenda Pública, no caso de conflitos de natureza executória fiscal.<sup>322</sup>

O protesto notarial, ao ser aplicado como cobrança de créditos do Poder Público, cria nova oportunidade ao devedor de quitar seu débito na fase que antecede um processo, cumprindo ainda a função de agilizar o pagamento de títulos e dívidas do Governo, inibindo a inadimplência e beneficiando a Administração Pública com seus créditos, e com isso, reduzindo o volume de execuções fiscais que costumam ser levadas a juízo.<sup>323</sup>

Entre os títulos protestáveis estão as sentenças extrajudiciais transitadas em julgado, caso em que o protesto evitaria o ingresso do “cumprimento de sentença”; as cotas condominiais não pagas, evitando que os condomínios efetivem ações judiciais de cobrança; protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDAs), evitando que as prefeituras ajuízem ações de execução fiscal.<sup>324</sup>

---

<sup>321</sup> QUEIROGA, Op cit., p.5.

<sup>322</sup> MATTOS, op. Cit., não paginado.

<sup>323</sup> Idem ibidem, não paginado.

<sup>324</sup> SANTOS, Maria Christina dos; BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **O Auxílio à desburocratização do poder Judiciário pelos tabelionatos de protesto de títulos.** Dissertação de Mestrado no XXI Seminário de Iniciação Científica da PUCPR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível

Em 2008, o Poder Público correspondia aproximadamente a 30% das demandas referentes à execução de títulos extrajudiciais.<sup>325</sup>

Neste sentido, a Egrégia Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo pondera pela necessidade de melhor se utilizar de cobrança fiscal extrajudicial, em detrimento da ação de execução fiscal:

A eficiência administrativa impõe acelerar o procedimento administrativo de cobrança dos créditos municipais, evitar erros de inscrição e nulidades e facilitar a arrecadação. A escolha pela cobrança judicial deve ser a última alternativa, quando frustrada a cobrança administrativa ou extrajudicial e., ainda assim, se a execução fiscal for viável.<sup>326</sup>

No ano seguinte, foi possível ao CNJ comparar os índices de recuperação econômico-financeira de processos e ações de execução fiscal, conforme esclarecimentos de Marcelo de Siqueira Freitas.<sup>327</sup>

Para ele, foram obtidas recuperações financeiras de apenas 1% das ações executadas, enquanto aquelas obtidas a partir da implantação do protesto extrajudicial permitiram a recuperação de nada menos que 48% dos litígios, ocasionando ainda a redução acentuada das despesas originadas pelos processos de cobrança necessários à execução de tais ações.<sup>328</sup>

O CNJ atua na definição da padronização de medidas para casos similares, que devem ser seguidas pelos inúmeros tribunais do país, as quais visam diminuir a médio e longo prazo a morosidade, e diminuir o volume de processos para julgamento. Entre tais medidas, está o “instituto do protesto, mecanismo legal de desjudicialização”, ou, de outra forma, uma solução administrativa extrajudicial, que leva à solução de aproximados 50% dos casos que envolvam questões financeiras.<sup>329</sup>

---

em: <<http://www2.pucpr.br/reol/semic/trabalho.php?dd0=6972&dd90=1e3737c006>>; acesso em 27 Dez 2012.

<sup>325</sup> SANTOS, BACELAR FILHO, op. Cit., não paginado.

<sup>326</sup> CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Op. Cit, p. 5.

<sup>327</sup> SANTOS, BACELAR FILHO, op. Cit., não paginado.

<sup>328</sup> Idem ibidem, não paginado.

<sup>329</sup> QUEIROGA, op. Cit., p.8.

Verifica-se que o protesto constitui-se não somente como prova de inadimplemento, mas também, como meio de dar publicidade a si mesmo, garantindo direitos eventuais contra coobrigados –endossantes ou avalistas- caso existam.<sup>330</sup>

Segundo Miriam Saccol Comassetto<sup>331</sup>, se a parte que procura o Tabelião para a prática deste ato específico consegue com o protesto a satisfação do seu crédito, evita-se a interposição de um processo de execução para a concretização deste direito.

Nesta hipótese, denota-se claramente o caráter de colaboração desencadeado pela atividade do notário à Justiça, uma vez que não será necessário recorrer ao processo de execução para a satisfação do crédito.

Segundo Vicente de Abreu Amadei “é realidade que o serviço de protesto de títulos não tem posição meramente preventiva dos conflitos de interesse, mas também tem significativa utilidade saneadora das discórdias”.<sup>332</sup>

Nota-se, assim, o protesto como uma alternativa para agilizar e desafogar o judiciário, e um meio, *sui generis*, de solução de conflito, como se passará a analisar.

### **3.8 O protesto Notarial como solução de conflitos e ferramenta para desafogar (e agilizar) o Judiciário**

Para demonstrar os evidentes aspectos vantajosos do uso do protesto notarial na solução de inadimplementos oriundos de títulos e outros documentos de dívida, defendido no presente estudo, serão apresentados dados empíricos e estatísticas, tanto do protesto notarial, como das ações judiciais de cobrança, mormente as de execução, a fim de que se possa estabelecer um comparativo.

---

<sup>330</sup> MÜLLER, Célia. **Protesto Notarial. A descartularização da Duplicata Mercantil no Protesto por Indicações e outros aspectos atuais e relevantes.** São Paulo: BH Editora; 2006, p.13.

<sup>331</sup> COMASSETTO, Op. Cit., p.114.

<sup>332</sup> AMADEI, op. Cit., p.120.

Há que se analisar se o protesto notarial é, enquanto meio suasório de conflito: (a) célere, isto é, se oferece uma solução em tempo adequado; (b) econômico, ou seja, se o custo dessa solução é oportuno e, no mínimo, inferior ao de uma ação judicial; (c) eficiente<sup>333</sup> (d) propiciador da desjudicialização e da pacificação de conflitos, desafogando, assim, o Poder Judiciário.

José Renato Nalini aponta o papel dos cartórios na desjudicialização, ao externar:

Como já receberam parcela da jurisdição voluntária, penso que a solução para o excessivo número de demandas no Judiciário é repartir atribuições com esses serviços que só se chamam “extrajudiciais” por convenção, pois constituem a atividade mais próxima à judicial e nasceram xipófagos com a junção judicial.<sup>334</sup>

José Renato Nalini assinala que “as delegações extrajudiciais estão mostrando que é possível trabalhar bem, com segurança, com fé pública e com a rapidez que todos procuram”.<sup>335</sup>

José Renato Nalini, ainda, revela que:

Toda prestação estatal direta é menos eficiente e mais dispendiosa, seja em tempo, seja em recursos materiais. Já os delegados (dos serviços extrajudiciais), que aprenderam a sobreviver por sua conta e risco, sem um tostão do erário, repito, eles tem condições de empolgar muitas outras atividades, suprimindo a deficiência estatal e oferecendo serviços mais rápidos e mais baratos à população.<sup>336</sup>

---

<sup>333</sup> Consoante os ensinamentos de Idalberto Chiavenato, “toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo: *eficácia* é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A *eficiência* é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...)”. Vide CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70. Na mesma linha, Marcelo Douglas Torres assinala que *eficácia* se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos, enquanto que na *eficiência*, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte. Vide TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 175.

<sup>334</sup> NALINI, Jose Renato. **Corregedor Geral da Justiça Fala de Revolução Tecnológica, Gestão e Excelência nos Cartórios**. In, **Cartorio Hoje**, Revista Anoreg/SP, Numero 4, junho/2013, p. 26.

<sup>335</sup> Idem ibidem, p. 26.

<sup>336</sup> NALINI, op. Cit., p. 27.



Ainda, Eduardo Fagundes pontua:

Como sabido, há morosidade na tramitação judicial executiva, cuja discussão pode arrastar-se por anos, sendo conveniente e oportuno que o credor público busque vias alternativas para a recuperação de créditos. E na busca dessas vias, o protesto mostra-se como instrumento apropriado na defesa do interesse público intrínseco à recuperação do crédito fazendário.<sup>337</sup>

Eduardo Fagundes, exaltando a utilidade do protesto elucida que “(...) o protesto reúne os requisitos buscados por todo credor: facilidade, rapidez e eficácia”.<sup>338</sup>

Paulo Floriano Foglia<sup>339</sup> defende que o protesto notarial é a ferramenta mais adequada à recuperação do crédito fiscal, em detrimento à ação executiva. Para ele, a lei de execução fiscal, nascida para dar agilidade à cobrança da dívida pública, mostra-se atualmente mais como forma de perpetuação do inadimplemento fiscal, ante sua ineficiência e lentidão. Ainda, arremata:

Os defensores da impossibilidade de protesto pela Fazenda Pública o fazem ou para manutenção do sistema vigente de calote ao Poder Público, ou porque desconhecem o avanço que esse instrumento trouxe para o recebimento das dívidas públicas.<sup>340</sup>

Maria Fernanda de Toledo Rodovalho e Sergio Siquera Rossi defendem o protesto extrajudicial da dívida ativa do Poder Público, como solução para desafogar a sobrecarga de processos no Judiciário em decorrência das numerosas execuções fiscais e para aperfeiçoar a arrecadação do Executivo.<sup>341</sup>

Eduardo Fagundes esclarece o papel que o protesto notarial exerce na desjudicialização, ao esclarecer:

---

<sup>337</sup> FAGUNDES, Eduardo. FOGLIA, Paulo Floriano. **Facilidade, Rapidez e Eficácia do Protesto Ajudam a Cobrar Dívidas Públicas**. [In]: **Cartório Hoje**, Revista Anoreg/SP, Número 4, junho/2013, p. 45.

<sup>338</sup> Idem ibidem, p. 45.

<sup>339</sup> Idem ibidem, p. 46.

<sup>340</sup> Idem ibidem, p. 46.

<sup>341</sup> RODOVALHO, Maria Fernando de Toledo. ROSSI, Sérgio Siquera. **Programa Diálogo com a Corregedoria Debate Execução Fiscal**. In, **Cartório Hoje**, Revista Anoreg/SP, Número 3, dezembro/2012, p.17.

Para o Estado de São Paulo o protesto de certidão da dívida constitui mais um instrumento auxiliar na recuperação de débitos inscritos em dívida ativa, em especial por evitar a judicialização imediata do débito. Sem dúvida, em face da facilidade, rapidez e eficácia desse instrumento, o protesto de certidão de dívida será amplamente utilizado.<sup>342</sup>

Segundo estudos do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, uma execução fiscal custa R\$ 4.368,00 ao Poder Judiciário, se não houver embargos ou recursos, e leva, em média oito anos para ser julgada. A pesquisa não contabilizou o custo para a Administração Pública constituir seus créditos e nem o tempo necessário para isso, que, em média, é de cinco anos.<sup>343</sup>

Consoante tais dados, há que se concordar com Paulo Floriano Foglia para quem o devedor com dívida abaixo de R\$ 5.000,00 gera para a sociedade um custo superior a esse valor para cobrá-lo.<sup>344</sup>

Atento também ao aspecto célere do protesto, Paulo Floriano Foglia, analisando a experiência de protesto de certidões de dívida ativa pela PGE, aponta que:

(...) em geral, as dívidas foram pagas dentro do tríduo legal<sup>345</sup> anterior ao efetivo protesto. Repito, em apenas três dias ou menos os devedores quitaram suas dívidas com o Poder Público.<sup>346</sup>

Com base no relatório “Justiça em Números” do CNJ, Maria Fernanda de Toledo Rodovalho afirma que quase a totalidade dos processos em execução em tramitação na justiça estadual de todo país refere-se às execuções fiscais. Em 2010, esse tipo de processo representou 45% dos casos da primeira instância estadual e, em 2011, 73% dos setenta milhões de processos tramitação já se encontravam pendentes desde o ano anterior, sendo vinte e quatro milhões referentes apenas à execução fiscal.<sup>347</sup>

---

<sup>342</sup> FAGUNDES, FOGLIA, op. Cit, p. 47.

<sup>343</sup> Idem ibidem, p. 46.

<sup>344</sup> Idem ibidem, p. 46.

<sup>345</sup> Consoante o art. 12, da Lei 9492/97, o “protesto será registrado dentro de três dias úteis contados da protocolização do título ou documento de dívida”.

<sup>346</sup> FAGUNDES, FOGLIA, op. Cit., p. 47.

<sup>347</sup> RODOVALHO, ROSSI, op. Cit., p.17.

Assim, o “grande problema hoje da taxa de congestionamento na Justiça esta na execução fiscal.”<sup>348</sup>

Segundo Sérgio Siquera Rossi, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo considera o protesto notarial a forma mais adequada para a Administração Pública cobrar a dívida fiscal, devendo a execução fiscal ser utilizada em ultimo caso.<sup>349</sup>

Neste sentido, cabe verificar o Comunicado SDG n.º 40/2013, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, publicado no D.O.E. de 31 de outubro de 2013, que, dada sua relevância, aqui merece transcrição<sup>350</sup>:

#### COMUNICADOS DA SECRETARIA DIRETORIA GERAL

##### **COMUNICADO SDG nº 40/2013**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio do seu Centro de Apoio Estratégico à Fiscalização – CAEF, vinculado à Secretaria-Diretoria Geral – SDG, TORNA PÚBLICO levantamento relativo ao endividamento e bem assim da posição da

dívida ativa dos Municípios jurisdicionados desta Corte. O levantamento é comparativo levando em conta os exercícios de 2010, 2011 e 2012.

SDG, 30 de outubro de 2013.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

#### **ENDIVIDAMENTO E DÍVIDA ATIVA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS**

Apresenta-se nesse trabalho uma análise sobre a Dívida Fundada (i) e a Dívida Ativa (ii) dos municípios paulistas, abrangendo os exercícios de 2010, 2011 e 2012. O trabalho está organizado em diversos quadros, onde poderá ser verificada a situação dos municípios, individualmente, relacionando-se o endividamento com suas receitas arrecadada e corrente líquida; o comportamento das dívidas nos exercícios analisados bem como a situação, em conjunto, dos municípios de uma mesma região administrativa, além da classificação em determinados rankings.

Todos os dados foram extraídos do Sistema Audesp, incluindo no montante da Dívida Fundada a Dívida Consolidada do Regime de Previdência, sendo do Poder Executivo Municipal a responsabilidade pelo seu envio; ou seja, tais dados estão sujeitos à apreciação da equipe de fiscalização e oportuna correção quando da emissão de pareceres sobre as contas municipais pelas Câmaras do TCESP, que emitirão sobre elas um parecer.

A matéria é tratada nos processos de contas municipais, sendo objeto de identificação das causas nas situações verificadas de aumento relevante de

---

<sup>348</sup> Idem ibidem, p.17.

<sup>349</sup> Idem ibidem, p.17.

<sup>350</sup> Na presente transcrição não foram incluídos os quadros 1 a 8. Para tal, vide TRIBUNAL DE CONTAS do ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicado SDG 40/2013. In: Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado de São Paulo, publicado em 31 de outubro de 2013.

longo prazo (ex.: confissão de dívida junto ao INSS; atualização monetária dos empréstimos tomados; assunção de operação de crédito de longo curso). De igual forma, verifica-se o crescimento em % da Dívida Ativa, isto porque, em sua maioria, os municípios não se utilizam de instrumentos capazes de recuperar estes créditos, ou ao menos diminuir o seu saldo.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ciente da necessidade de contribuir para pretendida diminuição, encampando o entendimento dos órgãos judiciais, admitiu, nos autos do Processo TC-41.852/026/10, a adoção do instituto do protesto de certidões da dívida ativa, com fundamento na Lei Federal nº 12.767/2012 a qual, dentre outros, acrescentou um parágrafo único ao artigo 1º da Lei Federal 9.492/97, com o seguinte teor: “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.”

Conforme bem anotou o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil - Seção São Paulo, em recente artigo publicado no Jornal Tribuna do Direito – julho de 2013, por seus Tabelaões de Notas e Protesto, os senhores Arthur Del Guércio Neto, e Milton Fernando Lamanauskas:

*“Cabe agora, ao administrador público, do Município, Estado, ou da União, optar por quebrar a inércia que torna a máquina burocrática do Estado tão difícil de movimentar, focando suas atenções nas simples medidas e procedimentos que poderá adotar para ter os créditos fiscais recuperados por meio da cobrança extrajudicial, de forma ágil e infinitamente menos onerosa, atendendo não só às exigências da responsabilidade fiscal hoje em dia rigorosamente fiscalizada, como principalmente aos reclamos da sociedade por uma melhor gestão e aplicação dos recursos públicos.”*

(i) Considera-se Dívida Fundada **DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA** àquela que compreende que os *compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses* contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate. (§ 2º, Art. 115, Dec. 93.872/86). Cabe ressaltar, que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00 – ampliou o conceito da dívida fundada, incluindo neste: as operações de crédito de **prazo inferior a doze meses** cujas receitas tenham constado do orçamento. (§ 3º, Art. 29, LC 101/00) os **precatórios judiciais** emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos. (§7º, Art. 30, LC 101/00).

(ii) Regulada nos arts. 201 a 204 do Código Tributário Nacional, também é tratada na Constituição Federal (art. 131, §3o), na Lei no 4.320, de 1964 (art. 39) e na Lei no 6.830, de 1980 (arts. 2o e 3o). O artigo 201 do CTN assim dispõe: Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Em trabalho divulgado pelo TCESP em 07 de dezembro de 2.005 (DOE de 07/12/2005 – Suplemento 1) na questão do endividamento, ativo e passivo, observava-se a seguinte situação:

### **CONFRONTO DE CONTAS**

*Tão importantes quanto os valores apresentados pelo município na conta de Endividamento, são os valores da Dívida Ativa.*

*Valores consolidados (em Reais) dos 644 municípios referentes ao exercício de 2.004*

<i>Dívida flutuante</i>	<i>Dívida Fundada</i>	<i>Total Endividamento</i>	<i>Dívida Ativa</i>
<b>2.551.431.449,70</b>	<b>9.423.738.978,28</b>	<b>11.975.170.427,98</b>	<b>11.549.888.236,00</b>

*Numa visão global nota-se que a Dívida Ativa alcança quase que a totalidade do endividamento dos municípios, resultando em um saldo mínimo caso fosse possível um confronto de contas. A realização da Dívida Ativa em receita é resultado da superação de vários desafios, principalmente aqueles gerados por ineficiências da própria administração pública, até em face da maioria dos municípios não estar adequadamente organizada, administrativamente falando, para gerenciar tais cobranças.”*

Verificou-se, naquela publicação, que a diferença entre a **Dívida Fundada – R\$9.423.738.978,28** e a **Dívida Ativa R\$11.549.888.236,00**, apresentava em favor dos municípios a soma de **R\$2.126.149.257,80** na Dívida Ativa.

Atualmente, passados oito anos, o confronto de contas se apresenta com acentuado desnível, como pode ser verificado no *Quadro 3 - Demonstrativo (diferença), por município, entre as Dívidas Fundada e Ativa, em 31.12.2012*, dando à **Dívida Fundada** uma dianteira da ordem de **R\$15.593.700.349,99** (Dívida Fundada = R\$40.147.845.507,07, com um crescimento de 326% e Dívida Ativa = R\$24.554.145.157,08, com um crescimento de 113%) numa clara demonstração de descompasso na gestão administrativa. *No Quadro 8 - Demonstrativo da Dívida Ativa por município e por exercício, com percentuais de inscrição, recebimento e cancelamento*, registram-se casos de inscrição com índices de representatividade acima de 400% em relação ao saldo inicial, em 2.011 e 2.012, demonstrando a falta de mecanismos mais eficazes no trato da dívida ativa, com vistas ao desestímulo por parte de eventuais pretensos devedores.

A evidenciar os aspectos vantajosos do uso do protesto notarial para a cobrança da dívida ativa, defendido no presente estudo, estão dados de ações praticadas no decurso de 2011, quando aderiram ao projeto duas unidades da Polícia Rodoviária Federal (1ª. e 5ª. regiões); a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); em 2012, foram incluídas várias outras unidades estaduais da Procuradoria Geral Federal (PGF), entre elas, a Polícia Federal do Acre (PF/AC), Amazonas (PF/AM), Espírito Santo (PF/ES), Macapá (PF/MA), Minas Gerais (PF/MG), Paraíba (PF/PB), Roraima (PF/RR), Santa Catarina (PF/SC) e Tocantins (PF/TO), além do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).<sup>351</sup>

<sup>351</sup> LAMANAUSKAS, Milton Fernando; GUÉRCIO NETO, Arthur Del. O Protesto de Certidões de Dívida Ativa e a Eficiência Administrativa. In: PEDROSO, Regina (Coord.). **Estudos Avançados de Registro Notarial e Registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p.152.

O Projeto-piloto<sup>352</sup> do protesto de Certidões de Dívida Ativa, que foi lançado em outubro de 2010, permitiu a obtenção dos seguintes resultados, que por si, são exitosos.

Em 2011 houve 2.442 CDAs protestadas, que perfaziam o montante de R\$ 5.929.790,88; 1.071 CDAs foram pagas, (43% do total protestado), recuperando um total de R\$ 3.195.734,30 (superou a marca dos 53% do total protestado).

Em 2012 houve 3.479 CDAs protestadas, cujo montante era de R\$ 7.827.372,26; 1.635 CDAs foram pagas, (46,59% do total protestado), recuperando um total de R\$ 3.424.767,65, dos quais 92% (equivalente a R\$ 2.885.192,74) em três dias.

Em 2013 houve 5.939 CDAs protestadas, cujo montante era de R\$ 20.078.663,56; 2.257 CDAs foram pagas, recuperando R\$ 7.086.201,32 (ou 37,89% do que foi enviado a protesto), sendo que 2.013 CDAs (R\$ 6.484.065,99) das 2.257 foram quitadas em três dias.

Fabio Munhoz<sup>353</sup> esclarece ainda que, segundo dados divulgados<sup>354</sup> em 2011 pelo Instituto de Pesquisas e Economia Aplicada<sup>355</sup> (IPEA), as Execuções Fiscais no Judiciário nacional costumam ter uma duração média de 8 anos e 2 meses, ao custo individual aproximado de R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais).

---

<sup>352</sup> LAMANAUSKAS, GUÉRCIO NETO, op. Cit., p. 153.

<sup>353</sup> MUNHOZ, Fábio. **Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais**. Instituto Innovare – VIII Edição, 2011. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/protesto-de-certidoes-de-divida-ativa-das-autarquias-e-fundacoes-publicas-federais/>>; acesso em 10 Março 2013, não paginado.

<sup>354</sup> CUNHA, Alexandre dos Santos (Coord.). **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Relatório de Pesquisa do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro\\_custounitario.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf)>; acesso em 10 Março 2013, não paginado.

<sup>355</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (**Ipea**) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do **Ipea** são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações e seminários e, mais recentemente, via programa semanal de TV em canal fechado. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=177](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=177)>; acesso em 10 Março 2013.

Segundo Roberta de Arruda e Menezes<sup>356</sup>, a iniciativa da Comarca de São Bernardo do Campo foi a pioneira nas ações de recuperação dos créditos fiscais por meio do protesto notarial, as quais foram implementadas pelo Departamento do Tesouro da Prefeitura de São Bernardo do Campo. O montante arrecadado a partir do uso do protesto como meio alternativo à recuperação da Dívida Ativa em 2010 representou um aumento de 62,33% relativamente ao ano anterior, ou seja, “3,5 vezes superior ao crescimento da própria dívida ativa”.

Tal projeto, pioneiro no uso do protesto de Certidão de Dívida Ativa, foi realizado pelo decimo maior polo industrial do país, em parceria com o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil (IEPTB), Seção São Paulo.<sup>357</sup>

O valor de alçada para ajuizamento de ações fiscais naquele município é de R\$ 950,00, (novecentos e cinquenta reais); ocorre que em 80% das dívidas existentes eram inferiores a esse valor, o que inviabilizava a propositura da cobrança fiscal. Ademais, o prazo demasiado longo para o efetivo recebimento do inadimplemento entre a notificação do devedor e o ajuizamento efetivo era de dois anos (em 2008).<sup>358</sup>

Para conferir exemplos numéricos, pode-se informar que aproximadamente R\$ 123.633.326,00 (cento e vinte e três milhões, seiscentos e trinta e três mil, trezentos e vinte e seis reais) deixariam de ser cobrados, devido ao fato do custo do processo judicial ser maior do que o valor individual por contribuinte.<sup>359</sup>

A consequência natural desta forma de cobrança era que mais do a metade dos valores a receber pela municipalidade (50%) ficavam suspensos (face estarem abaixo do valor de alçada), ou então, acabavam sendo suspensos devido à impossibilidade da localização do devedor ou ainda de bens que pudessem ser penhorados. Como

---

<sup>356</sup> MENEZES, Roberta de Arruda e. Resultado do Protesto de Certidões de Dívida Ativa da Prefeitura. In: CONVERGÊNCIA 2012. Palestra realizada em 16 Agosto de 2012, Jaraguá - SP. Disponível em:<<http://www.segundoprotostosbc.com.br/sbc/notas.asp?id=16>>; acesso em 13 Feb 2013, não paginado.

<sup>357</sup> Idem ibidem, não paginado.

<sup>358</sup> Idem ibidem, não paginado.

<sup>359</sup> Idem ibidem, não paginado.

resultado das medidas executórias, estavam os baixos índices de recuperação, que giravam em torno de 3% apenas.<sup>360</sup>

No final de 2009, o valor da Dívida Ativa daquele município somava 1 bilhão e 701 milhões (quando foi iniciado o projeto); em julho de 2012, era de 2 bilhões e 331 milhões, representando 30% de inadimplência daquela comarca, com recuperação média estimada em 40%, o que equivale ao montante de R\$ 932 milhões.<sup>361</sup>

Com o advento da Lei Municipal nº. 4979, de 5 de julho de 2001, o encaminhamento das CDAs a protesto passou a ser ato prévio obrigatório ao ajuizamento fiscal, tendo o Departamento do Tesouro até 60 dias após a lavratura da CDA para enviá-la a protesto.<sup>362</sup>

Com a automação dos serviços, foi possível o apontamento a protesto de 600 títulos por dia na Comarca de São Bernardo do Campo,, de forma totalmente eletrônica. Os resultados verificados falam por si: das dívidas abaixo de R\$ 1mil foram recuperados 41,71%, no prazo médio de 86,21 dias; já das dívidas acima de R\$ 1mil, foram recuperados 58,29%, no prazo médio de 89,28 dias.<sup>363</sup>

O total de CDAs inadimplentes era de 188.133, enviadas a protesto em sua totalidade. Assim, se fossem ajuizadas ações de cobrança fiscal dessas certidões,

---

<sup>360</sup> MUNHOZ, Fábio. **O Protesto de Certidões de Dívida Ativa**. Artigo publicado em 20 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-protesto-de-certidoes-de-divida-ativa,40701.html>>; acesso em 10 Março 2013, não paginado.

<sup>361</sup> Idem ibidem, não paginado.

<sup>362</sup> Referida lei, em seu art.4º, determinou que fica acrescido o artigo 64-A à lei Municipal nº 1.802, de 26 de dezembro de 1969, com a seguinte redação: “art. 64 – a - Fica o Poder Executivo autorizado a contratar instituição bancária para emissão de boletos bancários e encaminhamento a protesto extrajudicial dos débitos tributários e não-tributários inscritos em Dívida Ativa, que se encontrem em qualquer fase de cobrança administrativa ou judicial. Lei nº 4979 (fls. 2)

§ 1º. A não ocorrência de pagamento, ou de parcelamento, ou de interposição de recurso administrativo ou judicial com efeito suspensivo, dos débitos objeto de cobrança na forma do artigo anterior, **implicará no encaminhamento, para protesto extrajudicial**, do boleto bancário emitido pela instituição financeira, após autorização da Secretaria competente (grifo nosso).

§ 2º. Compete ao Secretário de Finanças **autorizar o protesto dos débitos** inscritos na Dívida Ativa, ainda em fase de cobrança administrativa, e ao Secretário de Assuntos Jurídicos, por intermédio do Procurador-Geral do Município, quanto aos débitos em fase de cobrança judicial (grifo nosso).

<sup>363</sup> MENEZES, op. Cit., não paginado.



ao custo individual de R\$ 950,00 (valor de alçada), custariam aos cofres públicos o montante de R\$ 179 milhões, que foram economizados devido ao instituto do protesto.<sup>364</sup>

Além da recuperação do crédito, são ocasionados outros benefícios para a sociedade através do protesto, uma vez que promove a cultura da adimplência: o devedor, ao ter um título protestado ou em vias de sê-lo, preocupa-se com o vencimento das próximas parcelas, para com isso, evitar problemas futuros; a adesão aos parcelamentos fiscais e municipais cresceu 285,71%; nos 12 meses iniciais do projeto, deu-se a redução de 30% para 18% da inadimplência; verificou-se ainda o efeito combativo do protesto quanto à dívida já instalada, assim como o efeito preventivo e efeitos do mesmo, evitando a continuidade do comportamento inadimplente.<sup>365</sup>

Verificou-se que o devedor protestado ou intimado a protesto, além de adimplir a dívida objeto do apontado, também procurava a secretaria de finanças solicitando pagar outras dívidas que ele, devedor, sabia existir, a fim de evitar eventual futuro pedido de protesto. Chamou-se este fenômeno de “efeito cascata”, demonstrando importante elemento do protesto notarial, qual seja, o efeito educativo e a cultura da adimplência.<sup>366</sup>

Os índices de pagamento em três dias úteis atingiram a marca dos 21,27%; os índices de Resultados Positivos (incluídos os cancelamentos de protestos) foram de 40,74%; a recuperação foi de R\$ 39.332 milhões, que retornaram aos cofres públicos em apenas 24 horas após a quitação dos contribuintes; e a moralização do contribuinte, face à Cultura da Adimplência e no referido efeito cascata, recuperando outros R\$ 55.983 milhões, uma vez que o contribuinte intimado por determinado débito,

---

<sup>364</sup> Idem ibidem, não paginado.

<sup>365</sup> Idem ibidem, não paginado.

<sup>366</sup> 2º. TABELIÃO DE PROTESTO DE LETRAS E TÍTULOS - SÃO BERNARDO DO CAMPO, SP - **Protesto de Títulos – Protesto Gratuito para o Credor.** Disponível em: <[http://www.segundoprotostosbc.com.br/sbc/conteudo.asp?sub=prot\\_gra](http://www.segundoprotostosbc.com.br/sbc/conteudo.asp?sub=prot_gra)>; acesso em 13 Fev 2013, não paginado.

aproveitou para quitar outros débitos em atraso, aderindo ao PPI – Programa de Parcelamento Incentivado, estabelecido pela Lei Ordinária Municipal nº. 6.073/2010.<sup>367</sup>

Dados do 2.º Tabelião de Protesto de Letras e Títulos de Goiânia/GO<sup>368</sup> revelam alto índice de êxito. Em torno de 70% dos títulos encaminhados para protesto entre 01/01/2000 e 01/01/2005 resultaram em pagamentos por parte dos devedores, sendo que 56.44% dos títulos foram pagos antes do protesto, 12.95% dos títulos tiveram outras ocorrências (retirados, sustados, etc.), e apenas 30.61% dos títulos foram protestados. Desses, 38.40% foram cancelados dentro do período de cinco anos. Assim, 68.20% do total dos títulos encaminhados foram pagos ou cancelados.

De igual feita, informações do 2.º Tabelião de Protesto de Letras e Títulos de São Bernardo do Campo/SP<sup>369</sup> apontam índices de pagamento em torno de 65% dentro do tríduo legal e 75% de pagamentos, incluindo-se os títulos pagos ulteriormente aos protestos. No ano de 2010, apenas 14,42% dos títulos restaram sem adimplemento. No ano de 2011, 28,40% E, em 2012, apenas 14,42%.

Dos títulos apontados no 2.º Tabelião de Protesto de Letras e Títulos de São Bernardo do Campo/SP, no ano de 2010, apenas 0,16% foi objeto de ações judiciais de sustação de protesto, sendo que somente 0,03% resultou em sustação definitiva. No de 2011, apenas 0,10% foi objeto de ações judiciais de sustação de protesto, sendo que não houve, neste período, sustação definitiva. No ano de 2012, apenas 0,17% foi objeto de ações judiciais de sustação de protesto, sendo que tão somente 0,02% culminou em sustação definitiva.<sup>370</sup>

Tais dados apontam que a maior parte dos credores que encaminham títulos para o protesto recebe pagamento imediato por parte do devedor. Cerca de 1/3 dos títulos são protestados. Desses, praticamente 40% dos devedores posteriormente procuraram o credor para pagar sua dívida (o que culminará no

---

<sup>367</sup> 2º. TABELIÃO DE PROTESTO DE LETRAS E TÍTULOS - SÃO BERNARDO DO CAMPO, SP – op. Cit., não paginado.

<sup>368</sup> disponíveis em <http://www.2prtd.com.br>

<sup>369</sup> disponíveis em <http://www.segundoprotostosbc.com.br>

<sup>370</sup> disponíveis em <http://www.segundoprotostosbc.com.br>

cancelamento do protesto). É dizer, quase 7 entre 10 credores têm seus créditos recuperados.

Ainda, verifica-se, também, praticamente inexistir litígios judiciais oriundos nos procedimentos de protesto, no que diz respeito à ação de sustação de protesto. E, dos escassos existentes, nota-se que poucos são procedentes.

Destarte, à luz dos dados enunciados acima, confirmam-se as hipóteses desse estudo, qual seja, a de que o protesto constitui-se em excelente meio de cobrança, efetivo, econômico, célere, útil, propiciador da desjudicialização e da boa administração pública, a saber:

Averigua-se que o protesto notarial é procedimento célere, à luz dos alhures indigitado art. 12 da Lei 9492/97, que limita o lapso temporal do procedimento de protesto a três dias uteis. E, em mais de 50% dos casos, o pagamento da dívida se dá neste período.

Observa-se, também, que o protesto é econômico, ou seja, ao se analisar o regimento de custas de protesto, acima referido, o custo dessa solução é oportuno, não alcançando, em média, 10% do valor da dívida<sup>371</sup> e sempre inferior aos custos de uma ação judicial.

O protesto é eficiente<sup>372</sup> vez que os resultados alcançados, alhures mencionados, são superiores a 65%, enquanto que, nas execuções, os índices oscilam entre 3% a 4%.

---

<sup>371</sup> Em que pese a comparação feita neste estudo, citada em percentual, frise-se que a Tabela de custas é baseada em faixa de valores, e não em percentuais.

<sup>372</sup> Consoante os ensinamentos de Idalberto Chiavenato, “toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo: *eficácia* é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A *eficiência* é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...)”. Vide CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70. Na mesma linha, Marcelo Douglas Torres assinala que *eficácia* se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos, enquanto que na *eficiência*, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com

Igualmente, o protesto constitui-se em excelente meio propiciador da desjudicialização, vez que se oferece como uma alternativa extrajudicial, em sua maioria das vezes bem sucedida, às ações judiciais de cobrança, agilizando e desafogando o Poder Judiciário. Tal característica fica ainda mais expressiva quando considerados os resultados sobre dívidas fiscais.

Neste mesmo aspecto, verificou-se que o protesto colabora com o Poder Público, coroando o princípio da eficiência da Administração Pública, em detrimento as volumosas, dispendiosas, lentas e ineficientes execuções fiscais.

Por todo este exposto, cabe, também, considerar o protesto, *mutatis mutandis*, como meio alternativo de solução de conflitos. Sendo certo que o protesto não se enquadra, consoante a atual doutrina alternativista, nem como meio autocompositivo, nem como herecompositivo, não se pode negar o fato de que é uma alternativa extrajudicial eficiente de cobrança extrajudicial, razão pela qual se prefere considerá-lo meio alternativo de solução de conflitos *sui generis*.

Neste sentido, cabe, ainda que de forma redundante, repetir anterior referencia a Sérgio Luiz José Bueno:

É essencial que não tenhamos uma visão distorcida do protesto como instituto jurídico, como tem sido lançado equivocadamente mesmo em algumas decisões pretorianas. O procedimento que pode resultar no protesto não é apenas um meio de coerção para obtenção de pagamento pelo devedor. É muito mais que isso, mesmo nos casos de protesto facultativo. É, sim, uma forma rápida e segura de composição e prevenção de litígios, sem passar por manobras meramente protelatórias que insegurança e revolta trazem aos bons pagadores. Não é um castigo ao mau pagador, mas um caminho jurídico legítimo e eficaz para o credor, com o desafogo do Poder Judiciário.<sup>373</sup>

Neste mesmo diapasão, vislumbra-se no protesto notarial potencial meio de pacificação de conflitos.

Pode-se citar, neste sentido, o pensamento de Reinaldo Velloso dos Santos, para quem:

---

inteligência os recursos pagos pelo contribuinte. Vide TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 175.

<sup>373</sup> BUENO, Sérgio Luiz José. **O Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida: Aspectos Práticos**. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2011, p. 23.

O protesto extrajudicial é um importante instrumento na recuperação pecuniária de variados inadimplementos, o protesto ainda colabora para desafogar o Judiciário, por tratar-se de meio alternativo de pacificação deste tipo de conflito.<sup>374</sup>

Igualmente, Vicente de Abreu Amadei aponta que “o serviço de protesto de títulos não tem posição meramente preventiva dos conflitos de interesse, mas também tem significativa utilidade saneadora das discórdias”.<sup>375</sup>

Assim, há que se verificar que o protesto notarial pode se apresentar como meio de pacificação de conflitos, sobre vários aspectos.

Principalmente porque, como já enunciado alhures, consiste numa nova oportunidade de o devedor pagar sua dívida, de maneira imparcial e distante de abusos, o que, na maioria das vezes, é bem sucedida.

Em um segundo aspecto, mesmo quando tal oportunidade não é inicialmente aproveitada, verificou-se, pelos dados apresentados neste trabalho, que boa parte dos devedores procura o credor que os protestou para fazer um acordo e saldar seus débitos. Não se despreze, igualmente, que, mesmo antes do protesto ser lavrado, no interim que compreende a intimação do devedor e o prazo para pagamento, é possível haver acordo entre as partes, com conseqüente desistência do protesto.

Robusto alicerce encontra tal afirmativa, ao se observar, por exemplo, o Parcelamento Incentivado de Créditos (PPI), utilizados por municípios na cobrança de dívidas fiscais, mormente na experiência da Comarca de São Bernardo do Campo, acima relatada.

A própria Egrégia Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, em sua cartilha sobre dívidas ativas e execuções fiscais municipais, orienta tal pratica, elucidando:

O parcelamento incentivado pode ser regulado por lei municipal (...). A medida propicia aumento da arrecadação pelas vantagens inerentes

---

<sup>374</sup> SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012, p.2-3.

<sup>375</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. In: DIP, Ricardo Henry Marques (Coord.). **Registros públicos segurança jurídica**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998, p.120.

ao programa de parcelamento, sem os custos associados as cobranças administrativas ou judiciais.<sup>376</sup>

A Prefeitura de São Bernardo do Campo muito bem se utilizou deste incentivo, aliando-o ao protesto notarial de suas certidões de dívidas ativas.

Deste modo, o devedor intimado pelo Tabelião de Protesto era orientado a procurar a Secretaria de Finanças Municipal para negociar sua dívida, aderindo ao programa de parcelamento incentivado e, conseqüentemente, evitando o protesto.

Nesta hipótese, a Prefeitura de São Bernardo do Campo efetuava a desistência tempestiva do protesto, ou, se este já estivesse lavrado, efetuava o cancelamento do protesto<sup>377</sup>.

O que se verificou, desta experiência, foi que a combinação do protesto notarial de certidão de dívida ativa com o programa de parcelamentos incentivado gerou um aumento de 285,71% de adesão pelo contribuinte, bem como uma redução da inadimplência em doze pontos percentuais (de 30% para 18% ), já nos 12 primeiros meses de implantação do projeto.<sup>378</sup>

Verifica-se, assim, que, o protesto notarial também apresenta um outro aspecto favorável como elemento de pacificação social, qual seja, o de aproximar credor e devedor em direção a uma acordo sobre o pagamento da dívida.

Ainda, num terceiro aspecto, podemos considerar o protesto como meio preventivo da pacificação social, vez que, devido a conseqüente restrição creditícia<sup>379</sup> a

---

<sup>376</sup> CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Op. Cit., p. 6.

<sup>377</sup> Como já mencionado anteriormente sobre a experiência de protesto de CDAs em São Bernardo do Campo, os índices de pagamento em três dias úteis atingiram a marca dos 21,27%; os índices de resultados positivos (incluídos os cancelamentos de protestos) foram de 40,74%; a recuperação foi de R\$ 39.332 milhões, que retornaram aos cofres públicos em apenas 24 horas após a quitação dos contribuintes; e a moralização do contribuinte, face à cultura da adimplência e no referido efeito cascata, recuperando outros R\$ 55.983 milhões, uma vez que o contribuinte intimado por determinado débito, aproveitou para quitar outros débitos em atraso, aderindo ao PPI – Programa de Parcelamento Incentivado, estabelecido pela Lei Ordinária Municipal nº. 6.073/2010.

<sup>378</sup> MENEZES, op. Cit., não paginado.

<sup>379</sup> A esse respeito, cumpre observar: “Os Tabelionatos De Protesto, como banco de dados de inadimplência oficial do Poder Público no Brasil, enviam diariamente informações de nomes protestados e cancelados ao SERASA, SCPC e demais associações de proteção de crédito conveniadas. Todo e qualquer nome inserto ou excluído da base de dados dos tabelionatos, necessariamente, será atualizado em todos os bancos de dados privados de inadimplentes do Brasil que forem conveniados. O

qual é submetido o devedor, evita-se novo inadimplemento. O supramencionado “efeito cascata<sup>380</sup>” dá respaldo a essa assertiva.

Aqui, ao se falar em pacificação de conflitos, cumpre analisar que, em se tratando de inadimplemento originado de títulos ou documentos de dívida, confundem-se inadimplemento e conflito social, posto que o conflito, neste caso, não é senão o inadimplemento. Destarte, combater o inadimplemento é, desta forma, promover a pacificação social.

Assim, por todo o explanado, também se verifica que o protesto ameniza a crise jurídica, desafogando o Judiciário e, também, oferece acesso à justiça.

---

devedor devidamente protestado, enquanto não quitar sua dívida com seu credor, constará em todas as certidões de protesto emitidas pelos cartórios, assim como constará do banco de dados do Serasa, SCPC dentre outros. Este vínculo entre credor e devedor será eterno até o pagamento da dívida e conseqüente cancelamento do protesto, única hipótese para exclusão do nome no banco de dados dos tabelionatos. No Serasa e SCPC o nome negativado permanecerá no banco de dados num prazo máximo de 5 anos e depois caducará. Nos tabelionatos de protesto o nome do devedor não caduca jamais. Nomes inclusos na 'Lista Negra' das Associações de Proteção ao Crédito e dos cartórios trazem muitos inconvenientes, causando constrangimentos e limitações na vida pessoal e comercial de qualquer cidadão ou empresa. Vejam Alguns Exemplos: restrições junto à agência bancária para retirada de talões de cheques.; cancelamento de conta corrente no banco., constrangimento ao fazer pagamentos com cheque, restrições creditícias na praça, para concessão de financiamentos, leasing entre outras operações de crédito. Os órgãos administradores de linhas de crédito imobiliários governamentais exigem a inexistência de protesto para a liberação do financiamento. Para a concessão de linhas de crédito em instituições privadas (financeiras e bancos) a situação é agravada. Só haverá a liberação do crédito após uma profunda análise do passado financeiro do solicitante”. Vide: 2º. TABELIÃO DE PROTESTO DE LETRAS E TÍTULOS DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, SP – **Dos Efeitos do Protesto**. Disponível em:< [http://www.segundoprotostosbc.com.br/sbc/conteudo.asp?sub=prot\\_efe](http://www.segundoprotostosbc.com.br/sbc/conteudo.asp?sub=prot_efe)>; acesso em 13 Fev 2013

<sup>380</sup> Vide mais sobre o efeito cascata em Cap. III, item 3.5 - O protesto Notarial como solução de conflitos e ferramenta para desafogar (e agilizar) o Judiciário

## CONCLUSÕES

Impreciso é falar-se em crise do (Poder) Judiciário, pretendendo-se, pois, nesta expressão, que o flagelo da Justiça seja analisado restritamente voltado ao problema do “equipamento estatal complexo, que inclui: polícia, Judiciário, ministério público, defensoria pública, procuradorias, advocacia”<sup>381</sup>, sendo que a crise jurídica (e não apenas do Judiciário) transcendeu, há muito, os limites deste poder, abrangendo também o Poder Executivo e o Legislativo e toda sociedade.

Cabe, aqui, particular menção ao papel da Administração Pública na aludida crise que, em fazendo indevido uso do Judiciário para cobrança de dívidas fiscais, abarrotou o mesmo com volumosa quantidade de execuções fiscais.

Referida crise, igualmente, confunde-se com a crise do próprio acesso à justiça, uma vez que o simples acesso ao flagelado e lento Judiciário não tem, normalmente, oferecido jurisdição integral, ou seja, a garantia da concretização de um direito pleiteado.

Desta maneira, verifica-se que o Poder Judiciário, isoladamente, não conseguirá superar a crise, sem que haja envolvimento do Poder Legislativo, do Poder Executivo e de toda a sociedade.

Dentre vários elementos que poderiam sanear esta crise, verificou-se a importância da adoção dos meios alternativos para solução de conflitos, que sejam mais eficientes e menos onerosos.

Assim, há que se buscarem meios para desafogar e agilizar o Poder Judiciário.

Ainda, o relatado panorama enseja repensar o conceito clássico de jurisdição e de acesso à justiça, cumprindo reconhecer que, hodiernamente, já se instalou um ambiente de “jurisdição compartilhada”, sendo possível alcançar a solução de conflitos, em algumas hipóteses, sem acesso direto ao Poder Judiciário.

---

<sup>381</sup> NALINI, op. Cit., p.129-130.



Rompe-se, assim, o monopólio estatal da jurisdição legal, que pode também se realizar por outros instrumentos de solução de conflitos, como a conciliação, a mediação, a arbitragem e, também, por meio do protesto notarial.

Destacou-se, assim, o protesto notarial, para fins de solução das lides pecuniárias, envolvendo títulos e outros documentos de dívida, líquida, certa e exigível.

Entendeu-se pelo equívoco que a maior parte da doutrina comete, ao interpretar o conceito de protesto, ofertado no artigo 1.º, da Lei nº. 9.492, de 10 de setembro de 1997, restringindo-a meramente à prova processual. Pois restringir o protesto a um pressuposto processual é esvaziá-lo de importância e torná-lo inócuo.

Outrossim, mesmo equívoco verificou-se quanto à interpretação do termo “outros documentos de dívida”, constante do artigo supracitado, que, a despeito da doutrina restritiva e da intermediária, merece interpretação extensiva, qual seja, de que são protestáveis qualquer documento que expresse uma dívida líquida, certa e exigível.

Vislumbra-se no protesto ferramenta célere, prática e eficaz para o recebimento pecuniário, que oferta coercibilidade, conduzindo o devedor a reorganizar sua vida financeira, uma vez que fica impedido de obter novas linhas de crédito; dessa forma, deverá saldar as pendências existentes para poder retomar o crédito, pela liquidação dos títulos protestados em seu nome.

Ademais, o uso do protesto, em alguns Estados, perfaz-se totalmente sem custos ao credor, conferindo enorme economia comparativamente às despesas de uma ação judicial de cobrança.

De outra feita, mesmo para o devedor, quem suportará os custos do protesto, há vantagens, vez que tais despesas são relevantemente inferiores às despesas de uma ação judicial.

Também, o protesto é muito menos oneroso que a ação de execução, seja do ponto de vista financeiro, seja por não haver penhora de bens, isto é, não há constrangimento patrimonial, consagrando-se o princípio da menor oneração do devedor.

O protesto, pois, não é ferramenta conveniente apenas para credores. Por assim dizer, o protesto também oferta vantagens para o devedor: segurança jurídica, legalidade, imparcialidade, desoneração, baixo custo, restrição publicística, simplicidade de procedimentos, concessão de nova oportunidade para adimplemento, evita o superendividamento e promove reeducação financeira.

Em relação a débitos fiscais, o protesto notarial se mostrou em eloquente substituto da execução fiscal, consagrando eficiência na cobrança de dívidas fiscais pela Administração Pública e desafogando o Poder Judiciário.

Considerando-se, ainda, que, o maior volume de ações que hoje emperram o Poder Judiciário é o das execuções fiscais, há que se ressaltar aqui a importância do protesto notarial nesta proposta para desafogar e acelerar o Judiciário.

O protesto também pode ser considerado um meio alternativo sui generis de solução e pacificação de conflitos, pois concede uma nova oportunidade ao devedor de saldar sua dívida, bem como reeduca o mesmo, impedindo o superendividamento, e combatendo o inadimplemento, além de aproximar as partes em prol de um acordo.

Consoante análise de dados empíricos, enquanto uma ação judicial de cobrança comporta altos custos e baixos índices de êxito, o protesto notarial é um excelente meio de cobrança, efetivo, econômico, célere, útil, propiciador da desjudicialização e do acesso à justiça, e da pacificação social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, Nelson. **O protesto cambiário**. RT 387/24.

ADORNO, Sérgio. **Os Primeiros 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down079.pdf>>; acesso em 08 Feb 2013.

AGUIAR, Thais Florêncio. **A judicialização da política ou o rearranjo da democracia liberal**. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n2/pdf/11-thais.pdf>>; acesso em 27 jan 2013.

AKAMINE Jr, Oswaldo. **Acesso à justiça e emancipação social**. [In]: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides. (Coord.) **Justiça e [o Paradigma da] Eficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade; v.1), p.265-283.

ALMEIDA, Amador Paes de. **Teoria e Prática dos Títulos de Crédito**. 16.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Saraiva, 1997.

ALVES, Jose Carlos. **Aspectos Atuais do Protesto**. Palestra ministrada em 19/06/2004, no Curso de Extensão Universitária de Direito Notarial, Registral e Imobiliário da Universidade Anhembi Morumbi. São Paulo, 2004.

ALVIM, Agostinho. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. São Paulo: Saraiva, sem data.

ALVIM, José Manoel de Arruda, et al. **Código do consumidor comentado e legislação correlata**. São Paulo: Revista dos Tribunais, sem data.

ALVIM, José Manoel de Arruda; ALVIM, Thereza. **Comentários ao Código Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Forense (Fadisp), 2004/2005. Vols. I, III, XII e XIII.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Princípios de Protesto de Títulos**. [In]: *Introdução ao Direito Notarial e Registral*, Coordenado por Ricardo Dip. SAFE Ed., 2004.

AMARO, Zoraide Sabaini dos Santos Amaro. **Razoável Duração do Processo – Demora na Prestação Jurisdicional – Implicações à Violação aos Princípios Constitucionais.** Publicado na Revista Jurídica da UniFil – Centro Universitário Filadélfia. Ano V- nº. 5. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/zoraide\\_sabaini\\_dos\\_santos\\_amaro.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/zoraide_sabaini_dos_santos_amaro.pdf)>; acesso em 27 Dez 2012.

ASSUMPÇÃO, Letícia Franco Maculan. **Função Notarial e de registro: Concurso Público, Regime Jurídico e Responsabilidade Civil.** Porto Alegre, RS: Núria Fabris Ed.; 2011.

BARROSO, Luis Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo.** Publicado na Revista Eletrônica da Seção Judiciária do DF. n. 19; Ano III; Agosto/2011 Disponível em: <[http://revistajustica.jfdf.jus.br/home/edicoes/Agosto11/artigo\\_Barroso1.html](http://revistajustica.jfdf.jus.br/home/edicoes/Agosto11/artigo_Barroso1.html)>; acesso em 03 Out 2012.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. **Responsabilidade civil do estado decorrente de atos notariais e de registro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Capítulo 10 – **A reforma do Judiciário: aspectos relevantes. Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança.** Brasília, DF. Ministério da Justiça, 2006.

BUENO, Sérgio Luiz José. **O Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívida: Aspectos Práticos.** Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2011.

\_\_\_\_\_, **Tabelionato de Protesto.** In: Coleção Cartórios. Coordenado por Christiano Cassettari. São Paulo: Saraiva, 2013.

BULGARELLI, Waldirio. **Títulos de Crédito.** 16.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Atlas, 2000.

CABRAL, Maria Clara. **Câmara aprova projeto para acelerar processos judiciais. Mudança é referente a ações que não envolvem crimes em que há intenção de matar. Uma das principais alterações é a que determina que a fase de instrução dos processos deve ser encerrada em uma única audiência.** Publicado na Folha de São Paulo em 30 Maio 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3005200816.htm>>; acesso em 20 Dez 2012;

CANTANHEDE, Eliane. **Crise**. Matéria publicada em 26 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/elianecantanhede/1268960-crise.shtml>>; acesso em 01 Jul 2013.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos A. Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Fabris editor, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. **Em Busca da Judicialização da Política no Brasil: Apontamentos para uma nova abordagem**. Revista Sociologia Política, Curitiba, 23, p.115-126, Nov. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>; acesso em 20 Dez 2012.

CASTELLS, Manoel. **A sociedade em rede**. 7ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CASTRO, Ana Luiza Duarte Pires de. **O regime do recurso de agravo sob a ótica do anteprojeto do novo Código de Processo Civil**. Publicado em Novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.trigueirofontes.com.br/artigo.php?idArtigo=85>>; acesso em 03 Out 2012.

CAVALLI, Cássio Machado. **Títulos de Crédito**. Direito Rio. Roteiro de Curso 2010. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <[http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/b/b1/Titulos de Credito.pdf](http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/b/b1/Titulos_de_Credito.pdf)>; acesso em 19 Dez 2012.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e dos Registradores comentada (Lei n.º 8.935/94)**. 4ª edição, rev., ampli. e atual. até 10 de julho de 2002. São Paulo. Saraiva, 2002.

CHASIN, Ana Carolina da Matta. **Uma Simples Formalidade: estudo sobre a experiência dos Juizados Especiais Cíveis em São Paulo**. Dissertação de Pós-Graduação em Sociologia apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-04072008-104453/pt-br.php>>; acesso em 03 Out 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26.<sup>a</sup> ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

CNB – Colégio Notarial do Brasil. **Programa Diálogo com a Corregedoria debate execução fiscal**. *Jornal do Notário* – Ano XV – n.º. 155 – Mai/Jun – 2013, p.17. Disponível em: [http://www.cnbsp.org.br/arquivos/Jornal/Not%C3%A1rios%20155%20\(3\).pdf](http://www.cnbsp.org.br/arquivos/Jornal/Not%C3%A1rios%20155%20(3).pdf); acesso em 01 Julho 2013.

CNJ – Agência CNJ de Notícias. **BRASIL tem 90 mil processos inconclusos de crimes contra a vida**. Publicado em 26 Set 2011. Disponível em: [http://www.cnmp.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=687:brasil-tem-90-mil-processos-inconclusos-de-crimes-contra-a-vida&catid=3:noticias-principal&Itemid=146](http://www.cnmp.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=687:brasil-tem-90-mil-processos-inconclusos-de-crimes-contra-a-vida&catid=3:noticias-principal&Itemid=146); acesso em 20 Dez 2012.

COELHO, Fábio Uchôa - **Curso de Direito Comercial**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COELHO, Marco Antonio. **Hélio Bicudo: a Justiça piorou no Brasil**. Entrevista publicada na *Revista de Estudos Avançados* 18 (51), 2004, p. 161-8. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a09v1851.pdf>; acesso em 20 Dez 2012.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 4<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1999.

COMASSETTO, Miriam Saccol. **A Função Notarial como Forma de Prevenção de Litígios**. Porto Alegre, RS: Norton, 2002.

COMISSÕES / Processo Civil (08/03/10) – **Comissão do Código de Processo Civil discute forma de jurisprudência em processos e agenda novas reuniões**. Publicado pela Agência Senado em 08 Março 2010. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/03/08/comissao-do-codigo-de-processo-civil-discute-forma-de-jurisprudencia-em-processos-e-agenda-novas-reunioes>; acesso em 03 Out 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A regulamentação Judiciário-administrativa do protesto cambial**. *Revista de Direito mercantil*, v.83, 1991.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais**. 2.<sup>a</sup> edição atualizada. São Paulo. 2012. Disponível em:

<<http://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaParaExecucoesFiscaisMunicipais.docx>>; acesso em 03 set 2013.

COSTA, Marcos da. **O Novo CPC: solução para os males da Justiça?** Publicado no Diário de Franca /SP; Ano 39 - Nº 12114, em 03 de Out 2012. Disponível em: <<http://www.diariodafranca.com.br/conteudo/noticia.php?noticia=29083&categoria=1>>; acesso em 03 Out 2012.

COUTO, Mônica Bonetti. **Reformas Processuais, Desjudicialização e Acesso à justiça.** No prelo.

CRISTO, Alessandro. **Excesso de Poder: Cada juiz é uma ilha e tem muito poder em suas mãos.** Entrevista publicada na Revista **Consultor Jurídico**, 8 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-fev-08/entrevista-maria-teresa-sadek-cientista-politica>>; Acesso em 03 Out 2012.

DANTAS, Edna. **Mestrado ensina juízes e desembargadores a administrar.** Revista **Consultor Jurídico** no Rio de Janeiro. Artigo publicado em 16 de julho de 2005. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2005-jul-16/mestrado\\_ensina\\_juizes\\_desembargadores\\_administrar](http://www.conjur.com.br/2005-jul-16/mestrado_ensina_juizes_desembargadores_administrar)>; acesso em 27 Dez 2012.

DAROLD, Erminio Amarildo. **Protesto Cambial.** 3.ed.; 3ª. tir.; Curitiba, PR: Juruá, 2006.

DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

DIDIER Jr., Fredie. **Preclusão e decisão interlocutória. Anteprojeto do Novo CPC. Análise da proposta da Comissão.** Publicado em 12 Março 2010. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI103549,81042-Preclusao+e+decisao+interlocutoria+Anteprojeto+do+Novo+CPC+Analise+da>>; acesso em 03 Out 2012.

DINALLI, A; ABEID, M. Beatriz N. Bergamo. - **Do acesso à justiça: o direito de cidadania e a eficiência do Judiciário.** [In]: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides. (Coord.) Justiça e [o Paradigma da] Eficiência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção justiça, empresa e sustentabilidade; v.1), p.19.

DINIZ, Maria Helena - **Curso de Direito Civil Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2006.

DIP, Ricardo (Coord.). **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

DIP, Ricardo Henry Marques (Org.), AMADEI, Vicente de Abreu; ORLANDI NETO, Narciso; NALINI, José Renato. **Registros Públicos e Segurança Jurídica**. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

FACCHIN, Luiz Edson (Coord.). **Repensando fundamentos do direito civil brasileiro contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FAGUNDES, Eduardo. FOGLIA, Paulo Floriano. **Facilidade, Rapidez e Eficácia do Protesto Ajudam a Cobrar Dívidas Públicas**. In, **Cartorio Hoje**, Revista Anoreg/SP, Numero 4, junho/2013.

FALCÃO, Joaquim. **O Judiciário segundo os brasileiros**. Disponível em: <[O\\_Judiciário segundo os brasileiros - Fundação Getulio Vargasacademico.direito-rio.fgv.br/.../O\\_Judiciário\\_segundo\\_os\\_brasileiros....](http://www.fgv.br/.../O_Judiciário_segundo_os_brasileiros...)>; acesso em 06 Fev 2013.

FARIA, José Eduardo. A crise do Judiciário no Brasil. [In]: LIMA JR, Jaime Benvenuto. **A independência dos juízes no Brasil. Aspectos relevantes, casos e recomendações**. 1. ed., Recife: Bagaço, 2005.

\_\_\_\_\_, **Direito e Justiça no século XXI: a crise da Justiça no Brasil**. Texto preparado para o Seminário “Direito e Justiça no Século XI”, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, de 29 de maio a 1º de junho de 2003. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/direitoXXI/comunic/JoseEduarFaria.pdf>>; acesso em 03 Out 2012.

FIOREZE, Ricardo. **Gestão da Tramitação Processual nas Varas Trabalhistas**. Dissertação de Mestrado Profissional em Poder Judiciário apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4222/DMPPJ%20-%20RICARDO%20FIOREZE.pdf?sequence=1>>; acesso em 03 Out 2012.

FREIRE, Claudio Marçal. **Protesto de Títulos: “o papel dos cartórios não se confunde com o de meros cadastros de consumidores inadimplentes”**. Disponível em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12576:imported\\_12566&catid=32:artigos&Itemid=12](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12576:imported_12566&catid=32:artigos&Itemid=12)>; acesso em 28 Dez 2012.



FREITAS, Graça Maria Borges de. **A Reforma do Judiciário, o Discurso Econômico e os Desafios da Formação do Magistrado Hoje**. Revista dos Tribunais do Trabalho 3ª. região, Belo Horizonte, v.42, n.72, p.31-44, jul/dez.2005. Disponível em: <[http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev\\_72/Graca\\_Freitas.pdf](http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_72/Graca_Freitas.pdf)>; acesso em 03 Out 2012.

FUX, Luiz diz que “novo tempo demanda novo Direito”. 26 Fev 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2010/02/26/luiz-fux-diz-que-novo-tempo-demanda-novo-direito>>; acesso em 03 Out 2012.

\_\_\_\_\_, **Número de Ações é Insuportável**. In, Jornal o Estado de São Paulo. Cad. A-10. 09/06/2010.

GARAPON, Antoine. **Bem julgar**. Ensaio sobre o ritual do Judiciário. Tradução de Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

GARCIA, Rubem. **Protesto de Títulos: procedimentos – incidentes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

GHIRELLO, Mariana. **GESTÃO DEMOCRÁTICA: "Justiça funciona como há 100 anos", afirma Maria Tereza Sadek**. Entrevista publicada em 30 Out 2009. Disponível em: <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/43735/justica+funciona+como+ha+100+anos+afirma+maria+tereza+sadek.shtml>>; acesso em 03 Out 2012.

GOMES, Conceição. **Brasil e Portugal: próximos pela História e problemas do sistema Judiciário**. OBSERVATÓRIO Português de Justiça Permanente. Artigo publicado em 04 Abr 2012. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/516>>; acesso em 12 Fev 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. São Paulo: Saraiva.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **A Crise de Gestão do Poder Judiciário: o Problema, as Consequências e os Possíveis Caminhos para a Solução**. Disponível em: <[http://www.enfam.jus.br/portal\\_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=2099](http://www.enfam.jus.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=2099)>; acesso em 03 Out 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto**. 8ª edição. Rio de Janeiro. Ed. Forense Universitária, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coords.). **Mediação e gerenciamento do Processo: Revolução na Prestação Jurisdicional – Guia Prático para a Instalação do Setor de Conciliação e Mediação**. São Paulo: Atlas, 2007. GRUNWALD, Astried Brettas. A gratuidade judiciária: uma garantia constitucional de acesso à justiça como forma de efetivação da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 73, 14 set. 2003. Disponível em: <[jus.com.br/revista/texto/4363](http://jus.com.br/revista/texto/4363)>.; acesso em 03 Out 2012.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo; MUNIZ, Cibele Cristina Baldassa. **Represando a Administração da Justiça**. [In] MAILLART, Adriana Silva; COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da] eficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.110-125.

HERINGER, Mauro Brandt. **Política Judiciária Nacional – Resolução n. 125/2010 do CNJ e a sua Efetividade como Política Pública para Redução da Judicialização dos Conflitos**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGVRJ), Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9791>>; acesso em 31 Jan 2013.

HESS, Heliana Coutinho. **Acesso à Justiça por Reformas Judiciais: (comparativo entre as reformas judiciais do Brasil e da Alemanha)**. Campinas: Millennium, 2004.

HUMBERT, Georges Louis Hage. A Constituição, a garantia fundamental ao acesso à justiça e a assistência judiciária gratuita. Estudo de caso. Elaborado em 01/2007. Revista Diálogo Jurídico, v. 18, p. 1, 2012.

JACOB NETTO, Fernando. **Audiência pública promovida em São Paulo sobre o anteprojeto do novo CPC**. Publicado em 29 Mar 2010. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI104544,81042-Audiencia+publica+promovida+em+Sao+Paulo+sobre+o+anteprojeto+do+novo>>; acesso em 03 Out 2012.

JUNQUEIRA, José de Mello Junqueira, BRACCIO, Silvério Paulo. **Protesto de Títulos**. Edição do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos. sem data.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando; GUÉRCIO NETO, Arthur Del. O Protesto de Certidões de Dívida Ativa e a Eficiência Administrativa. In: PEDROSO, Regina (Coord.). **Estudos Avançados de Registro Notarial e Registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LENART, André. **Convenção Europeia de Direitos Humanos e protocolos adicionais**. Resolução n. 402/09: vista dos autos de processos no STF = Prêmio Estocolmo de Criminologia 2009. Publicado por André Lenart em junho 8, 2009. Disponível em: <<http://reservadejustica.wordpress.com/2009/06/08/convencao-europeia-de-direitos-humanos-e-protocolos-adicionais/>>; acesso em 12 Fev 2013.

LIMA JR., Jayme Benvenuto (Org.); CONAN, Sébastien (Co-Org.). **Independência dos Juízes no Brasil. Aspectos relevantes, casos e recomendações**. Recife, 2005. Disponível em: <[http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Independencia dos Juizes no Brasil-portugues.pdf](http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Independencia%20dos%20Juizes%20no%20Brasil-portugues.pdf)>; acesso em 03 Out 2012.

LIMA, Alvino. **A responsabilidade civil pelo fato de outrem**. São Paulo: Revista dos Tribunais, sem data.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os Tempos Hipermodernos: tempo contra tempo, ou a sociedade hipermoderna**. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAVuUAG/gilles-lipovetsky-os-tempos-hipermodernos>>; acesso em 03 Out 2012.

LIPPMANN, Ernesto. **Os Direitos fundamentais da Constituição de 1988**. São Paulo: Editora LTR, 1999.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de. **A Cultura da Litigância e o poder Judiciário: noções sobre as práticas demandistas a partir da Justiça Brasileira**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=84117275be999ff5>>; acesso em 31 Jan 2013.

MAILLART, Adriana Silva; COUTO, Mônica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SANCHES, Samyra Haydée Dal Farra (Orgs.). **Justiça e [O paradigma da eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: Condicionantes Legítimas e Ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MANZI, José Ernesto. **Da morosidade do Poder Judiciário e algumas possíveis soluções**. Artigo publicado em Maio 2004. Disponível em:

<<http://jus.com.br/revista/texto/5312/da-morosidade-do-poder-judiciario-e-algumas-possiveis-solucoes>>; acesso em 27 Dez 2012.

MARQUES, Cláudia Lima. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2ª edição. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MARTINS, Elaine M. Octaviano. **Títulos de Crédito: Aspectos relevantes do regime Jurídico Cambiário no Direito Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.diritto.it/pdf/28653.pdf>>; acesso em 27 Dez 2012.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MATTOS, Karina Denari Gomes de; SOUZA, Gelson Amaro de. **A Legalidade do Protesto Extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa da Fazenda Pública**. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2369/1901>>; acesso em 28 Dez 2012.

MEDINA, José Miguel Garcia. “**Novo CPC: Ministro Luiz Fux comenta a reformulação do CPC: vai dotar Judiciário para enfrentar processos**”. Publicado em 08 Fev 2010. Disponível em: <<http://professormedina.com/2010/02/08/novo-cpc-vai-dotar-judiciario-para-enfrentar-processos/>>; acesso em 03 Out 2012.

MELO, André Luis. **ACESSO À JUSTIÇA**. É necessário mais cartórios extrajudiciais no Brasil. Artigo publicado em 27 Janeiro 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-27/andre-luis-melo-necessario-cartorios-extrajudiciais-brasil>>; acesso em 26 Jan 2013.

MENEZES, Roberta de Arruda e. **Resultado do Protesto de Certidões de Dívida Ativa da Prefeitura**. In: CONVERGÊNCIA 2012. Palestra realizada em 16 Agosto 2012, Jaraguá - SP. Disponível em: <<http://www.segundoprotestosbc.com.br/sbc/notas.asp?id=16>>; acesso em 13 Fev 2013.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito cambiário: duplicata mercantil**. Vol. III. 2.ed., Campinas, SP: Bookseller, 2001.

MJ – Ministério da Justiça. **Acesso à justiça**. Reforma do Judiciário. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BDA9EC2A8-2D0D-4473-A4DD->

[DF9D33C8DE5D%7D&params=itemID=%7B640776D8-01FE-4982-BE54-5F62739DB986%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-proteto-de-certidoes-de-d%C3%ADvida-ativa,40701.html)>; acesso em 18 Jul 2013.

MONTEIRO, Washington de Barros - **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2005. MOTA, Júlia Claudia Rodrigues da Cunha. **As Serventias Extrajudiciais e as Novas Formas de Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Tendências contemporâneas do direito processual civil**. São Paulo: Revista Brasileira de Direito Processual, v. 42, p. 37, 1990.

MOURA, Alkimar R. (Coord). **Cartório de Protesto: uma análise dos aspectos jurídicos e econômicos**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MÜLLER, Célia. **Protesto Notarial. A descartularização da Duplicata Mercantil no Protesto por Indicações e outros aspectos atuais e relevantes**. São Paulo: BH Editora; 2006.

MUNHOZ, Fábio. **O Protesto de Certidões de Dívida Ativa**. Artigo publicado em 20 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-proteto-de-certidoes-de-d%C3%ADvida-ativa,40701.html>>; acesso em 10 Março 2013.

\_\_\_\_\_, **Protesto de Certidões de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais**. Instituto Innovare – VIII Edição, 2011. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/proteto-de-certidoes-de-d%C3%ADvida-ativa-das-autarquias-e-fundacoes-publicas-federais/>>; acesso em 10 Março 2013.

NALINI, José Renato. **Corregedor Geral da Justiça Fala de Revolução Tecnológica, Gestão e Excelência nos Cartórios**. In, **Cartorio Hoje**, Revista Anoreg/SP, Numero 4, junho/2013.

\_\_\_\_\_, **Há esperança de Justiça Eficiente?** In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZAROBBA, Orides (Coord.); MAILLART, Adriana S.; COUTO, Monica Bonetti Couto et al (org.). **Justiça e [o Paradigma da] Eficiência**. Coleção: Justiça, Empresa e Sustentabilidade [vol. 1]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_, **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

OLIVEIRA, Ary Brandão de. **Direito Cambiário brasileiro**. Belém: Cejup, 1994, p. 159.

OLIVEIRA, Denise Teixeira de. **O Direito Fundamental à Duração Razoável do Processo Judicial**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Direito Processual do Departamento de Direito do Centro de Teologia e Ciências Humanas da Universidade Católica de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp097071.pdf>>; acesso em 27 Dez 2012.

OLIVEIRA, Edison Josué Campos de. **Protesto de Títulos e seu Cancelamento**. 4.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

\_\_\_\_\_, **Sustação de Protesto de Títulos**. 2.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

OLIVEIRA, Gisele Cristina de. **A Assistência Jurídica Integral e Gratuita prestada através dos Núcleos de Prática Jurídica dos Cursos de Direito**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10401](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10401)>; acesso em 01 Jul 2013.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Cédulas de Crédito e o Registro Imobiliário. Educação Continuada de Cartórios**. Artigo publicado em 28 Fev 2007 - n. 2853. Educação Continuada de Cartórios. Palestra proferida no VIII Seminário de Direito Notarial e Registral de São Paulo, realizado no dia 20 de janeiro de 2007, no Hotel Plaza Inn Nacional, em São José do Rio Preto. Disponível em: <<http://www.educartorio.org.br/docs/boletimel2853.asp>>; acesso em 28 Dez 2012.

OLIVEIRA, Rogério Nunes de. **A Morosidade da entrega da Jurisdição e o Direito à Razoável Duração do Processo Judicial**. Tese de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito de Campos, Rio de Janeiro, 2003, publicada na Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, n.º. 4 e Ano V, n.º. 5, 2003- 2004. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/07.pdf>>; acesso em 27 Dez 2012.

**Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano**. Disponível em: [http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis\\_prog\\_cursos/cpc\\_pacto.pdf](http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_prog_cursos/cpc_pacto.pdf)>; acesso em 03 Out 2012.

PALERMO, Alfredo. **Protesto de Títulos: Sustação & Cancelamento**. 2. ed.; São Paulo: Hemus, 1986.

PALERMO, Alfredo; PALERMO, Carlos Eduardo C.. **O Protesto Cambial – Sustação e Cancelamento**, 3.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003.

PARADA FILHO, Américo Garcia (Org.). **Títulos de Crédito Hipotecário**. Cosif – Portal de Contabilidade. Disponível em: <[http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=mtvm\\_lh](http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=mtvm_lh)>; acesso em 28 dez 2012.

PARIZATTO, João Roberto. **Protesto de Títulos de Crédito – Lei nº. 9.492, de 10-09-97**, 2.Ed., Ouro Fino, MG: EDIPA, 1999.

PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Títulos de Crédito: teoria geral e títulos atípicos em face do Novo Código Civil (análise dos artigos 887 a 903): títulos de crédito eletrônicos (alcance e efeitos do art. 889, 3.º e legislação complementar)**. São Paulo: Editora Walmar, 2004.

PEREIRA, Caio Mário da Silva - **Instituições de Direito Civil**. Rio Forense: 2005.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo. WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos. **Código Comercial**. 44. ed.; São Paulo: Saraiva, 1999.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Ministério da Justiça – Secretaria de Reforma do Judiciário. **Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais**. 1. ed.; Brasília, Junho 2007. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/pesquisacartorios.pdf> >; acesso em 03 Out 2012.

POLÍTICA E JUDICIÁRIO. “Faz parte da essência da Justiça preencher vazio” Sadek. Artigo publicado em 11 Ago 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-ago-11/faz-parte-essencia-justica-preencher-espacos-vazios-sadek>>; acesso em 03 Out 2012.

PREFEITURA DE MONGAGUÁ. **Lei aprovada pela Câmara autoriza o protesto extrajudicial de dívida ativa**. Disponível em: <<http://mongagua.sp.gov.br/6494/noticias/lei-aprovada-pela-camara-autoriza-o-protesto-extrajudicial-de-d%C3%ADvida-ativa-2/>>; acesso em 03 Set 2013.

PUGLIESE, Roberto J. **Direito Notarial Brasileiro**. São Paulo: Universitária de Direito, 1989.

QUEIROGA, Onaldo Rocha de. **Desjudicialização dos Litígios. Lei nº. 11.441/2007, Emenda Constitucional 66/2010**. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

REBOUÇAS, Berlioz Wanderlei. **Da Sustação de Protesto**. São Paulo: Lexbook, 1999.

RESTA, Eligio. **O tempo e o espaço da justiça**. [In]: Anais do II Seminário Internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Porto Alegre: Evangraf, 2005.

RIBAS, Osni de Jesus Taborda. **Crise da jurisdição e o acesso a justiça**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10664](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10664)>. Acesso em 12 fev 2013.

RIBEIRO NETO, Anna Christina. **O Alcance Social da Função Notarial no Brasil**. Florianópolis, SC: Conceito Editorial, 2008.

RIZZARDO, Arnaldo. **Títulos de Crédito: Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

ROCHA, José Manuel de Sacadura. **Ética Jurídica: Para uma Filosofia Ética do Direito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

RODOVALHO, Maria Fernando de Toledo. ROSSI, Sérgio Siquera. **Programa Diálogo com a Corregedoria Debate Execução Fiscal**. In, **Cartorio Hoje**, Revista Anoreg/SP, Numero 3, dezembro/2012.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça e prazo razoável na prestação jurisdicional**. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvin et. al. **Reforma do Judiciário**. Primeiras reflexões sobre a emenda constitucional n.º. 45/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Títulos de Crédito**. 4.<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. **A crise do Judiciário e a visão dos juízes**. Artigo publicado na Revista USP n.º. 21, Mar/Abr/Mai/1994, p. 34-45. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/21/04-sadek.pdf>>; acesso em 27 Dez 2012.

SALLES, Venício Antonio de Paula. **Função social do Registro Imobiliário**.



SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução à sociologia da administração da justiça.** [IN]: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e justiça. A função social do Judiciário.* São Paulo: Ática, 1989.

SANTOS, Márcia Elisa Comassetto dos. **Fundamentos Teóricos e Práticos das Funções Notarial e Registral Imobiliária.** Porto Alegre, RS: Norton Editor, 2004.

SANTOS, Maria Christina dos; BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **O Auxílio à desburocratização do poder Judiciário pelos tabelionatos de protesto de títulos.** Dissertação de Mestrado no XXI Seminário de Iniciação Científica da PUCPR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/semic/trabalho.php?dd0=6972&dd90=1e3737c006>>; acesso em 27 Dez 2012.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Apontamentos sobre o protesto notarial.** Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.

SANTOS, Theóphilo de Azeredo. **Manual dos Títulos de Crédito.** 3.<sup>a</sup> Edição. Rio de Janeiro: Pallas, 1975.

\_\_\_\_\_, **Observações sobre o Protesto de Títulos e Documentos.** Boletim Informativo do IEPTBRJ, Rio de Janeiro, nº 8, Ano 1, dezembro de 2002, p. 3.

SARQUIZ, Mara Rozane. **O Protesto Cambial.** Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 1994.

**II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/IIpacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm)>; acesso em 03 Out 2012.

2º. TABELIÃO DE PROTESTO DE LETRAS E TÍTULOS - SÃO BERNARDO DO CAMPO, SP – **O Protesto de Títulos de Protesto Gratuito para o Credor.** Disponível em: <[http://www.segundoprotestosbc.com.br/sbc/conteudo.asp?sub=prot\\_gra](http://www.segundoprotestosbc.com.br/sbc/conteudo.asp?sub=prot_gra)>; acesso em 13 Fev 2013.

SERRA, Umpierre de Mello. **Gestão de Serventias,** v.1. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SESSA, Márcio de. **A Morosidade e o Gerenciamento de Processos Cíveis: da Crise à Instituição da Razoabilidade no Sistema de Justiça.** Monografia de Pós-Graduação

apresentada à Escola Paulista de Direito (EPC), para obtenção do título de Especialista em Direito Civil. São Paulo, 2011. Publicado na Revista eletrônica REDP - ANO 5 - 8º volume - Julho a Dezembro de 2011. Disponível em: <[http://www.redp.com.br/edicao\\_08.htm](http://www.redp.com.br/edicao_08.htm)>; acesso em 03 Out 2012.

SILVA, Luiz Ricardo da. **O protesto de documentos de dívida: um novo aspecto dentro da Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Porto Alegre, Norton Editor, 2004.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de Processos Judiciais.** São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da; SCHRITZMEYER, PASTORE, Ana Lúcia; FRANÇA, Alba Cantanhede; HERBETTA, Alexandre Ferraz. **Uma Etnografia dos Cartórios Judiciais. Estudo de Caso em Cartórios Judiciais do Estado de São Paulo.** Cadernos Direito GV. Relatório de Pesquisa 24. v.5 n.4: julho 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2819/caderno%2520direito%252024.pdf?sequence=1>>; acesso em 03 Out 2012.

SIQUEIRA, Graciano Pinheiro de. **Cédula de Crédito Comercial e Cédula de Produto Rural. Órgão registrador competente.** IRTDPJ – Instituto de Registro de títulos e Documentos de Pessoas Jurídicas do Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://www.irtdpjsaopaulo.com.br/celula\\_credito1.php](http://www.irtdpjsaopaulo.com.br/celula_credito1.php)>; acesso em 28 Dez 2012.

SJT – JUDICIÁRIO: **Novo CPC irá reduzir em até 70% a duração do processo, prevê ministro Luiz Fux.** Publicado em 24 Nov 2010. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=99951](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=99951)>; acesso em 03 Out 2012.

SOUZA, Aline. **A judicialização da política e seus impactos na Administração Pública Relações entre o poder executivo e o Judiciário.** Disponível em: <<http://monografias.brasilecola.com/direito/judicializacao-politica-seus-impactos-administracao-publica.htm>>; acesso em 21 Jul 2013.

SOUZA, André de. **“Fúria legislativa” provoca desequilíbrio no Código Penal.** Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/furia-legislativa-provoca-desequilibrio-no-codigo-penal-7133211>>; acesso em 08 Fev 2013.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Artigo sem data. **Protesto, Recuperação extrajudicial de créditos.** Disponível em:

<[http://www.professorallan.com.br/UserFiles/Arquivo/Artigo/artigo\\_protesto\\_recuperacao\\_extrajudicial\\_de\\_creditos.pdf](http://www.professorallan.com.br/UserFiles/Arquivo/Artigo/artigo_protesto_recuperacao_extrajudicial_de_creditos.pdf)>; acesso em 28 Dez 2012.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Tempo, Direito e Narrativa: outra abordagem do Processo Jurisdicional e do Conflito Social**. 2008. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1227/1030>>; acesso em 03 Out 2012.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Anteprojeto do novo CPC já está no Congresso**. Publicado em 08 Jun 2010. Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97604](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97604)>; acesso em 03 Out 2012.

STUMPF, Juliano da Costa. **Poder Judiciário: Morosidade e Inovação**. Dissertação de Mestrado Profissionalizante apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, Fevereiro 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2759/DMPPJ%202008%20-%20Juliano%20da%20Costa%20Stumpf.pdf?sequence=1>>; acesso em 03 Out 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS do ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado SDG 40/2013**. In: Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado de São Paulo, publicado em 31 de outubro de 2013.

TRUBEK, David M; GALANTER, Marc. **Acadêmicos Auto-alienados: Reflexões sobre a Crise Norte-americana da Disciplina Direito e Desenvolvimento**. [IN]: RODRIGUES, José Roberto (Org.). O novo Direito e Desenvolvimento: Presente, Passado e Futuro. São Paulo, Saraiva, 2009.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2003.

VIANA, Adriana Grandinetti. **A Razoável duração do Processo como Mecanismo de Desenvolvimento Social**. Dissertação de mestrado em Direito Econômico e Social, apresentada ao Centro d Ciências Jurídicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, PR, 2007. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_arquivos/1/TDE-2008-06-13T104547Z-871/Publico/Adriana\\_Grandinetti.pdf](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2008-06-13T104547Z-871/Publico/Adriana_Grandinetti.pdf)>; acesso em 03 Out 2012.

WATANABE, Kazuo. **Modalidade de Mediação. Seminário Mediação: Um Projeto Inovador** - Série Cadernos do CEJ p. 42-50. Sem data. Disponível em: <[http://processoemdebate.files.wordpress.com/2010/09/mediac3a7c3a3o\\_kazuo\\_watanabe.pdf](http://processoemdebate.files.wordpress.com/2010/09/mediac3a7c3a3o_kazuo_watanabe.pdf)>; acesso em 16 Fev 2013.

WEGEN Gerhard; GACK, Christine. **Mediation in pending civil proceedings in Germany: practical experiences to strengthen mediatory elements in pending court proceedings.** IBA Mediation Committee Newsletter, 2006.

WELTER, Belmiro Pedro. **O Racionalismo Moderno e a Inefetividade do Processo Civil.** Revista do Ministério Público do RS Porto Alegre n. 68 jan. 2011 – abr. 2011 p. 73-134. Disponível em: <[http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1312316850.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1312316850.pdf)>; acesso em 01 Jul 2013.

WOLFFENBÜTTEL, Miriam Comassetto. **O Protesto Cambiário como Atividade Notarial.** São Paulo: Labor Júris, 2000.