

Função social do Direito, acesso à Justiça e protesto de títulos e documentos de dívida

Cintia Maria Scheid

Resumo: Os serviços notariais e de registro desempenham importante função social na execução de suas atividades. A função social do protesto de títulos e documentos de dívida adquire papel de destaque sob a ótica do acesso à justiça. Com método dedutivo e pesquisa legislativa, bibliográfica e documental, o presente trabalho analisa a função social dessa atividade, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a fim de verificar se a sua atual formatação viabiliza o acesso à justiça. Para tanto foi analisado o impacto desses serviços para a sociedade e o Poder Público. Conclui-se que o protesto extrajudicial, sob a perspectiva do acesso à justiça, constitui-se em importante instrumento ao exercício da cidadania e à realização de direitos fundamentais, sendo essencial a ampliação de seu uso para esse fim.

Palavras-chave: Função social do direito. Acesso à justiça. Protesto de títulos e documentos de dívida. Extrajudicialização.

Abstract: Notary and registry services play an important social role in the performance of their activities. The social function of protest of bill of exchange and debt documents takes on a prominent role from the perspective of access to justice. With a deductive method and legislative, bibliographic and documentary research, the present work analyzes the social function of this activity, especially after the promulgation of the 1988 Federal Constitution, in order to verify whether its current format enables access to justice. To this end, the impact of these services on society and public authorities was analyzed. It is concluded that the extrajudicial protest, from the perspective of access to justice, constitutes an important instrument for the exercise of citizenship and the realization of fundamental rights, being essential to expand its use for this purpose.

Keywords: Social function of law. Access to justice. Protest of bill of exchange and debt documents. Extrajudicialization.

1 Introdução

As atividades notariais e de registro acompanham a vida civil do ser humano desde o começo de sua organização em sociedade, evoluindo com as suas necessidades, assegurando direitos de forma a desempenhar papel fundamental na prevenção de litígios, configurando-se em importante instrumento de estabilização social.

Por certo, a razão ontológica dos serviços notariais e de registro é e sempre foi para garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, o que evidencia a função social intrínseca à sua razão de ser.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 impactou, positivamente, os serviços notariais e de registro. Ao adquirir *status* constitucional de serviço delegado, mediante concurso público, com estatuto jurídico próprio, o que veio a concretizar-se com a Lei n. 8.935/94, a atividade notarial e de registro teve reconhecido o papel fundamental que desempenha no seio da sociedade.

O protesto de títulos e documentos de dívida, assim como as demais espécies da atividade notarial e de registro, não é uma criação legal, mas fruto de um contexto social e econômico que demandou sua ascensão. A importância dessa atividade repercute diretamente na vida dos cidadãos, seja

por meio das relações privadas, seja pela atuação do Poder Público.

Dessa forma, a regulamentação do protesto, no ordenamento jurídico brasileiro, foi costurada conforme as demandas sociais e econômicas, deixando de ser um instituto de uso exclusivamente mercantil para abarcar, paulatinamente, as relações civis e, também, as de natureza estatal.

A realização desse percurso permitiu a sua conformação atual sob a perspectiva da função social do direito, especialmente em face do advento da Constituição Federal de 1988, que a deflagrou, de forma robusta, como princípio norteador da aplicação do ordenamento jurídico.

A Constituição Federal de 1988 viabilizou o ambiente necessário para contemplar o protesto como importante recurso para abarcar, além das situações jurídicas existentes, também outras que possam pacificar as relações privadas e públicas, com maiores benefícios à sociedade. Nesse contexto, com a publicação da Lei n. 9.492/97, o protesto de títulos e documentos de dívida adquiriu importante relevo, contribuindo significativamente para as relações jurídicas, com significativo impacto para a economia do país, especialmente diante da ampliação dos documentos sujeitos ao protesto.

Com base nessas premissas e na necessidade de meios idôneos para a realiza-

ção do acesso à justiça, o presente trabalho investiga a função social dessa atividade, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a fim de verificar se a sua atual formatação pode contribuir ao acesso à justiça.

Para tanto, são tecidas algumas considerações sobre a função social do direito, os serviços notariais e de registro e o acesso à justiça, para, em seguida, analisar o protesto de títulos e documentos de dívida enquanto instrumento para a satisfação do crédito. Ao final, é realizada uma abordagem sobre o acesso à justiça e o instituto do protesto.

2 Algumas considerações sobre a função social do direito, os serviços notariais e de registro e o acesso à justiça

a função social do direito, como princípio norteador da aplicação do ordenamento jurídico, passa a prevalecer no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Antes de seu advento, o constitucionalismo pátrio seguia a lógica positivista erigida no século XIX, fundamentada na ideia de um Estado de Direito com base em “uma ordem estatal livre, na forma de normas positivas, sujeitas às formalidades garantidoras da certeza e da segurança” (FERRAZ JUNIOR, 2007, p. 3).

A concepção da segurança, como a possibilidade de prever as consequências jurídicas da própria conduta pelo conhecimento prévio de padrões estatais estanques, alicerçava-se na certeza da aplicação das normas com base no silogismo jurídico como o meio adequado para o cumprimento da lei, subsumindo-se os fatos às regras (STRECK, 2017, p. 59), fazendo transparecer, de forma segura, o comportamento a ser realizado, sem ponderar eventual impacto social na execução das normas jurídicas. Verifica-se, assim, o cunho individualista na realização do direito.

Nesse sistema, os princípios não passavam de meras sugestões éticas ou morais, de cunho tão somente subsidiário, não vinculando, em qualquer grau, legisladores, administradores, juízes, e, muito menos, particulares, em face da ausência de normatividade com que eram assumidos.

Contudo, “a tentativa de descrever o mundo independentemente de valorações — pressuposto básico do positivismo — só é possível porque tal separação é feita de for-

ma ficcional, ignorando o modo como compreendemos a realidade” (STRECK, 2017, p. 60). De fato, a concepção meramente formal do direito não se mostrou suficiente para abarcar a complexa realidade social cujas demandas não são supridas pela visão individualista e formalista do direito.

Assim, a realidade social foi sobrepondo-se à rigidez do ordenamento jurídico, demandando uma ótica da lei que contemplasse determinados valores¹. Nessa perspectiva, Leon Duguit defendeu o aspecto da função social do direito na evolução jurídica, constituída pela substituição constante e progressiva de um sistema de ordem metafísico e individualista, por um sistema jurídico de ordem realista e social, lastreado na pressão dos fatos, na realidade (DUGUIT, p.170).

Diante da pressão das necessidades sociais, inalcançadas pela visão positivista, surgiu um novo paradigma sobre o papel da Constituição, no qual a norma demarca a possibilidade de diversas situações interpretativas. A efetividade passa a ser condição para a validade do direito legislado e jurisprudencial, englobando mais que o conceito de direito e de validade do positivismo jurídico, pois, diante da abertura das normas de direitos fundamentais, a mera aplicação formal do direito legislado não é suficiente.

A visão individualista do direito cedeu espaço à visão social do direito, o que foi possível com a consagração dos princípios e do reconhecimento de sua carga normativa pelas constituições (BARROSO, 2003, p. 291), erigindo-se um novo cenário para a concretização dos direitos fundamentais sob o prisma da dignidade do ser humano, cujos efeitos irradiam-se a todos os ramos do direito, na perspectiva da funcionalidade dos institutos jurídicos para a sociedade, e não somente para o ser humano individualmente considerado.

¹ Sobre a noção de “valor”, adverte Pietro Perlingieri que “encontrar um critério de identificação adequado a tal noção apresenta extrema dificuldade. O valor é unitário, os seus aspectos são múltiplos: políticos, sociológicos, filosóficos, jurídicos. É necessário ter consciência da unidade da noção. O valor se torna o resultado, não de um único critério (aquele da racionalidade ou aquele social ou político ou econômico), mas de um critério sincrético, devido a tantos aspectos, todos eles concorrentes. Existe somente um critério ao qual o jurista pode e deve fazer referência: o dado normativo, expressão e síntese da multiplicitade de critérios que tendem a individualizar o valor. Somente a norma, como expressão de um sistema que possa, efetivamente, ser definido como vinculante, se apresenta, na confusão de perspectivas unilaterais e parciais, como critério que tende a uniformizar a realidade. Quanto mais o ordenamento jurídico se identifica ou tende a se identificar com aquele social, político, econômico, tanto mais a identificação do valor fundado no critério normativo será conforme a realidade efetiva. É preciso, de todo modo, ter consciência e escolher, pelo menos como linha de tendência, a contínua, constante adequação da realidade social e econômico-política à realidade jurídica e vice-versa. Os valores aos quais se deve fazer referência na difícil obra de construção, de destruição e de reconstrução do sistema são, portanto, aqueles jurídicos”. (PERLINGIERI, 2002, p. 30-31).

Destarte, a questão não reside tão somente na crítica de “um positivismo que reduza a interpretação da norma posta ao texto prescritivo”, para defender uma interpretação da constituição total e irrestritamente permeável aos aspectos sociais, políticos e econômicos, mas sim na necessidade da efetiva conformação do sistema jurídico à realização dos princípios e programas acolhidos em sede constitucional (FERRAZ JUNIOR, 2007, p. 9), com base em uma visão funcionalizada do direito.

A Constituição de 1988, ao cristalizar os princípios fundantes do Estado Democrático de Direito brasileiro, elencados no artigo 1º, passou a comungar do espírito principiológico de praticamente todas as constituições contemporâneas e, por conseguinte, da técnica legislativa adotada por elas, albergando, em seu texto, duas espécies normativas, os princípios e as regras, na busca pela concretude das disposições constitucionais. Ao intérprete são disponibilizados os princípios constitucionais, sendo possível reunificar o sistema interpretativo, de forma coerente, a partir dos postulados constitucionais.

A relevância que a função social do direito passou a ter no ordenamento jurídico brasileiro teve reflexos importantes no âmbito da legislação infraconstitucional, notadamente sobre o Código Civil. “A socialização dos modelos jurídicos é uma das características mais marcantes do novo Código, e seu significado é o da prevalência dos valores coletivos sobre os individuais”, que se faz sentir em diversos institutos, tais como a propriedade, o contrato, a família, a empresa. Assim, a iniciativa privada, com seu valor reconhecido constitucionalmente, tem se fortalecido, mas sempre “num contexto de crescente socialidade”. (BRANCO; MARTINS-COSTA, 2001, p. 49).

O Código de Processo Civil de 2015 também recebeu a irradiação dos efeitos do conteúdo material e axiológico das normas constitucionais, veiculando, de forma expressa, no seu artigo 1º, que “o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil”.

Sendo a atividade notarial e de registro o reflexo da realidade na qual está inserida, sofrendo os impulsos políticos, econômicos, sociais e jurídicos característicos de cada época, é possível afirmar que a feição dessa atividade somente é aperfeiçoada em

um ambiente que propicie as condições necessárias para tanto. A sua evolução, portanto, é o espelho de um conjunto de fatores ocorridos através do tempo, sempre ao lado da sociedade, o que é possível verificar com a sua atual formatação no cenário brasileiro.

A partir de 1988, o regime jurídico dos serviços notariais e registrais recebeu tratamento constitucional adequado para o desenvolvimento de sua função social. Com a previsão da atividade no artigo 236 do Título IX – Das Disposições Gerais Constitucionais da Constituição de 1988, o referido regime deixou de constar das disposições relativas ao Poder Judiciário. Na Constituição de 1988, esses serviços passaram a ser exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Estabeleceu-se, ainda, a fiscalização pelo Poder Judiciário, bem como a exigência de realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade, além da necessidade de legislação ordinária específica para estabelecer normas gerais acerca dos emolumentos e regulamentar a atividade, o que foi consubstanciado, respectivamente, pela edição das Leis n. 10.169/00 e n. 8.935/94, ficando estabelecida a responsabilidade pessoal do tabelião ou registrador pelos atos de sua competência.

Com efeito, o constitucionalismo contemporâneo brasileiro, sob o ângulo da função social do direito, oferece as condições ideais para que os serviços notariais e de registro possam, finalmente, demonstrar a sua capacidade de atuar de forma diferenciada perante a sociedade, sem a pecha de serviço burocrático e desnecessário.

De acordo com Cotrim, em artigo sobre a necessidade do aperfeiçoamento do notariado no Brasil como meio para o aperfeiçoamento da justiça, no ano de 1974, essa visão sobre a atividade deita raízes na ausência de uma adequada cultura jurídica acerca da atividade, sendo a figura do tabelião identificada tão somente como sendo “o ‘dono’ do estabelecimento onde se fazem filas para reconhecer firmas (e reconhecimentos o mais das vezes desnecessários) e onde, vez por outra, lavra-se uma escritura ou se outorga uma procuração”. (COTRIM NETO, 1974, p. 147).

Veja-se, portanto, que, nessa lógica de “serviço burocrático”, o agente delegado, seja ele o tabelião, seja o registrador, nunca foi considerado como um profissional do direito, tal qual hoje definido pela Lei n. 8.935/94². E assim o é justamente porque a

² Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador,

configuração dos serviços notariais e de registro, no Brasil, estava tolhida na forma do exercício da atividade.

Com as mudanças havidas na Constituição de 1988, notadamente com a funcionalização do direito baseada na perspectiva de que os institutos jurídicos servem aos indivíduos e também ao bem-estar social, a atividade notarial e de registro resgata a sua importância e passa a deter as condições necessárias ao desenvolvimento de um serviço essencial à cidadania e à realização de diversos direitos fundamentais, entre os quais o direito de acesso à justiça.

Sob essa perspectiva, é importante frisar que o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”) é concebido, atualmente, com base na ideia de “providência prática que corresponde à efetiva satisfação do autor”, e não somente à obtenção de uma sentença de mérito. (WAMBIER *et al.*, 2015, p. 61)

Nelson Nery Junior ressalva que o princípio da duração razoável do processo, previsto no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição atual, também abarca a ideia de “adoção de meios alternativos de solução de conflitos, de sorte a aliviar a carga de trabalho da justiça ordinária, o que, sem dúvida, viria a contribuir para abreviar a duração média do processo”. (NERY JUNIOR, 2017, p. 370-371).

Nesse contexto, Arruda Alvim (2018, p. 3-4) sustenta que o princípio da “inafastabilidade do acesso à justiça não significa que o juiz precise fazer tudo diretamente”, como, por exemplo, ocorre com a execução extrajudicial de contrato de financiamento imobiliário (Decreto-Lei n. 70/66) e alienação fiduciária (Lei n. 9.514/97), assim como a possibilidade de usucapião extrajudicial prevista no artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015.

No atual Código de Processo Civil, é possível encontrar diversas referências aos serviços notariais e de registro, o que demonstra a sintonia entre constitucionalização e função social do direito e atividade notarial e de registro como instrumento para a realização do direito, ou, em outras palavras, para a atividade satisfativa.³

são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

³ Assim, ao dispor sobre a gratuidade da justiça, no artigo 98, parágrafo 1º, IX, estabelece que “a gratuidade da justiça compreende os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha

Ao prever, no artigo 8º, que “ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”, o processo civil é concebido a partir da função social do direito, para “operacionalizá-lo e dinamizá-lo dentro dos quadros em que foi gestado o Estado de direito funcional, isto é, fortemente abalizados pelos bens, valores e direitos fundamentais e sociais que a ordem jurídica reconhece a partir das lutas sociais nos últimos dois séculos (XIX e XX)”. (CARVALHO, 2013, p. 308).

A função social do direito destina-se, portanto, a estabelecer o poder-dever de vincular o objeto do direito a uma finalidade cujo objetivo corresponda também ao interesse social e coletivo, e não somente àquele do titular do direito, em detrimento da coletividade.

No constitucionalismo contemporâneo brasileiro, estão as bases para essa funcionalização do direito cujo objetivo maior é o resguardo da dignidade da pessoa humana mediante o alcance dos objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a fim de garantir o desenvolvimento nacional, com vistas à erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, para promover assim o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação, nos termos postos pelo artigo 3º da Constituição de 1988.

A visão constitucionalizada do processo civil coaduna-se com a função social do direito, e permite concluir que os serviços notariais e de registro são instrumentos voltados à realização do acesso à justiça, notadamente o protesto de títulos e documentos de dívida enquanto meio idôneo para a atividade satisfativa do crédito, conforme **restará demonstrado.**

sendo concedido”, prevendo, ainda, que custeio dos atos realizados sob o manto da gratuidade da justiça seja realizado por recursos previstos em lei orçamentária do respectivo ente federado. Quanto à forma dos atos processuais, estende, no que couber, aos atos notariais e de registro a previsão do artigo 193, em que diz que “podem ser total ou parcialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, na forma da lei”. Em relação à prova, arrola a ata notarial como meio probatório, no artigo 384, pelo qual a “existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião”. Ainda, estabelece o procedimento da usucapião extrajudicial no artigo 1.071, e a possibilidade do Protesto Extrajudicial de sentenças condenatórias transitadas em julgado no artigo 517. No artigo 528, parágrafo 1º, determina que o juiz mande protestar sentença condenatória de prestação alimentícia quando o executado, no prazo três dias, não efetuar o pagamento, não provar que o efetuou ou não apresentar justificativa da impossibilidade de efetuá-lo. E, no artigo 53, III, f, estabelece a competência do foro do lugar da sede da serventia notarial ou de registro, para a ação de reparação de dano por ato praticado em razão do ofício.

3 Breve análise do protesto de títulos e documentos de dívida enquanto instrumento para a satisfação do crédito

Com o regime jurídico estabelecido pela Constituição de 1988 para a atividade notarial e de registro, parcela importante da legislação concernente aos serviços notariais e de registro foi recepcionada e aplicada aos olhos desse novo paradigma, complementado pelas Leis n. 8.935/94 e n. 10.169/2000, editadas em atenção ao disposto no artigo 236 da atual Constituição.

Todavia, em relação ao protesto, especificamente, houve importante inovação legislativa com a publicação da Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997, que introduziu alteração fundamental em relação ao que pode ser objeto de protesto, incluindo os documentos de dívidas nos títulos passíveis de serem protestados. Destaca-se que a novel competência do tabelião de protesto já havia sido delineada pelo artigo 10, I, da Lei n. 8.935/94, ao estabelecer que “aos tabeliães de protesto de título compete privativamente protocolar de imediato os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação”, mas foi com a Lei n. 9.492/97 que ficou estabelecido, de forma coesa, o procedimento do protesto para esse fim.

Antes da edição da lei, o protesto era um instrumento essencialmente destinado às obrigações cambiais descumpridas, sendo que a legislação brasileira somente previa a possibilidade de protesto de documento de dívida naquelas hipóteses nas quais ele era necessário para o exercício de outras medidas, como, por exemplo, a execução do contrato de câmbio. Não havia, portanto, como ampliar as espécies de títulos passíveis de protesto, pois o rol era taxativo.

A expressão “outros documentos de dívida” prevista na lei é, portanto, conceito aberto, não exaustivo, representando significativa mudança de paradigma para o protesto, usualmente atrelado à rigidez da previsão legal expressa e taxativa dos títulos e documentos a ele sujeitos.

Da mesma maneira que a Constituição de 1988 foi um divisor de águas para a atividade notarial e de registro, a Lei n. 9.492/97 foi para o protesto, ao contemplá-lo, no artigo 1º, como “o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”, competindo, nos termos do artigo 2º, privativamente ao tabelião de protesto, na tutela dos interesses

públicos e privados, a realização de todos os atos pertinentes ao procedimento do protesto.

Atualmente, o protesto representa um conjunto de possibilidades para a atividade satisfativa do crédito, seja na esfera particular, seja na pública, de forma que, uma vez instrumentalizada determinada obrigação pecuniária e revestida dos requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade⁴, o documento está habilitado para protesto, não lhe sendo exigida força executiva, isto é, que o documento seja, necessariamente, contemplado em alguma das hipóteses do artigo 784 do Código de Processo Civil.

Estando o documento indicado a protesto dotado de regularidade quanto aos seus elementos formais, considera-se escorreito, pois presume-se a boa-fé⁵ e a veracidade das declarações assumidas pelo apresentante/credor, que responderá não somente na esfera civil, mas também penalmente na hipótese de emitir declaração ou documento falso. (MORAES, 2014, p. 90-91).

Entende-se, pelo princípio da boa-fé objetiva nas relações contratuais, expresso no art. 422, do Código Civil, como o dever dos pactuantes de agir de forma escorreita, com hombridade e reconhecimento de que o outro contratante merece consideração e respeito. É, portanto, agir com transparência, sem a intenção de enganar o outro contratante com expedientes sorrateiros, simulados ou ocultados nas entrelinhas. A honestidade e a clareza nas intenções devem permear as relações jurídicas e, por certo, nesse gênero incluído os contratos. (NEVES, 2012, p. 4).

Salienta-se, ainda, que a boa-fé do particular, perante o Poder Público, é princípio norteador estampado no artigo 2º, II, da Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, a chamada Lei de Liberdade Econômica, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Ademais, “gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão

⁴ A certeza diz respeito à origem e à existência do título, confirmadas pela regularidade formal do documento de dívida. A liquidez, por seu turno, refere-se à possibilidade de se aferir, de forma inequívoca, o valor da dívida, bastando “à configuração da liquidez, nos títulos extrajudiciais, quanto às prestações pecuniárias, a simples capacidade de se determinar o valor (quantum debeatur) mediante cálculos aritméticos” (ASSIS, 2000, p. 187). Por fim, a exigibilidade caracteriza-se pela possibilidade de se reivindicar o cumprimento da obrigação de forma imediata, atual, sem sujeição a termo ou condição.

⁵ Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé. (BRASIL. Código Civil. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Câmara Legislativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 4 set. 2018).

resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário” é direito de toda pessoa física e jurídica, essencial para o desenvolvimento e o crescimento econômico do país, conforme disposto no artigo 3º, V, da referida lei.

Com efeito, “o sistema de protesto exige segurança jurídica e repele o ingresso de títulos e documentos de dívida que não consubstanciam obrigações verdadeiras, como os simulados ou idelogicamente falsos. Por outro lado, não se pode presumir má-fé”. (MORAES, 2014, p. 90).

Não havendo ato elisivo do protesto, como, por exemplo, o pagamento ou o pedido de desistência pelo credor, ele será lavrado e registrado, fazendo prova plena do descumprimento da obrigação do título ou do documento de dívida, operando-se os efeitos decorrentes de sua realização, conforme a situação em questão: comprovação da mora; interrupção da prescrição; legitimação ao direito de regresso contra os coobrigados; definição do termo nas hipóteses de mora *ex persona*; caracterização do estado falimentar.

Além de constituir prova *juris tantum* sobre o descumprimento de determinada obrigação, a realização do protesto produz abalo no crédito do devedor, sendo possível afirmar a existência de uma função coercitiva do instituto, que, ao mesmo tempo, “permite ao Poder Judiciário se libertar para julgar outras lides que realmente merecem a sua atenção e que, muitas vezes, são prejudicadas pela quantidade exacerbada de ações que superlotam este Poder” (SILVA, 2004, p. 117).

Diante da previsão constitucional do artigo 236 e das Leis n. 8.935/94 e n. 9.492/97, não é possível que um documento particular seja equivalente a um protesto lavrado pelo tabelião (MORAES, 2014, p. 28). Rege-se o protesto, portanto, pelo princípio da insubstitutividade, do qual resulta a impossibilidade da realização de outro ato que não o protesto para os fins a que se destina (FERRARI; KUMPEL, 2017, p. 117).

No atual paradigma constitucional, não é possível a prestação dos serviços notariais e de registro por pessoas privadas que não seja pela delegação via concurso público. O princípio da oficialidade permeia, assim, o protesto de títulos e documentos de dívida, tanto no que se refere à competência do tabelião de protesto para a prática do

ato, outorgando o caráter de oficialidade ao protesto, quanto no que diz respeito ao procedimento, em que a oficialidade também se relaciona com a solenidade exigida por lei para a consecução do ato de protesto.

[...] na conformidade do precitado art. 236 da nossa Carta Constitucional, as atividades notariais e de registro jamais e em tempo algum, ao menos entre nós, poderão ser vistas como uma atividade econômica, de natureza privada, passível de ser exercida pelos cidadãos, sob o manto da livre iniciativa e da livre concorrência. Muito pelo contrário. De acordo com este mandamento constitucional, o Poder Público delega às pessoas privadas o seu exercício, afastando-o, por conseguinte, da livre iniciativa. E além de regulá-lo na sua prestação por lei, afasta-o inteiramente do campo da livre concorrência ao submetê-lo, na outorga da respectiva delegação, a concurso público de provas e títulos. Pela Constituição, por conseguinte, é juridicamente qualificada como função pública, de titularidade do Estado, passível de ser delegada, na sua prestação, a pessoas privadas. Disso não se poderá ter qualquer dúvida. (FIGUEIREDO, 2010, p. 47-48).

Nessa toada, conforme sublinha Emanoel Macabu Moraes, o Projeto de Lei n. 705/2003 da Câmara dos Deputados cujo objetivo era a extinção dos “cartórios de protesto” e advogava, aberta e literalmente, para “transformar” multinacionais como o “Serviço de Proteção ao Crédito – SPC e SERASA” em Tabelionatos de Protesto, não poderia ter outra solução que não a sua rejeição por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça, em face da flagrante inconstitucionalidade. Assim, fundamentou-se, em síntese, que

o protesto é atividade jurídico-estatal cujas raízes constitucionais delegam seu exercício a tabeliães selecionados pelo certame público, não podendo ser substituído por prestadores de cunho estritamente particular, classista ou empresarial; b) o protesto é instrumento essencial ao nosso sistema jurídico e ao nosso modelo econômico. (MORAES, 2014, p. 28).

Não bastasse, convém ressaltar que esses “serviços” de proteção ao crédito trabalham para os credores; o protesto extrajudicial trabalha para o crédito, de forma imparcial, com os olhos voltados à função social que desempenha. Por certo, além de caracterizar-se função pública de relevância jurídica e social cujo regime é constitucionalmente estabelecido, é imparcial, oportunizando ao devedor tempo para que adote

as medidas que entender necessárias caso não deva ou não concorde com o que lhe está sendo cobrado.

Reitera-se que o protesto é um procedimento estabelecido por lei, realizado por um profissional do direito concursado, dotado de fé pública, sob a fiscalização do Poder Judiciário, e com responsabilidade pessoal sobre os atos realizados no âmbito de sua competência cujos emolumentos são tabelados por lei estadual, a partir das diretrizes fixadas pela Lei n. 10.169/2000. Trata-se, portanto, de instituto idôneo, com procedimento próprio e transparente, de curtíssimo prazo, e cujas diretrizes procedimentais expressamente previstas em lei, nas normas do Conselho Nacional de Justiça e das corregedorias estaduais, são de observância obrigatória, sob pena de responsabilidade pessoal do tabelião.

O protesto é, ainda, norteado pelos princípios da celeridade e da formalidade mitigada. O princípio da celeridade é pressuposto fundamental para a eficiência do instituto, notadamente em face da dinâmica econômica e negocial e da necessidade de resolução a contento das demandas da sociedade.

A teleologia do sistema de protesto, por pressupor a existência de um título ou documento de dívida líquido, certo e exigível, e por garantir a procedimentalização do chamamento do devedor ou obrigado, garantindo-lhe purgação a fim de evitar os efeitos deletérios do protesto, opta por um procedimento rápido, para que outras medidas possam ser tomadas pelo credor a fim de salvaguardar, em última análise, o cumprimento adequado da obrigação, ou seja, o pagamento, em qualquer das figuras que o ordenamento jurídico prevê. (FERRARI; KÜMPEL, 2017, p. 118).

De outro lado, o princípio da formalidade mitigada informa que o protesto, enquanto ato formal e solene por decorrer da estrita observância das formalidades procedimentais previstas na lei, não descarta da necessária agilidade que o ato requer, priorizando, assim, a célere realização dos atos necessários à sua consecução, como é possível constatar dos exíguos prazos que compõem o processo do protesto até a sua ultimação (três dias úteis, artigo 12 da Lei n. 9.492/97).

Com o protesto extrajudicial são garantidos os interesses do credor e do devedor de forma imparcial, segura e dotada de fé pública. A segurança jurídica decorrente

da dinâmica do procedimento garante aos envolvidos e, por conseguinte, à sociedade, a convicção acerca das consequências dos atos praticados, com importantes reflexos para o desenvolvimento das relações sociais.

O protesto é ato jurídico em sentido estrito, tendo em vista que “os seus efeitos decorrem estritamente da lei, não podendo ser modelados segundo a vontade das partes. Como ato jurídico em sentido estrito ele representa conforme as circunstâncias, o exercício de um direito protestativo ou de um ônus”. (COMPARATO, 1991, p. 79).

É um ato de natureza pública, provocado pela parte interessada, denotando a incidência do princípio da rogação. O tabelião é provocado, mediante requerimento do interessado, observando-se, para tanto, todos os procedimentos previstos em lei.

O fato de que o protesto tenha impulso mediante a apresentação do título ou documento de dívida pela parte interessada não significa que o protesto seja ato do credor, pois cabe ao tabelião analisar a viabilidade do pedido de protesto mediante a qualificação formal do título. Assim, compete ao tabelião tão somente decidir pela possibilidade ou não de prosseguimento do pedido de protesto de determinado título de crédito ou documento de dívida, que não se submete às determinações do credor, mas sim e tão somente aos ditames legais. “Não executa a vontade da parte, mas cumpre a vontade da lei, por iniciativa da parte. A sua competência, no entanto, restringe-se ao exame da regularidade formal do documento que lhe é apresentado” (COMPARATO, 1991, p. 82). Conforme disposto no artigo 3º da lei de regência, o protesto é ato privativo do tabelião, de sorte que “a vontade do apresentante nem sempre se converte em protesto [...] não há como afirmar que o protesto é ato do credor ou do apresentante” (BUENO, 2011, p. 20).

Nessa conjuntura, o protesto é caracterizado como ato formal porque a sua realização depende da observância dos preceitos legais quanto à forma do seu processamento, estabelecido em linhas gerais pela Lei n. 9.492/97. O protesto, enquanto ato hígido, somente será solenizado com a sua lavratura e consequente registro se as formalidades prescritas em lei para tanto forem atendidas.

A solenidade existe para empoderar o ato quanto à prova do seu objeto e dos seus efeitos, cristalizando aquela situação relata-

da pelo tabelião, atingindo não somente as partes envolvidas, mas também a coletividade, na medida em que a relação específica passa a ser de conhecimento de todos, com os consequentes efeitos econômicos e negociais dessa publicidade. Esta, portanto, é elemento essencial, “uma vez que, além de dar conhecimento das situações jurídicas, previne outras que se refletem no interesse de terceiros” (PEREIRA, 2019, p. 3).

O protesto torna certo o fato que o oficial certifica haver ocorrido de determinado modo. A lisura e a imparcialidade na consecução do ato formal e solene do protesto estão garantidas pela intervenção de um profissional do direito, devidamente qualificado e capacitado, dotado de fé-pública, sujeito a sanções civis, penais e administrativas por qualquer irregularidade na tramitação do procedimento previsto em lei.

A edição da Lei n. 9.492/97 foi de fundamental importância para adaptar o instituto do protesto de títulos e documentos de dívida à nova dinâmica constitucional. De fato, ao ampliar a possibilidade de apresentação a protesto de qualquer documento de dívida que seja líquido, certo e exigível, no contexto de uma Constituição comprometida com a realização dos direitos fundamentais e com os olhos voltados à função social do direito, o protesto assume papel relevante para os objetivos fundamentais postos no artigo 3º da Constituição Federal, ao servir como instrumento seguro, ágil e eficiente na recuperação de créditos públicos e privados, permitindo que todas as relações jurídicas, e não somente as de natureza cambial, tenham acesso a esse importante serviço público.

Ao ser aprimorado de acordo com as necessidades sociais, o protesto de títulos e documentos de dívida é fortalecido como o instrumento adequado para a atividade satisfativa do crédito, estimulando, de forma idônea, o cumprimento das obrigações. “O seu fortalecimento e o equilíbrio na sua utilização são a vereda mais certa, simples e barata para a estabilidade dos negócios e o crescimento econômico” (MORAES, 2014, p. 20).

Integra-se à perspectiva constitucional da função social do direito, com importante destaque social enquanto meio para a realização da satisfação do crédito, na medida em que fortalece, nas relações privadas, a confiabilidade na recuperação do crédito, incrementando, assim, a circulação de riqueza.

A sua função social atua desde o âmbito das relações subjacentes às obrigações inadimplidas submetidas ao protesto, como também para a consecução da eficiência dos Poderes Públicos e empoderamento da cidadania, dotado das características e segurança necessárias como meio de acesso à justiça.

4 Acesso à justiça e protesto de títulos e documentos de dívida

A problemática acerca do acesso à justiça é complexa, sendo uma de suas razões a cultura da judicialização que impera na sociedade brasileira, como se o processo judicial fosse a única via viável e legítima para a solução de questões eventualmente controvertidas. Essa mentalidade contribui, e muito, para o abarrotamento do Poder Judiciário e a demora na realização da atividade satisfativa. Assim, o fenômeno que leva as pessoas a buscarem o Judiciário é o mesmo que o impede de prestar uma justiça pronta e eficaz.

Essa cultura que se retroalimenta inibe a capacidade das partes na busca para a solução de seus problemas, tolhendo o crescimento dos sujeitos enquanto cidadãos, pois, ao “terceirizarem” a solução de muitas questões que poderiam perfeitamente ser resolvidas no âmbito extrajudicial, atrofiam a sua capacidade de resolução enquanto cidadãos, ao deixarem de ser proativos na construção da melhor solução aos seus próprios problemas. “O direito e a justiça não podem prosperar em um país apenas porque o juiz se mantém alerta em sua cadeira [...] é preciso que cada um faça a sua parte” (JHERING, 2015, p. 43).

Nesse contexto, o acesso à justiça não se esgota no direito à tutela jurisdicional, consubstanciado no artigo 5º, XXXV, da CF, com a previsão de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, direito este que representa um custo considerável ao Poder Público se considerado tão somente como a possibilidade de acesso a um processo judicial.

Com efeito, o direito de acesso à justiça deve contemplar o meio adequado à tutela dos direitos para ser capaz de promover a realização do bem material. No que se refere à recuperação de recursos indevidamente em poder de terceiros, objeto da presente análise, essa adequação deve pressupor a necessidade de que a satisfação creditória realmente só possa ser alcançada via judi-

cial. Em outras palavras, a igualdade material entre as pessoas passa pelo uso adequado e necessário do Poder Judiciário.

Portanto, sempre e quando seja possível, de maneira segura, ágil, eficiente e mó-dica, adotar outro meio para a satisfação do crédito que se apresente legítimo, de forma preventiva, este deve ser considerado como primeira opção. “Há que desjudicializar, ou, ao menos, desjudicializar o mais possível a conflitualidade social” (GIRÃO, 2003, p. 73). Para tanto, há que se ter sempre presente que

A segurança jurídica preventiva também realiza valores fundamentais [...] a forma e a publicidade realizadas por instituições eficazes que garantam a segurança das transacções entre particulares são reconhecidas como requisitos básicos para melhorar o funcionamento da vida econômica. E, na medida em que o consignam, contribuem para a eficiência e, conseqüentemente, para o crescimento econômico. A forma e a publicidade não impedem o fluir do comércio jurídico, antes pelo contrário, potenciam a celeridade do comércio jurídico [...] a segurança jurídica incorpora a segurança econômica. (VIDIGAL, 2003, p. 85).

Veja-se que uma dívida certa, líquida e exigível pode, perfeitamente, submeter-se ao procedimento do protesto como via para a satisfação do crédito. Evidentemente, não se defende obstar o acesso ao Poder Judiciário cuja inafastabilidade constitui cláusula pétrea. Todavia, é possível, dentro do espectro desse direito fundamental, escalar esse acesso, dependendo do direito em questão (no caso, o direito de crédito certo, líquido e exigível).

De outro lado, a tentativa de satisfação creditícia mediante a utilização do protesto não deixa de ser uma forma de acesso à Justiça, se a considerarmos tal como refere Mauro Cappelletti e Bryant Garth:

Esse enfoque reconhece a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio. Existem muitas características que podem distinguir um litígio de outro. Conforme o caso, diferentes barreiras ao acesso podem ser mais evidentes, e diferentes soluções, eficientes. Os litígios por exemplo diferem em sua complexidade. É geralmente mais fácil e menos custoso resolver uma questão simples de não-pagamento, por exemplo, do que comprovar uma fraude. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71).

O novo enfoque de acesso à justiça

tem um alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67-68).

A realização do direito pressupõe a sua prestação de forma idônea e em tempo hábil, de acordo com as peculiaridades do direito em questão, situação na qual as vias extrajudiciais representam uma forma alternativa ou complementar de acesso à justiça.

Nesse contexto, o procedimento do protesto, já abordado neste trabalho, oportuniza ao credor e ao devedor o exercício dos seus direitos, de forma ágil, segura e econômica, comparada a uma simples negativação ou a uma demanda judicial.

Com efeito, na maioria dos estados brasileiros a legislação prevê a chamada postergação dos emolumentos e demais despesas relativas ao pedido de apresentação do título ou documento de dívida a protesto, situação esta que, atualmente, encontra-se homogeneizada com edição do Provimento n. 86, de 29 de agosto de 2019, pelo Conselho Nacional de Justiça. O provimento dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto⁶.

Os valores devidos serão exigidos dos interessados, de acordo com a tabela de emolumentos, quando da desistência do pedido do protesto, do pagamento ou do aceite ou da devolução de devedor; ou, após o protesto, do pedido de cancelamento do respectivo registro ou da recepção de ordem judicial para a sustação ou cancelamento definitivo do protesto ou de seus efeitos.

O disposto no Provimento n. 86 aplica-se às pessoas jurídicas fiscalizadas por agências que regulam as atividades de serviços públicos que são executados por empresas privadas sob concessão, permissão ou autorização, na qualidade de credoras, bem como aos credores ou apresentantes de decisões judiciais transitadas em julgado oriundas da Justiça Estadual, da Justiça 6 Art. 1º Pelos atos que praticarem os Tabeliães de Protesto de Títulos ou os responsáveis interinos pelo expediente perceberão diretamente das partes, a título de remuneração, os emolumentos integrais a eles destinados, fixados pela lei da respectiva unidade da Federação, além do reembolso dos tributos, tarifas, demais despesas e dos acréscimos instituídos por lei a título de taxa de fiscalização do serviço extrajudicial, custas, contribuições, custeio de atos gratuitos, e à entidade previdenciária ou assistencial, facultada a exigência do depósito prévio.

Federal ou da Justiça do Trabalho, e à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas Autarquias e Fundações Públicas no que concerne às suas certidões da dívida ativa. Aplica-se, igualmente, a qualquer pessoa física ou jurídica; neste caso, o vencimento do título ou do documento de dívida não pode ultrapassar o prazo de um ano no momento da apresentação para protesto.

Essa medida adotada pelo Conselho Nacional de Justiça representa um importante passo para a democratização do serviço de protesto de títulos e documentos de dívida, pois ao eximir o credor do pagamento das custas e dos emolumentos para apresentar o título ou documento de dívida a protesto, permite o acesso a esse relevante serviço a toda a população, independentemente de sua condição econômica, homenageando, de forma concreta, o princípio da igualdade perante a lei.

Ao mesmo tempo, permite que o cidadão tenha acesso a uma forma célere, segura, ágil e eficiente de satisfação de seu crédito, com importantes reflexos na redução de demandas judiciais, além do caráter educativo, uma vez que o descumprimento de obrigações de pagar não restarão olvidados em um longo processo judicial ou até mesmo negligenciados pela ocorrência da prescrição, tendo em vista ser o protesto causa interruptiva prescricional, nos termos do artigo 202, III, do Código Civil.

Assim, o protesto pode ser considerado um eficiente instrumento em relação à judicialização, idôneo e revestido de fé-pública. Além de ser um recurso hábil para a satisfação do crédito, há um evidente caráter profilático na sua utilização, alertando a sociedade sobre a importância de uma postura mais cautelosa em relação à vida econômico-financeira.

Os tabeliães de protesto premunem os litígios econômicos porque dão autoridade, confiabilidade e segurança ao ato lavrado, acompanhados da presunção de legitimidade e legalidade inerentes aos atos emanados da fé pública outorgada pelo poder público, afastando a incerteza que podem gerar os atos particulares e coibindo possíveis questionamentos acerca da validade do ato, eliminando demandas e conflitos a desembocarem desnecessariamente no Poder Judiciário. (MORAES, 2014, p. 32).

Veja-se, portanto, que a essencialidade do protesto de títulos e documentos de dívida não reside na obrigatoriedade da sua

utilização como condição para o exercício ou constituição de outros direitos, a exemplo do que ocorre em outras especialidades da atividade notarial e de registro. Definitivamente, o protesto é considerado essencial em face da sua eficiência, que contempla, além da agilidade e retorno em relação à recuperação do crédito, a segurança jurídica decorrente de um procedimento imparcial, devidamente regulamentado por lei, realizado por profissional do direito gabaritado, sob fiscalização do Poder Judiciário, com valores legalmente estabelecidos.

A atual organização institucional do sistema notarial e registral brasileiro está intimamente ligada ao Poder Judiciário, não como subordinado hierárquico, mas como um parceiro para a realização de direitos dos cidadãos.

Em face da competência do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços notariais e de registro e que a ele cumpre implementar mecanismos que concretizem o princípio constitucional do amplo acesso à justiça, previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição de 1988, assim como a igualdade de gênero, a prevenção de conflitos, o combate às desigualdades, a proteção das liberdades fundamentais, o respeito ao direito de todos e a paz social, o Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento n. 85, de 19 de agosto de 2019.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estão em conformidade com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, nos termos do referido provimento, porque estão diretamente relacionados aos temas de produtividade; celeridade na prestação jurisdicional; aumento dos casos solucionados por conciliação; priorização no julgamento das causas relacionadas à improbidade administrativa e aos crimes contra a Administração Pública; impulso aos processos na fase de cumprimento de sentença e execução não fiscal e de execução fiscal; ações coletivas; julgamento de processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos; entre outros.

Nesse contexto, o protesto de títulos e documentos de dívida assume posição de destaque, justamente por se ajustar às medidas necessárias para a melhoria do Poder Judiciário e, por conseguinte, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, notadamente o ODS 16, que visa “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições

eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, em um efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e instituições.

A função social exercida pelo protesto é sentida em vários aspectos. Abarca desde a relação de direito material creditícia dos particulares para se estender como instrumento de função social também no aspecto macroeconômico. Com efeito, é excelente instrumento de recuperação de créditos públicos, ao mesmo tempo em que se apresenta como meio adequado de acesso à Justiça entre particulares quanto à atividade satisfativa, com importante reflexo no funcionamento do Poder Judiciário, aliado ao caráter preventivo e educativo do instituto.

Considerando-se as normas infraconstitucionais à luz dos fundamentos e objetivos postos na Constituição de 1988, a função social do protesto extrajudicial concretiza-se ao abarcar os recursos públicos “olvidados” pelo Poder Executivo em face do abarrotamento do Poder Judiciário, seja pelos custos, seja pelo tempo de tramitação.

Conforme levantamento realizado pelo relatório Justiça em Números 2020: ano-base 2019, do Conselho Nacional de Justiça, a Execução Fiscal e a Execução Extrajudicial (não fiscal) correspondem aos segundo e terceiro lugares na escala da taxa de congestionamento⁷ do Poder Judiciário em relação às execuções, representando, respectivamente, 86,9% e 82,4%, no primeiro grau de jurisdição (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 155)⁸.

Diante desse quadro, insta mencionar a experiência exitosa do estado de São Paulo com a utilização do protesto das certidões de dívida ativa. Conforme entrevista concedida pela procuradora-geral do referido estado, Maria Lia Pinto Porto Corona, ao *site* conjur.com.br, a medida adotada “para mo-

⁷ Conforme o relatório “Justiça em Números 2020”, taxa de congestionamento é o “indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido à existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base.” (CNJ, 2020, p. 92).

⁸ De acordo com o relatório “Justiça em Números 2020”, a maior taxa de congestionamento no primeiro grau de jurisdição, em 2019, foi da Execução Penal Privativa de Liberdade, com 87,4%. Todavia, o próprio relatório faz a seguinte advertência: “É importante esclarecer que a taxa de congestionamento na execução penal deve ser lida com cautela, pois os altos valores alcançados não caracterizam baixa eficiência do Poder Judiciário; significam tão somente que as execuções estão sendo cumpridas, uma vez que, enquanto a pena do condenado estiver em execução, o processo deve permanecer no acervo. Dessa forma, a taxa de congestionamento dessa fase não pode ser avaliada como um indicador de desempenho. Cumpre informar, ainda, que o número de processos em execução penal difere do total de presos, já que um mesmo indivíduo pode ser réu em mais de um processo, assim como um mesmo processo pode ter mais de um réu preso.” (CNJ, 2020, p. 155).

vernizar a dívida ativa do estado, apostou em inteligência artificial para separar as dívidas cobráveis das irrecuperáveis, tornando São Paulo o único estado que protesta 100% da dívida inscrita”. Segundo a procuradora,

100% das dívidas inscritas, ajuizadas ou não, são protestadas. A partir do momento da inscrição, no máximo 30 dias depois, elas são protestadas. Isso foi uma mudança de paradigma absurda, é um sucesso. O estado de São Paulo é o único no Brasil que protesta 100% da dívida inscrita, tanto é que o protesto hoje corresponde a 30% da nossa arrecadação, sem honorários advocatícios. (CONJUR, 2021, on-line) (grifo nosso).

Veja-se que a função social do protesto extrajudicial também atua equalizando o cumprimento das obrigações dos cidadãos perante o Poder Público, pois, ao não ficar limitado aos valores utilizados como parâmetro mínimo para propositura de execução fiscal, o Poder Público dispensa aos cidadãos tratamento igualitário na cobrança dos seus deveres, fortalecendo a autoridade da lei e, portanto, do ordenamento jurídico.

O princípio da igualdade é violado seja quando, sem justificações constitucionalmente relevantes, cidadãos em situações iguais recebem um tratamento diverso, seja quando cidadãos em situações diferentes e desproporcionadas recebem um tratamento idêntico. (PERLINGIERI, 2002, p. 48).

Merece destaque, nesse contexto, a importância do protesto extrajudicial como mecanismo ágil e seguro para a recuperação dos valores pendentes em dívida ativa não somente para aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário, mas também para auxiliar no incremento dos recursos públicos necessários à realização de diversas políticas públicas decorrentes da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, se “a contribuição fiscal é instrumento de justiça social e de promoção civil, sendo pressuposto indispensável para a realização da justiça social” (PERLINGIERI, 2002, p. 48), o protesto das certidões de dívida ativa, sem qualquer ônus ao Poder Público e, portanto, sem barreira de valores quanto à conveniência de sua utilização, como ocorre nas execuções fiscais, contribui para o incremento da arrecadação e, por conseguinte, para a realização da justiça social.

De outro lado, para que o direito de crédito cumpra sua função social, seja para evitar os efeitos danosos que a inadimplên-

cia provoca no âmbito das relações e da economia, seja para desenvolver nas pessoas o senso de responsabilidade quanto às suas obrigações, é crucial a existência e o acesso a meios com poder de coerção. Assim, é indubitável o papel do protesto de títulos e documentos de dívida para a consecução desse fim, cabendo, portanto, “redefinir o fundamento e a extensão dos institutos jurídicos [...] evidenciando os seus perfis funcionais, numa tentativa de revitalização de cada normativa à luz de um renovado juízo de valor” (PERLINGIERI, 2002, p. 12).

Por fim, cumpre referir recente manifestação legislativa acerca da eficiência do protesto como medida idônea para evitar a judicialização com a publicação da Lei n. 14.043, em 19 de agosto de 2020. Esta lei inseriu o artigo 9º-A, na Lei n. 9.430/96, para prever a possibilidade da utilização do protesto, em vez da judicialização, para o registro contábil de perdas, quando houver inadimplemento dos créditos pelos devedores, nas hipóteses previstas em lei. Assim, a utilização do protesto extrajudicial, na forma da lei, permite que as perdas no recebimento de créditos decorrentes das atividades da pessoa jurídica possam ser deduzidas como despesas para determinação do lucro real, o que antes somente era possível com a judicialização.

Dessa forma, verifica-se que o instituto do protesto extrajudicial vem se aperfeiçoando como instrumento adequado para a atividade satisfativa do crédito, estimulando, de forma idônea, o cumprimento das obrigações. “O seu fortalecimento e o equilíbrio na sua utilização são a vereda mais certa, simples e barata para a estabilidade dos negócios e o crescimento econômico” (MORAES, 2014, p. 20).

Considerando o exposto, é perfeitamente defensável que o protesto de títulos e documentos de dívida seja ampliado de forma a contemplar novas atribuições como forma de contribuir para a realização do acesso à justiça.

5 Conclusão

O ambiente proporcionado com a Constituição de 1988 e a função social do direito como princípio informador das relações jurídicas evidenciaram a capacidade que os serviços notariais e de registro possuem para realizar os diversos direitos dos cidadãos.

Essa nova realidade abriu um leque de

novas atribuições possíveis de serem desenvolvidas pelos notários e registradores, permitindo que esses serviços desempenhem importante papel não somente na esfera particular dos usuários desses serviços, mas também no âmbito do Poder Público.

Nesse contexto, o protesto de títulos e documentos de dívida apresenta-se como instrumento eficiente, cujo procedimento pode vir a ser contemplado para oferecer um serviço mais amplo à satisfação do crédito, benéfico ao credor e ao devedor, cujos efeitos repercutem de maneira profilática e educativa à sociedade, além de concorrer auspiciosamente para a eficiência do Poder Judiciário e do Poder Executivo, configurando-se em meio idôneo de acesso à justiça.

A função social do instituto do Protesto Extrajudicial irradia seus efeitos nas relações entre particulares, nas relações entre estes e o Poder Público e na sociedade, impactando os aspectos social e econômico do país.

Referências

ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. **Curso de atualização sobre o novo CPC: Módulo 1. Princípios constitucionais e processuais.** São Paulo: Instituto de Direito Contemporâneo, 2018. Aula ministrada.

ASSIS, Araken. **Comentários ao Código de Processo Civil: Artigos 566 a 645.** Rio de Janeiro: Forense, 2000. Vol. VI.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira.** Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.

BRANCO, Gerson Luiz Carlos; MARTINS-COSTA, Judith. **Diretrizes teóricas do novo Código Civil Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Lei n. 14.043, de 19 de agosto de 2020.** Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14043.htm Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm Acesso em: 12 abr. 2021.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Protesto de títulos e outros documentos de dívida**. Porto Alegre: Safe, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, José Francisco. **Teoria da função social do direito**. Curitiba: Juruá, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. A regulamentação Judiciário-Administrativa do Protesto Cambial. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, n. 83, p. 79-83, 1991.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**: ano-base 2019/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-emN%C3%BAmeros-2020-atualizadoem-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2021.

COTRIM NETO, Alberto Bittencourt. O aperfeiçoamento do notariado brasileiro: essencial para o aperfeiçoamento da justiça. **Revista de Informação Legislativa**, v. 11, n. 44, p. 143-152, out./dez. 1974.

DUGUIT, Léon. **Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón**. Navarra: Analecta, [2007].

FERRARI, Carla Medina; KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado notarial e registral**. São Paulo: YK, 2017. v. 4.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Direito constitucional**: liberdade de fumar, privacidade, Estado, direitos humanos e outros temas. Barueri, São Paulo: Manole, 2007.

FIGUEIREDO, Marcelo. Análise da importância da atividade notarial na prevenção de litígios e dos conflitos sociais. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 11-124, 2010.

GIRÃO, António Nunes Ferreira. Os custos da Justiça. In: DIAS, João Álvaro (Coord.). **Os custos da Justiça**: actas do colóquio internacional. Coimbra: Almedina, 2003. GIRÃO, 2003.

ISHIKAWA, Lauro; JUCÁ, Francisco Pedro. A

Constitucionalização do direito: uma função social do direito. In: ISHIKAWA, Lauro; JUCÁ, Francisco Pedro. **A constitucionalização do direito**: seus reflexos e acesso à justiça, Biri-gui: Boreal, p. 80-99, 2015.

JHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. Tradução: Fernanda Costa Mattos. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Emanuel Macabu. **Protesto notarial**: Títulos de crédito e documentos de dívida. São Paulo: Saraiva, 2014.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NEVES, Alessandra Helena. Contornos da boa-fé nas relações contratuais. In: CAMBLER, Everaldo (Org.). **Fundamentos do direito civil brasileiro**. Campinas: Millenium, 2012. p. 1-23.

PEREIRA, José Horácio Cintra Gonçalves. Título I – Das disposições gerais – Artigos 1º a 28. In: ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto; CLÁPIS, Alexandre Lazio (Coord.). **Lei de Registros Públicos comentada**, Forense: São Paulo, 2019. p. 1-26.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PORTO, Lia. **Separando joio do trigo**: sem inteligência artificial, cobrança da dívida inscrita estaria condenada. [Entrevista concedida a] Carlos de Azevedo Senna. CONJUR – Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-14/entrevista-lia-porto-procuradora-geral-estado>. Acesso em: 19 fev. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIDIGAL, Carlos Santana. Os custos da justiça. In: DIAS, João Álvaro (Coord.). **Os custos da Justiça**: actas do colóquio internacional. Coimbra: Almedina, 2003. VIDIGAL, 2003.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* Breves comentários ao novo Código de Processo Civil. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015.

Cintia Maria Scheid

Pós-doutoranda (USAL/Salamanca, Espanha), doutora (FADISP), mestre (UNISC) e especialista em Direito (UFRGS, UNISUL e UNIASSSELVI). MBA (ESADE/ Barcelona, Espanha). Tabela do 4º Tabelionato de Protesto de Títulos de Curitiba/PR.