

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI N° 705, de 2.003

Extingue os cartórios de protesto de títulos no País, e dá outras providências.

Autor: Dep. MAX ROSENmann
Relator: Dep. REINALDO BETÃO

RELATÓRIO

O ilustre Deputado MAX ROSENmann, pela presente proposta, pretende extinguir "todos os cartórios e serventias de protesto de títulos existentes no País! e, como conseqüência, revogar "o inciso III do art. 5°, o artigo 11 e o artigo 53 da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994; e também a Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997."

Justifica a sua Proposição afirmando que "o Serviço de Proteção ao Crédito – SPC, o SERASA e outros órgãos existem, que detêm cadastros de clientes inadimplentes, que podem fazer com menos custos e com maior presteza os serviços dos cartórios de protesto, bem como que, avisar clientes em inadimplemento, e notifica-los a que paguem em escritórios de cobrança, pode ser uma solução mais barata e eficiente do que o protesto de títulos." E que "deste modo, a extinção desses cartórios de protesto de títulos é uma medida que irá beneficiar a população brasileira de modo bastante eficaz."

Por despacho da Mesa Diretora desta Casa de 22/4/2003, o Projeto foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, tendo sido designado relator o Dep. IBRAHIM ABI-ACKEL.

Posteriormente, em 08/05/2003, por novo despacho da Mesa Diretora, o Projeto foi distribuído à Comissão de Economia, Indústria e Comércio e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Recebido o Projeto nesta Comissão, em 4/6/2003 foi designado relator o Deputado ALEX CANZIANI, não tendo sido apresentado nenhuma emenda no prazo regimental.

Por despacho da Mesa Diretora de 11/8/2003, em face do Requerimento nº 1044/2003, do Deputado Autor MAX ROSENmann, considerando o fato do prazo de apreciação do referido Projeto de Lei, no âmbito da Comissão, encontrar-se esgotado (RICD, art. 52, inciso II), foi determinado o encaminhamento da referida proposição à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, consoante o disposto no art. 52, § 6º, do mesmo Diploma. Foi esclarecido que a matéria passou a ser da competência do Plenário.

O Presidente desta Comissão de Economia oficiou ao Presidente da Casa, solicitando reconsideração do despacho e, em consequência, houve a minha designação para Relatar a matéria.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Sobre a matéria, assim dispõe a Constituição Republicana:

“ Art. 236. Os serviços notariais e de registros são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registros e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registros.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registros depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.”

Desta forma, em cumprimento ao mandamento constitucional, os serviços notariais e de registro foram regulamentados de forma genérica pela Lei nº 8.935, de 18 de novembro 1994. E, de forma específica e com mais abrangência para dar

disciplina uniforme em todo território nacional, os serviços notariais de Protesto de Títulos e de Outros Documentos de Dívidas foram regulamentados pela Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.

Assim, os serviços notariais e de registro são de índole constitucional, devendo ser exercidos por notários e oficiais de registro, assim compreendidos os Tabeliões de Notas, Tabeliões de Protesto, Registradores de Imóveis, de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas, e Civil das Pessoas Naturais, por delegação do Poder Público, com ingresso mediante concurso público de provas e títulos ou de remoção, com seus atos fiscalizados pelo Poder Judiciário, respondendo eles civil e criminalmente pelos danos causados a terceiros ou por seus prepostos, sendo remunerados mediante emolumentos fixados nos Estados e no Distrito Federal, por lei, de acordo com as normas gerais estabelecidas em legislação federal.

Portanto, o Protesto de Títulos e de Outros Documentos de Dívida, como meio, na esteira do disposto no mandamento constitucional, compõe o quadro de serviços da atividade notarial e de registro, devendo ser exercido por Tabelião (notário) de Protesto de Títulos, por delegação do Poder Público, e devendo como consequência, ser devidamente regulamentado por legislação infra-constitucional.

Desta forma, não se ajusta ao modelo constitucional pretender-se decretar a extinção dos Cartórios de Protesto de Títulos, cujas titularidades são exercidas por Tabeliões de Protesto de Títulos (também denominados Notários), por força de delegação do Poder Público, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos ou de remoção. Da mesma forma, a revogação de dispositivos da Lei nº 8.935/94 e da Lei nº 9.492/97, infra-constitucionais, editadas para regulação das atividades notariais e de registros em cumprimento ao mandamento fundamental.I.

O Protesto Cambial ou Extrajudicial, como denominado pelos Tribunais e na Doutrina, é Ato Notarial é de competência do Tabelião de Protesto.

A Lei nº 9.492/97, em seu artigo 1º, consolidou o melhor pensamento doutrinário, a respeito da noção do instituto do protesto.

Segundo CARVALHO MENDONÇA, "o protesto, para efeitos cambiais (protesto cambial), é a formalidade extrajudicial, mais solene, destinada a servir de prova da 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. Também é fundamental para efeito do estado falimentar, quando o título não contém aceite e se verifica demonstrada a entrega da mercadoria ou prestação do respectivo serviço"

Já segundo a inexcedível conceituação de WHITAKER, o protesto é "o ato oficial pelo qual se prova a não realização da promessa contida na letra".

No dizer de PONTES DE MIRANDA, "o protesto era, e é, ato formal, pelo qual se salvaguardam os direitos cambiais, solenemente feitos perante oficial público".

Segundo CARLOS HENRIQUE ABRAÃO, a conceituação legal decorre da essência que marca o art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, da seguinte forma redigido:

“ 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.”

Vê-se, consequentemente, que a lei nada mais fez que estatuir como definição do Protesto Cambial ou Extrajudicial, segundo o pensamento anterior da melhor Doutrina.

Não será revogando a Lei ou determinando a extinção dos Cartórios de Protesto em todo o País, que será decretada a morte jurídica do instituto do Protesto Cambial ou Extrajudicial. Ele está previsto no direito substantivo de nossa legislação Pátria, como fim, sendo o Cartório de Protesto ou o Tabelião de Protesto o meio pelo qual é executado.

Todas as leis pátrias, pertinentes aos títulos de crédito, cambiais, cheques, e cambiiformes, duplicatas, que regula o mercado de capitais, a falência, a alienação fiduciária, só para citar as mais importantes, prevêem o Protesto Cambial ou Extrajudicial com a finalidade de prova, e o Tabelião de Protesto como o meio competente à sua execução.

Têm-se, segundo a doutrina, o protesto obrigatório e o protesto facultativo.

O Protesto Obrigatório é pré-requisito à ação de execução da duplicata inaceita, devidamente acompanhada do comprovante da venda e da entrega da mercadoria; à ação falimentar dos títulos executivos judiciais e extrajudiciais; à ação de regresso contra sacadores e seus coobrigados. Cabendo ainda o protesto para fins falimentares para os títulos não sujeitos, ordinariamente, a protesto cambiário.

Já pelo Protesto Facultativo, o portador prova a impontualidade do devedor e sua consequência é o fluir dos juros de mora e a interrupção da prescrição da ação cambiária.

Vale lembrar, ainda, que Ato Notarial do Protesto Cambial ou Extrajudicial está previsto no novo Código Civil como uma das formas de interrupção da prescrição.

O Professor Theóphilo de Azeredo Santos, em artigo publicado em 10/7/2003, no jornal Gazeta Mercantil, comentando este Projeto de Lei nº 705/2003, sob o título “PROJETO PODE CRIAR CAOS INSTITUCIONAL” assim se manifestou:

“ O cartório de protesto é necessário porque o protesto caracteriza a inadimplência mediante a prova da apresentação, pelo credor, de títulos

de créditos, contratos ou documentos da dívida, certificando o descumprimento das obrigações declaradas.

Oferece-se ao devedor duas oportunidades: a de quitar ou negociar sua dívida – se for o caso, parcelando o pagamento e de defender-se contra débito ilegítimo.

O protesto funciona assim como uma via rápida, evitando a cobrança em juízo, o que aumentaria o número de processos e contribuiria para afogar ainda mais o Poder Judiciário com ações, e os pagamentos de custos judiciais e honorários advocatícios. Além disso evita que o protestado tenha seus bens penhorados.”

Mais adiante, o ilustre Professor comentou a solução apontada pelo Deputado Autor, de que órgãos privados poderiam desempenhar as funções dos Cartórios de Protestos:

“ Ora, o Cartório de Protesto de Títulos foi criado pelo Decreto 135, de 10 de janeiro de 1890, exatamente porque essa atividade era praticada por terceiros que não eram profissionais especializados do direito. Eles têm responsabilidade objetiva, respondendo pelos danos que seus agentes causarem a terceiros. Voltar ao sistema que não deu certo seria um retrocesso: afinal, os administradores do Serviço de Proteção ao Crédito e do SERASA possuem outras atividades que não se identificam com as cartoriais.

Além do mais, há um aspecto ético muito relevante: a parte interessada – credor – não pode ter competência para formalizar o protesto.

Por fim, transformar cartórios em simples escritórios de cobrança seria apequenar os serviços notariais, esvaziando-os de suas funções, como por exemplo, o registro público, sem o qual nenhum instrumento particular tem efeito. Sua natureza é pública e os serviços que presta, de caráter social.”

VICENTE DE ABREU AMADEI, na obra *Registros Públicos e Segurança Jurídica*, sob o título “Serviço de Protesto deve ser extinto?”, como resposta, à época, já tecia as seguintes considerações:

“ Vale a pena oxigenar a consciência jurídica com as antigas e atuais palavras do filósofo pré-Socrático Demócrito de Abdera (460-370 ^ºC.): “não em todos, mas apenas os dignos de fé, deve-se confiar; uma coisa é própria do simplório, a outra do sábio.

Em meio a uma aguda crise de forma, inflamada por um ar de utopia infantil, certamente haverá gemidos jurídico-patológicos pregando regras alternativas simplórias: todos devem depositar o mesmo grau de confiança em todos; instrumento particular deve ter a mesma força do instrumento público; basta a palavra do credor para a certeza de que o título de crédito não foi honrado pelo devedor.

Mas ser humano não é anjo. Ao contrário, é ferido pelo pecado original...

A prudência jurídica clama sabedoria, não simploriedade; apela para a racionalidade, não para o racionalismo mítico nem para o irracionalismo utópico.

O grau de confiança, de certeza e de segurança jurídica que se extrai do instrumento e da certidão advindos da dignidade da autoridade notarial ou registraria – dotada de fé pública – é incomparável com o que se colhe da instrumentação particular ou da mera palavra oral.

Protesto, como se diz, é prova com segurança jurídica de uma situação cambiária insatisfeta, e, por ser prova, tem por escopo infundir a confiança sobre a veracidade de um fato, i.e., do não pagamento do título ou da falta ou recusa do aceite. É ato probatório duplamente qualificado: a) formal; b) com a marca da fé pública.

Dizer que o protesto é, em nosso direito brasileiro, ato formal e solene, significa afirmar que ele está sujeito à forma especial prevista em lei para que seja válido. Trata-se, pois, de ato jurídico revestido de forma definida em lei, cercado de cuidados jurídicos peculiares, para que se tenha, com segurança e precisão, a certeza de sua existência, de sua validade e de sua eficiência.

Declarar que o protesto tem a marca da fé pública pressupõe reconhecer a existência de um órgão da fé pública ou de uma autoridade investida dessa fé (ainda que por delegação), ou seja, com capacidade de “imprimir o caráter de autenticidade próprio dos actos de autoridade pública”. Importa, enfim, adjetivar ao ato jurídico do protesto a segurança jurídica proveniente da dignidade da autoridade pública e, conseqüentemente, da confiança jurídocoprobatória que nela se deve depositar.

Por isso, sustentar que o serviço de protesto de títulos deve ser extinto é pregar a dispensa de solenidade e de fé pública na prova do inadimplemento de um título, em sensível diminuição de sua certeza e com sepultamento da segurança jurídica formal: coisa de simplório, não de sábio. (sublinhamos).

O eco da sabedoria jurídica de José Pedro Galvão de Souza ainda pode ser ouvido: “a segurança é o que há de mais urgente a atender numa sociedade”.

Não só pelos graves efeitos secundários que gera (suscetibilidade à falência, óbice à concordata preventiva, configuração da fraudes creditoris, termo inicial da incidência dos juros e atualização monetária, abalo do crédito etc), mas sobretudo por ser ato integrante do sistema jurídico de segurança de crédito, o protesto cambial exige solenidade e fé pública.

.....

Por isso, afirma-se, em busca de segurança jurídica, o protesto é norteado pelos princípios da solenidade, da legalidade estrita, da exclusividade do tabelião (autoridade investida de fé pública por delegação) para sua tirada; e, por outro ângulo, em busca da rapidificação na circulação e na satisfação do crédito, pelos princípios da

celeridade procedural, da simplificação das formas procedimentais e da comunicação presumida, por exemplo.

Extirpar a solenidade, a forma especial prevista em lei e a fé pública do protesto de títulos equivale, pois, em primeiro plano, abalar a confiança no universo dos títulos de crédito em vista do forte golpe que isso representa à segurança jurídico-cambiária. Ainda mais: importa até em quebra do sistema de nosso Direito Cambiário, que não é calcado somente na busca da celeridade, mas também no esforço de imprimir segurança à circulação e à efetivação do crédito, até às situações cambiárias insatisfitas para as quais o protesto objetiva conferir certeza jurídico-probatória, em reforço formal de garantia.

Enfim, o binômio segurança/celeridade não pode estar presente apenas no momento da formação do título de crédito, mas deve perdurar até a efetiva realização da promessa que ele contém, pois sem isso não haverá eficaz tutela da vida jurídico-cambiária."

Com relação à justificativa de que os protesto poderia ser prestado com mais eficiência pelos Cadastros de Proteção ao Crédito, SERASA, SPC etc, vale a advertência de VICENTE AMADEI:

" Na sinfonia do nosso serviço de protesto de títulos e documentos, imparcialidade e jurisfuncionalidade marcam o compasso em que os órgãos da fé pública sonorizam as notas do saber prudencial e técnico-registrário, para a harmonia da vida humana em seu timbre cambial. (sublinhamos).

Imparcialidade e jurisfuncionalidade são, pois, para o direito brasileiro, no serviço de protesto, marcas de adequação dos meios ao fim."

Assim como entende Vicente Amadei, cogitar em modificação institucional do protesto de títulos e documentos pelo caminho da transferência desse serviço público à entidades privadas, importa necessariamente em quebra da imparcialidade ou da jurisfuncionalidade do serviço, o que afeta a segurança jurídica (a alma do protesto).

Ainda, no entender desse mesmo jurista, com a Lei nº 9.492/97, resguarda-se, em primeiro plano, o interesse público e o interesse privado dos administradores em geral, na medida em que se garante a imparcialidade do protesto.

Diz ele, que

" a imparcialidade, aliás, nasce com a impartialidade do tabelião: para a relação jurídica obrigacional que estiver materializada no título apresentado a protesto, o tabelião deve ser terceiro, não parte.

No sistema notarial e registrário nacional, o tabelião não pode figurar como credor ou devedor no título apresentado para protesto; é terceiro, é imparcial, deve estar em condição de, com imparcialidade, lavrar e

register publicamente o protesto, bem como testifica-lo (por certidão) com o selo da verdade presumida.

Ademais, embora a imparcialidade pressuponha a impartialidade, ela vai além, pois é preciso, para que seja realmente eficaz, distanciar o tabelião das partes próximas, não admitindo que ele atue nas hipóteses em que haja fundado risco de perda de sua isenção, i. é, de razoável dúvida quanto à probidade de seu procedimento ou à sua neutralidade.

Isso há no Brasil, pois o tabelião de protesto de títulos, tal como os notários e registradores em geral, estão vinculados às normas dos artigos 25 e 27 da Lei nº 8.935/94, que traçam as situações de incompatibilidade e de impedimento. Tem mais: estão sujeitos à fiscalização judiciária (art. 236, § 1º, da Constituição da República e artigo 37 da Lei nº 8.935/94), bem como à responsabilidade disciplinar, civil e penal."

Comentando propostas de execução do protesto por outras formas, que cabe no caso à proposta do ilustre deputado autor do referido Projeto de Lei, de passar essa atividade para o SPC ou o SERASA, VICENTE AMADEI refuta-as argumentando o seguinte:

" Ciente de que são as instituições financeiras quem têm maior interesse no protesto de títulos, *significa excluir a garantia da imparcialidade* nesse serviço público e, com isso, quebrar o sistema formal de garantia do protesto em razão do sensível abalo à segurança jurídica pela inadequação do meio ao fim.

Ao lado da imparcialidade, a jurisfuncionalidade marca o compasso do serviço de protesto de títulos e documentos de dívida.

Não só o protesto é ato jurídico, mas todo serviço que lhe é concernente tem a marca da jurisfuncionalidade, ou seja, está no âmbito da função jurídica.

Função jurídica – que não se confunde com função política nem com função meramente social – tem por destino axiológico a promoção da ordem justa, que invoca a concretização de dois valores básicos do direito: justiça e segurança jurídica.

Notários e registradores, entre eles o tabelião de protesto de títulos, desempenham serviços públicos cujo fim é a preservação e a promoção da segurança jurídica pelo sistema formal de publicidade.

Não há, pois, como negar o caráter jurídico da função do serviço de protesto extrajudicial, que, aliás é de estreita proximidade da função jurisdicional do Poder Judiciário. É a natureza jurídica a função, aliás, que reclama seja o tabelião bacharel em direito com aptidão a ser demonstrada e verificada em concurso público de provas e títulos para a delegação do serviço (art. 14 e segs. da Lei nº 8.935/94)."

No pensamento de VICENTE AMADEI, sustentar o Protesto Cambial ou Extrajudicial por outras formas que não a executada pelos Tabeliões de Protesto de Títulos, em suma, é pregar a disfunção institucional do protesto (de jurídica para social)

e, assim, retirando o compasso da jurisfuncionalidade, também golpear a segurança jurídica.

Segundo o insigne magistrado, mirando o espírito do serviço de protesto de títulos e documentos (segurança jurídica), impõem-se reconhecer que nele só haverá profícua adequação institucional (dos meios ao fim) na proporção em que se respeitar a imparcialidade e a jurisfuncionalidade, o que certamente não ocorrerá no protesto pelas formas indicadas pelo autor do projeto de lei em exame.

Diante disso, não vemos como aprovar a matéria sem que se firam os princípios jurídicos que exigem a prática dos Atos Notariais de Protesto Cambial ou Extrajudicial.

Em face do exposto, nosso voto é pela rejeição do Projeto de Lei nº 705/03.

Sala da Comissão,

Deputado REINALDO BETÃO
Relator