

Exmo. Sr. Ministro Presidente do Eg. Supremo Tribunal Federal

A **Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 34.102.228/0001-04, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1302, Shopping Liberty Mall, Brasília-DF, CEP: 70712-903, vem, respeitosamente, por seus advogados, propor a presente

Ação Direta de Inconstitucionalidade

(CF, art. 102, I, a) com

pedido de medida cautelar

(Lei n. 9.868/99, art. 10)

em face dos artigos 8-B, 8-C, 8-D e 8-E, inseridos no Decreto-Lei n. 911/1969, pelo art. 6º da Lei n. 14.711/2023 (que instituiu uma busca e apreensão privada precedida de procedimento de monitoramento privado do devedor), assim como em face dos arts. 9º (que instituiu a execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca) e 10º (que instituiu a execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores) da mesma Lei n. 14.711/2023, nos termos e pelos fundamentos a seguir deduzidos.

I – A legitimação da autora, a pertinência temática e o interesse de agir para impugnar normas que afastam da jurisdição estatal a resolução de conflitos que afetam a intimidade, a posse e o patrimônio do jurisdicionado

A autora representa, em âmbito nacional, a classe dos magistrados brasileiros de forma ampla, e apresenta, dentre os seus objetivos institucionais, a defesa dos interesses da magistratura, aí considerados também o do regular funcionamento do Poder Judiciário, conforme assentado na jurisprudência dessa Corte (*STF, Pleno, ADI-MC nº 1303, Ministro Maurício Corrêa, DJ. 01.09.00*).

No caso sob exame, as normas impugnadas criaram procedimentos extrajudiciais capazes de impor a perda da posse e da propriedade sobre bens móveis e imóveis, inclusive com invasão da intimidade, do devedor jurisdicionado, reduzindo, assim, a competência do Poder Judiciário sobre matérias que a Constituição Federal exige a atuação previa do Estado-Juiz.

E a modificação de normas que versam sobre a ampliação ou redução da competência dos órgãos do poder judiciário constitui matéria pertinente ao regular funcionamento do Poder Judiciário, razão pela qual mostra-se presente a pertinência temática da associação de magistrados com os dispositivos legais impugnados.

Está presente, assim, tanto a legitimidade ativa *ad causam* da AMB -- que decorre do art. 103, IX, da CF, e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/99, que autorizam a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por “entidade de classe de âmbito nacional”. -- como a pertinência temática, já que a AMB, como dito, está questionando na presente ação dispositivos legais que retiraram da jurisdição estatal procedimentos que exigiriam a atuação do Estado-Juiz, uma vez que envolve a perda da posse e propriedade de bens dos cidadãos, inclusive com invasão da intimidade. Daí, igualmente, o seu interesse de agir para afastá-las do mundo jurídico.

II – As normas impugnadas e o parâmetro constitucional afrontado

Impugna a AMB na presente ação, os artigos 8-B, 8-C, 8-D e 8-E, inseridos no Decreto-Lei n. 911/1969, pelo art. 6º da Lei n. 14.711/2023, que criou a **consolidação da propriedade, a busca e apreensão extrajudicial da coisa móvel objeto de contrato de alienação fiduciária**, precedida inclusive de **monitoramento privado do cidadão/devedor**, com o seguinte texto:

“Art. 6º. O Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 8º-B, 8º-C, 8º-D e 8º-E:

*“Art. 8º-B Desde que haja previsão expressa no contrato em cláusula em destaque e após comprovação da mora na forma do § 2º do art. 2º deste Decreto-Lei, **é facultado ao credor promover a consolidação da propriedade perante o competente cartório de registro de títulos e documentos no lugar do procedimento judicial a que se referem os arts. 3º, 4º, 5º e 6º deste Decreto-Lei.***

§ 1º É competente o cartório de registro de títulos e documentos do domicílio do devedor ou da localização do bem da celebração do contrato.

§ 2º Vencida e não paga a dívida, o oficial de registro de títulos e documentos, a requerimento do credor fiduciário acompanhado da comprovação da mora na forma do § 2º do art. 2º deste Decreto-Lei, notificará o devedor fiduciário para:

I - pagar voluntariamente a dívida no prazo de 20 (vinte) dias, sob pena de consolidação da propriedade;

II - apresentar, se for o caso, documentos comprobatórios de que a cobrança é total ou parcialmente indevida.

§ 3º O oficial avaliará os documentos apresentados na forma do inciso II do § 2º deste artigo e, na hipótese de constatar o direito do devedor, deverá abster-se de prosseguir no procedimento.

§ 4º Na hipótese de o devedor alegar que a cobrança é parcialmente indevida, caber-lhe-á declarar o valor que entender correto e pagá-lo dentro do prazo indicado no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 5º É assegurado ao credor optar pelo procedimento judicial para cobrar a dívida ou o saldo remanescente na hipótese de frustração total ou parcial do procedimento extrajudicial.

§ 6º A notificação, a cargo do oficial de registro de títulos e documentos, será feita preferencialmente por meio eletrônico, a ser enviada ao endereço eletrônico indicado em contrato pelo devedor fiduciário.

§ 7º A ausência de confirmação do recebimento da notificação eletrônica em até 3 (três) dias úteis, contados do recebimento, implicará a realização da notificação postal, com aviso de recebimento, a cargo do oficial de registro de títulos e documentos, ao endereço indicado em contrato pelo devedor fiduciário, não exigido que a assinatura constante do aviso de recebimento seja a do próprio destinatário, desde que o endereço seja o indicado no cadastro.

§ 8º Paga a dívida, ficará convalidado o contrato de alienação fiduciária em garantia.

§ 9º Não paga a dívida, o oficial averbará a consolidação da propriedade fiduciária ou, no caso de bens cuja alienação fiduciária tenha sido registrada apenas em outro órgão, o oficial comunicará a este para a devida averbação.

§ 10. A comunicação de que trata o § 6º deste artigo deverá ocorrer conforme convênio das serventias, ainda que por meio de suas entidades representativas, com os competentes órgãos registrais.

§ 11. **Na hipótese de não pagamento voluntário da dívida no prazo legal, é dever do devedor, no mesmo prazo e com a devida ciência do cartório de registro de títulos e documentos, entregar ou disponibilizar voluntariamente a coisa ao credor para a venda extrajudicial na forma do art. 8º-C deste Decreto-Lei, sob pena de sujeitar-se a multa de 5% (cinco por cento) do valor da dívida, respeitado o direito do devedor a recibo escrito por parte do credor.**

§ 12. No valor total da dívida, poderão ser incluídos os valores dos emolumentos, das despesas postais e das despesas com remoção da coisa na hipótese de o devedor tê-la disponibilizado em vez de tê-la entregado voluntariamente.

§ 13. A notificação deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - cópia do contrato referente à dívida;
- II - valor total da dívida de acordo com a possível data de pagamento;
- III - planilha com detalhamento da evolução da dívida;
- IV - boleto bancário, dados bancários ou outra indicação de meio de pagamento, inclusive a faculdade de pagamento direto no competente cartório de registro de títulos e documentos;
- V - dados do credor, especialmente nome, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), telefone e outros canais de contato;
- VI - forma de entrega ou disponibilização voluntárias do bem no caso de inadimplemento;
- VII - advertências referentes ao disposto nos §§ 2º, 4º, 8º e 10 deste artigo.”

‘Art. 8º-C. **Consolidada a propriedade, o credor poderá vender** o bem na forma do art. 2º deste Decreto-Lei

§ 1º Caso o bem não tenha sido entregue ou disponibilizado voluntariamente no prazo legal, **o credor poderá requerer ao oficial de registro de títulos e documentos a busca e apreensão extrajudicial**, com apresentação do valor atualizado da dívida e da planilha prevista no inciso III do § 13 do art. 8º-B deste Decreto-Lei.

§ 2º Recebido o requerimento, como forma de **viabilizar a busca e apreensão extrajudicial**, o oficial adotarás as seguintes providências:

- I - lançará, no caso de veículos, **restrição de circulação** e de transferência do bem no sistema de que trata o § 9º do art. 3º deste Decreto-Lei;
- II – comunicará, se for o caso, aos órgãos registrais competentes para **averbação da indisponibilidade do bem e da busca e apreensão extrajudicial**;
- III - **lançará a busca e apreensão extrajudicial na plataforma eletrônica** mantida pelos cartórios de registro de títulos e documentos por meio de suas entidades representativas, com base no art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e
- IV - **expedirá certidão de busca e apreensão extrajudicial do bem**.

§ 3º Para **facilitar a realização das providências** de que tratam os incisos I e II do § 2º deste artigo, os órgãos de trânsito e outros órgãos de registro poderão manter convênios com os cartórios de registro de títulos e documentos, ainda que por meio das suas entidades representativas incumbidas de promover o sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 4º O credor, por si ou por terceiros mandatários, poderá realizar diligências para a localização dos bens.

§ 5º Os terceiros mandatários de que trata o § 4º deste artigo poderão ser empresas especializadas na localização de bens.

§ 6º Ato do Poder Executivo poderá definir requisitos mínimos para o **funcionamento de empresas especializadas na localização de bens** constituídas para os fins deste Decreto-Lei.

§ 7º Apreendido o bem pelo oficial da serventia extrajudicial, o credor poderá promover a venda de que trata o **caput** deste artigo e deverá comunicá-la ao oficial de cartório de registro de títulos e documentos, o qual adotará as seguintes providências:

I - cancelará os lançamentos e as comunicações de que trata o § 2º deste artigo;
II - averbará no registro pertinente ou, no caso de bens cuja alienação fiduciária tenha sido registrada apenas em outro órgão, comunicará a este para a devida averbação.

§ 8º O credor fiduciário somente será obrigado por encargos tributários ou administrativos vinculados ao bem a partir da aquisição da posse plena, o que se dará com a apreensão do bem ou com a sua entrega voluntária.

§ 9º No prazo de 5 (cinco) dias úteis após a apreensão do bem, o devedor fiduciante terá o direito de pagar a integralidade da dívida pendente, segundo os valores apresentados pelo credor fiduciário no seu requerimento, hipótese na qual será cancelada a consolidação da propriedade e restituída a posse plena do bem.

§ 10. No valor da dívida, o credor poderá incluir os valores com emolumentos e despesas com as providências do procedimento previsto neste artigo e no art. 8º-B deste Decreto-Lei, além dos tributos e demais encargos pactuados no contrato.

§ 11. O procedimento extrajudicial não impedirá o uso do processo judicial pelo devedor fiduciante.'

“Art. 8º-D No caso de a cobrança extrajudicial realizada na forma dos arts. 8º-B e 8º-C deste Decreto-Lei ser considerada indevida, o credor fiduciário sujeitar-se-á à multa e ao dever de indenizar de que tratam os §§ 6º e 7º do art. 3º deste Decreto-Lei.”

“Art. 8º-E **Quando se tratar de veículos automotores, é facultado ao credor, alternativamente, promover os procedimentos de execução extrajudicial a que se referem os arts. 8º-B e 8º-C desta Lei perante os órgãos executivos de trânsito dos Estados**, em observância às competências previstas no § 1º do art. 1.361 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Parágrafo único. Na hipótese de o credor exercer a faculdade de que trata o **caput** deste artigo, **as empresas previstas no parágrafo único do art. 129-B da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), praticarão os atos de processamento da execução**, inclusive os atos de que trata o § 2º do art. 8º-C desta Lei.

Como se pode ver, o **caput** do art. 8-B estabeleceu uma “faculdade” ao credor para “promover a consolidação da propriedade” do bem móvel adquirido em alienação fiduciária “perante o cartório de registro de título e documentos” NO LUGAR do “procedimento judicial” previsto nos artigos 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto-Lei n. 911/1969.

Atribuiu-se ao credor a faculdade de, ao invés de valer-se do poder judiciário, promover, ele mesmo, perante o Cartório, a “consolidação da propriedade” do bem móvel adquirido pelo devedor em alienação fiduciária.

Após os procedimentos previstos nos parágrafos 1º a 13º do art. 8º-B, previu-se nos parágrafos 1º e 2º do art. 8º-C o **procedimento de “busca e apreensão extrajudicial”** do bem móvel.

E como se não bastasse, o legislador facultou ao credor, no § 4º do art. 8º-C a **realização de diligências para localização dos bens** inclusive por terceiro.

Está admitindo, portanto, a realização de um “monitoramento” do devedor para localização dos bens, por meios privados, e até a **constituição de empresas especializadas na localização de bens** (§ 6º).

No § 7º o legislador estabeleceu a possibilidade de venda do bem **após ter sido apreendido “pelo oficial da serventia extrajudicial”**.

Da mesma forma, o art. 8-E e seu § único está **atribuindo aos credores promoverem a execução extrajudicial** dos artigos 8º-B e 8º-C tanto **perante os órgãos de trânsito** estaduais e do DF, como **perante as empresas previstas no art. 129-B do Código de Trânsito Brasileiro** (empresas registradoras de contrato credenciadas nos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do DF).

A lei está permitindo, pois, a perda da posse de bem móvel, mediante procedimento que a Constituição exige a prévia autorização judicial (CF, art. 5º, XI), vale dizer, mediante o procedimento de “busca e apreensão” privada, sem observância do princípio da reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XI e XXXV) e com ofensa à garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (CF., art. 5º, X).

A despeito de apenas os dispositivos legais acima referidos tratarem, diretamente, dos atos que acarretam a perda da posse por meio do procedimento (busca e apreensão), inclusive com invasão da intimidade do cidadão/devedor -- o que exige autorização judicial -- dúvida não pode haver que **todas as demais normas contidas** nos artigos 8º-B ao 8º-E **estão entrelaçadas, para constituir o procedimento de execução extrajudicial forçada**, razão pela qual **a inconstitucionalidade das normas específicas, causa a inconstitucionalidade por arrastamento** das demais.

A AMB impugna também na presente ação, o artigo 9º, seus parágrafos e incisos, da Lei n. 14.711/2023, que instituiu a “**execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca**”, com o seguinte texto:

CAPÍTULO III
DA EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL DOS CRÉDITOS GARANTIDOS POR HIPOTECA

Art. 9º Os créditos garantidos por hipoteca poderão ser executados extrajudicialmente na forma prevista neste artigo.

§ 1º Vencida e não paga a dívida hipotecária, no todo ou em parte, o devedor e, se for o caso, o terceiro hipotecante ou seus representantes legais ou procuradores regularmente constituídos **serão intimados pessoalmente, a requerimento do credor ou do seu cessionário, pelo oficial do registro de imóveis da situação do imóvel hipotecado**, para purgação da mora no prazo de 15 (quinze) dias, observado o disposto no art. 26 da Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997, no que couber.

§ 2º A não purgação da mora no prazo estabelecido no § 1º deste artigo autoriza o início do **procedimento de excussão extrajudicial da garantia hipotecária por meio de leilão público**, e o fato será previamente averbado na matrícula do imóvel, a partir do pedido formulado pelo credor, nos 15 (quinze) dias seguintes ao término do prazo estabelecido para a purgação da mora.

§ 3º No prazo de 60 (sessenta) dias, contado da averbação de que trata o § 2º deste artigo, o credor **promoverá leilão público do imóvel hipotecado**, que poderá ser realizado por meio eletrônico.

§ 4º Para fins do disposto no § 3º deste artigo, as datas, os horários e os locais dos leilões serão comunicados ao devedor e, se for o caso, ao terceiro hipotecante por meio de correspondência dirigida aos endereços constantes do contrato ou posteriormente fornecidos, inclusive ao endereço eletrônico.

§ 5º Na hipótese de o lance oferecido no primeiro leilão público não ser igual ou superior ao valor do imóvel estabelecido no contrato para fins de excussão ou ao valor de avaliação realizada pelo órgão público competente para cálculo do imposto sobre transmissão inter vivos, o que for maior, o segundo leilão será realizado nos 15 (quinze) dias seguintes.

§ 6º **No segundo leilão**, será aceito o maior lance oferecido, desde que seja igual ou superior ao valor integral da dívida garantida pela hipoteca, das despesas, inclusive emolumentos cartorários, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais, podendo, caso não haja lance que alcance referido valor, ser aceito pelo credor hipotecário, a seu exclusivo critério, lance que corresponda a, pelo menos, metade do valor de avaliação do bem.

§ 7º **Antes de o bem ser alienado em leilão**, é assegurado ao devedor ou, se for o caso, ao prestador da garantia hipotecária o direito de remir a execução, mediante o pagamento da totalidade da dívida, cujo valor será acrescido das despesas relativas ao procedimento de cobrança e leilões, autorizado o oficial de registro de imóveis a receber e a transferir as quantias correspondentes ao credor no prazo de 3 (três) dias.

§ 8º Se o lance para arrematação do imóvel superar o valor da totalidade da dívida, acrescida das despesas previstas no § 7º deste artigo, **a quantia excedente será entregue ao hipotecante** no prazo de 15 (quinze) dias, contado da data da efetivação do pagamento do preço da arrematação.

§ 9º **Na hipótese de o lance oferecido no segundo leilão não ser igual ou superior** ao referencial mínimo estabelecido no § 6º deste artigo para arrematação, **o credor terá a faculdade de:**

I - **apropriar-se do imóvel em pagamento da dívida**, a qualquer tempo, pelo valor correspondente ao referencial mínimo devidamente atualizado, mediante requerimento ao oficial do registro de imóveis competente, que registrará os autos dos leilões negativos com a anotação da transmissão dominial em ato registral único, dispensadas, nessa hipótese, a ata notarial de especialização de que trata este artigo e a obrigação a que se refere o § 8º deste artigo; ou

II - **realizar**, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contado do último leilão, a **venda direta do imóvel a terceiro**, por valor não inferior ao referencial mínimo, dispensado novo leilão, hipótese em que o credor hipotecário ficará investido, por força desta Lei, de mandato irrevogável para representar o garantidor hipotecário, com poderes para transmitir domínio, direito, posse e ação, manifestar a responsabilidade do alienante pela evicção e imitar o adquirente na posse.

§ 10. Nas operações de financiamento para a aquisição ou a construção de imóvel residencial do devedor, excetuadas aquelas compreendidas no sistema de consórcio, caso não seja suficiente o produto da excussão da garantia hipotecária para o pagamento da totalidade da dívida e das demais despesas previstas no § 7º deste artigo, o devedor ficará exonerado da responsabilidade pelo saldo remanescente, hipótese em que não se aplica o disposto no art. 1.430 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 11. **Concluído o procedimento e havendo lance vencedor, os autos do leilão e o processo de execução extrajudicial da hipoteca serão distribuídos a tabelião de notas** com circunscrição delegada que abranja o local do imóvel para lavratura de ata notarial de arrematação, que conterà os dados da intimação do devedor e do garantidor e dos autos do leilão e constituirá título hábil de transmissão da propriedade ao arrematante a ser registrado na matrícula do imóvel.

§ 12. **Aplicam-se à execução hipotecária realizada na forma prevista neste artigo as disposições previstas para o caso de execução extrajudicial da alienação fiduciária em garantia sobre imóveis** relativamente à desocupação do ocupante do imóvel excutido, mesmo se houver locação, e à obrigação do fiduciante em arcar com taxa de ocupação e com as despesas vinculadas ao imóvel até a desocupação, conforme os §§ 7º e 8º do art. 27 e os arts. 30 e 37-A da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, equiparada a data de consolidação da propriedade na execução da alienação fiduciária à data da expedição da ata notarial de arrematação ou, se for o caso, do registro da apropriação definitiva do bem pelo credor hipotecário no registro de imóveis.

§ 13. A execução extrajudicial prevista no caput deste artigo não se aplica às operações de financiamento da atividade agropecuária.

§ 14. Em quaisquer das **hipóteses de arrematação, venda privada ou adjudicação**, deverá ser previamente apresentado ao registro imobiliário o comprovante de pagamento do imposto sobre transmissão inter vivos e, se for o caso, do laudêmio.

§ 15. O título constitutivo da hipoteca deverá conter, sem prejuízo dos requisitos de forma do art. 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ou da lei especial, conforme o caso, como requisito de validade, expressa previsão do procedimento previsto neste artigo, com menção ao teor dos §§ 1º a 10 deste artigo.

O título estampado no Capítulo III da Lei n. 14.711/2023 é autoexplicativo. Trata-se da *“execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca”*. **Execução forçada de bens que exige a intermediação do Estado-Judicial.**

No *caput* do art. 9º está dito que *“os créditos garantidos por hipoteca poderão ser executados extrajudicialmente”*.

No parágrafo 2º previu-se que a não purgação da mora autoriza o início do procedimento de *“excussão extrajudicial da garantia hipotecária por meio de leilão público”* e, no parágrafo 3º, previu-se que o **credor promoverá referido leilão**.

No parágrafo 9º previu-se a possibilidade de **o credor “apropriar-se do imóvel” ou promover a “venda direta do imóvel a terceiro”** (incisos I e II).

A lei está, pois, autorizando a expropriação do patrimônio sem observância do devido processo legal (CF., art. 5º, LIV), e sem observância do princípio da reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XXXV)

A despeito de apenas os dispositivos legais acima referidos tratarem, diretamente, dos atos que acarretam a expropriação do bem do cidadão/devedor -- o que exige autorização judicial --, dúvida não pode haver que **todas as normas contidas no artigo 9º estão entrelaçadas, para constituir o procedimento de execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca**, razão pela qual a **inconstitucionalidade das normas específicas, causa a inconstitucionalidade por arrastamento das demais**.

Impugna ainda a AMB o artigo 10º, seus parágrafos e incisos, da Lei n. 14.711/2023, que instituiu a **“execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores”**, com o seguinte texto:

CAPÍTULO IV
DA EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL DA GARANTIA IMOBILIÁRIA EM CONCURSO DE
CREDORES

Art. 10. Quando houver mais de um crédito garantido pelo mesmo imóvel, realizadas averbações de início da excussão extrajudicial da garantia hipotecária ou, se for o caso, de consolidação da propriedade em decorrência da execução extrajudicial da propriedade fiduciária, o oficial do registro de imóveis competente intimará simultaneamente todos os credores concorrentes para habilitarem os seus créditos, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da data de intimação, por meio de requerimento que contenha:

I - o cálculo do valor atualizado do crédito para excussão da garantia, incluídos os seus acessórios;
II - os documentos comprobatórios do desembolso e do saldo devedor, quando se tratar de crédito pecuniário futuro, condicionado ou rotativo; e
III - a sentença judicial ou arbitral que tornar líquido e certo o montante devido, quando ilíquida a obrigação garantida.

§ 1º Decorrido o prazo de que trata o caput deste artigo, o oficial do registro de imóveis lavrará a certidão correspondente e intimará o garantidor e todos os credores em concurso quanto ao quadro atualizado de credores, **que incluirá os créditos e os graus de prioridade sobre o produto da excussão da garantia,** observada a antiguidade do crédito real como parâmetro na definição desses graus de prioridade.

§ 2º **A distribuição dos recursos obtidos a partir da excussão da garantia aos credores, com prioridade, ao fiduciante ou ao hipotecante, ficará a cargo do credor exequente,** que deverá observar os graus de prioridade estabelecidos no quadro de credores e os prazos legais para a entrega ao devedor da quantia remanescente após o pagamento dos credores nas hipóteses, conforme o caso, de execução extrajudicial da propriedade fiduciária ou de execução extrajudicial da garantia hipotecária.

O título estampado no Capítulo IV da Lei n. 14.711/2023 é autoexplicativo. Trata-se da “*execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores*”. **Execução forçada de bens que exige a intermediação do Estado-Judicial.**

No artigo 10º o legislador previu um procedimento de intimação dos credores para habilitarem seus créditos, em decorrência de execução extrajudicial da garantia imobiliária.

Trata-se de procedimento destinado a disciplinar a execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores, sendo que, ao final dele, haverá (previsão do § 2º) a “*distribuição dos recursos obtidos a partir da excussão da garantia aos credores*”.

Tudo isso, sem o crivo do poder judiciário. Sem sua atuação prévia. A lei está, pois, autorizando o procedimento que configura a expropriação do patrimônio sem observância do devido processo legal (CF., art. 5º, LIV), e sem observância do princípio da reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XXXV)

E, a despeito de apenas os dispositivos legais acima referidos tratarem, diretamente, dos atos que acarretam a expropriação do bem do cidadão/devedor -- o que exige autorização judicial --, dúvida não pode haver que **todas as normas contidas no artigo 10º estão entrelaçadas, para constituir o procedimento de execução extrajudicial “da garantia imobiliária em concurso de credores”**, razão pela qual a **inconstitucionalidade das normas específicas, causa a inconstitucionalidade por arrastamento das demais.**

III – Os parâmetros constitucionais a serem confrontados: o direito à propriedade (CF., art. 5º, caput), a proteção dos bens com observância do “devido processo legal” (CF., art. 5º, LIV), o princípio da “reserva da jurisdição”, assim como da “inviolabilidade da intimidade” e da “inviolabilidade da casa” (CF., art. 5º, X, XI e XXV)

Como se pode ver, os dispositivos legais reproduzidos no capítulo antecedente estão prevendo procedimentos extrajudiciais capazes de impor a perda da propriedade, sem que seja observado o “devido processo legal”, bem ainda a perda da posse de bem móvel mediante a “busca e apreensão privada”.

Procedimento esses que exigem a atuação prévia do Estado-Juiz.

Haverá essa eg Corte de confrontá-los com o disposto no caput do art. 5º da Constituição, e com o disposto nos incisos X, XI, XXV e LIV, do mesmo art. 5º, da Constituição, para o fim de verificar a manifesta incompatibilidade das normas de direito federal com o texto constitucional. Senão vejamos:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade** do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e **à propriedade**, nos termos seguintes:*

(...)

*X – **são invioláveis a intimidade, a vida privada**, a honra e a imagem **das pessoas**, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;*

(...)

XI – **a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo** em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou durante o dia, **por determinação judicial;**

(...)

XXV – a **lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão** ou ameaça a direito;

(...)

LIV - **ninguém será privado** da liberdade ou **de seus bens sem o devido processo legal;**

Esse confronto revelará a manifesta inconstitucionalidade dos dispositivos da lei impugnados na presente ação.

Afinal, a criação de um **modelo de execução extrajudicial** acarreta necessariamente a ofensa ao direito de propriedade (CF., art. 5º, caput) do cidadão/devedor, ou ao direito de proteger os seus bens mediante a observância do “devido processo legal” (CF., art. 5º, LIV), vale dizer, mediante a observância do princípio da reserva de jurisdição (CF., art. 5º, XXV).

Da mesma forma, a **criação de um modelo de busca e apreensão privada**, com procedimento de **monitoramento do devedor**, viola o princípio da intimidade e da vida privada, da “reserva da jurisdição” e da “inviolabilidade da casa” (CF., art. 5º, XXV e XI), que não admite a perda da “posse” de bens móveis por meio de “busca e apreensão” privada.

Trata a AMB, inicialmente, da inconstitucionalidade da “busca e apreensão privada” prevista nos parágrafos 1º e 2º do art. 8º-C do Decreto-Lei n. 911/1969, bem ainda da possibilidade de **realização de diligências para localização dos bens**, inclusive por terceiro, ou seja, um **verdadeiro monitoramento da vida privada do devedor**, na busca do bem objeto de contrato de alienação fiduciária, previsto no § 4º do art. 8º-C.

Esses procedimentos demandam, d.v., necessariamente, a intervenção prévia do Estado-Juiz.

Como assinalado pelo Ministro Celso de Mello, **são medidas que devem estar submetidas, não à última, mas sim à primeira palavra dos magistrados:**

*“O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, **somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.** A **cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado.”** (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 12/5/2000).*

E a possibilidade de realização de **investigação particular para localização de bens** que estão sob a posse do devedor configura, inarredavelmente, também a ofensa à garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (CF., art. 5º, XI), se não for precedida de decisão jurisdicional.

Tanto é assim, que a própria lei que prevê a busca e apreensão do bem adquirido em alienação fiduciária chegou a ser considerada inconstitucional, por suposta ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (quanto a perda da propriedade), sob o fundamento de que apenas a ação cautelar -- sem ação principal -- não poderia acarretar a perda da propriedade. Veja-se o precedente:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO CIVIL. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. BUSCA E APREENSÃO DOS BENS. ART. 3º DO DECRETO-LEI 911/69. CONSTITUCIONALIDADE. Recurso Extraordinário a que se dá provimento para afastar a extinção de ofício do processo e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para o prosseguimento do julgamento do agravo de instrumento. Fixada a seguinte tese de julgamento: "O art. 3º do Decreto-Lei nº 911/69 foi recepcionado pela Constituição Federal, sendo igualmente válidas as sucessivas alterações efetuadas no dispositivo". (STF, Pleno, RE n. 382.928, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ. 13/10/2020)

Nesse precedente esse STF reformou acórdão do TJMG que havia declarado não recepcionado pela CF de 1988 o procedimento de busca e apreensão judicial previsto no Decreto-Lei n. 911/69:

AÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO – CONVERSÃO EM AÇÃO DE DEPÓSITO – PRELIMINAR INSTALADA DE OFÍCIO – DECRETO-LEI Nº 911/69 – NÃO-RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 – CARÊNCIA DE AÇÃO – PROCESSO EXTINTO.

- *As normas do Decreto-Lei nº 911, de 1969, não se coadunam com as garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa previstas na Constituição de 1988, que, assim, não as recepcionou.*

- *Processo de origem extinto, sem julgamento do mérito, a teor do disposto no art. 267, VI, do Código de Processo Civil.*

No voto do relator -- que não prevaleceu -- está contemplado o entendimento que declarava inconstitucional o procedimento “judicial” de busca e apreensão do bem adquirido em alienação, porque o procedimento implicava a perda da propriedade do bem em mera ação cautelar:

*É de conferir-se, à Carta da República, concretude, no que alça à estatura de garantia constitucional o acesso do cidadão ao Judiciário, afastando, de início, prevalência da lei do mais forte, da justiça privada, presentes as circunstâncias em jogo. **O inciso XXXV do artigo 5º, ao dispor que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, sinaliza o acesso amplo àqueles que se sintam prejudicados,** no tocante a esta ou àquela pretensão. Conjugue-se mais, em interpretação sistemática, **com essa garantia, aquela a versar que ninguém será privado da liberdade ou de bens sem o devido processo legal** – inciso LIV. Vale dizer, a perda, quer da liberdade, quer de bens, pressupõe a anterior defesa em sentido amplo, podendo o interessado veicular fatos e argumentos jurídicos, à luz do arcabouço normativo. (...)*

*Se assim é, e ninguém ousa infirmar, forçoso é concluir-se pela insubsistência da redação originária do § 2º do artigo 3º do Decreto-Lei nº 911/1969, no que, **relativamente à ação cujas consequências são das mais drásticas – alienação privada do bem, destinando-se o valor ao pagamento do saldo devedor** –, não coabita o teto dos novos ares constitucionais.*

Ora, se cogitou essa Corte de reconhecer a inconstitucionalidade do procedimento judicial de busca e apreensão do bem adquirido em alienação fiduciária, porque se tratava de procedimento cautelar, sem ação principal, ao final da qual se conferiria ao credor o direito de promover a “venda privada” do bem, o que dirá agora, diante da previsão legal da própria busca e apreensão “privada” extrajudicial.

A inconstitucionalidade é manifesta e chapada, d.v.

Previu-se nos parágrafos 1º e 2º do art. 8º-C o **procedimento de “busca e apreensão extrajudicial”** do bem móvel. E como se não bastasse, o legislador facultou ao credor, no § 4º do art. 8º-C a **realização de diligências para localização dos bens** inclusive por terceiro.

Está admitindo, portanto, a realização de um “monitoramento” do devedor para localização dos bens, por meios privados, e até a **constituição de empresas especializadas na localização de bens** (§ 6º.).

Trata-se de diligência que acarretará, necessariamente, na afronta das garantias previstas nos incisos X e XI do art. 5º da CF, porque estando o bem sob a posse e guarda do devedor, somente mediante a violação da intimidade e da vida privada, assim como da casa onde estiver guardado o bem, será possível dar concretude à norma ora questionada.

Não é só. Há a previsão de **realização de diligências, privadas, para a localização do bem** objeto do contrato de alienação fiduciária, o que implica o monitoramento do cidadão/devedor, já que o bem objeto do contrato, em princípio, está sob sua posse e guarda.

Como se não bastasse, previu-se no art. 8-E e seu § único a **atribuição aos credores a possibilidade de promoverem a execução extrajudicial** dos artigos 8º-B e 8º-C tanto **perante os órgãos de trânsito** estaduais e do DF, como **perante as empresas previstas no art. 129-B do Código de Trânsito Brasileiro** (empresas registradoras de contrato credenciadas nos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do DF).

A lei está permitindo, pois, a perda da posse de bem móvel, mediante procedimento que a Constituição exige a prévia autorização judicial (CF, art. 5º, XI), vale dizer, mediante o procedimento de “busca e apreensão” privada, sem observância do princípio da reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XI e XXXV) e com ofensa à garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (CF., art. 5º, X).

O exame da jurisprudência desse eg. STF revela a existência de precedente que se aplica ao caso sob exame, porque considerou que sequer um ente estatal com autonomia e independência administrativas -- Agência Regulatória de Telecomunicações - ANATEL -- pudesse promover a busca e apreensão sem ordem judicial, em razão do disposto no art. 5º, XI, da CF, como se pode ver da ementa da ADI n. 1.668:

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES. LEI 9.472/1997. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO REGULADOR. INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA. SUPERVISÃO MINISTERIAL. NÃO CONHECIMENTO. COMPETÊNCIAS ANATEL. DELEGAÇÃO LEGISLATIVA AO PODER EXECUTIVO NÃO VERIFICADA. PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS. SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. **COMPETÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO PELO ÓRGÃO REGULADOR. IMPOSSIBILIDADE.** (...). AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...). 3. O poder de expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado é imanente à atividade regulatória da agência, a quem compete, no âmbito de sua atuação e nos limites do arcabouço normativo sobre o tema, disciplinar a prestação dos serviços. Interpretação conforme à Constituição para fixar o entendimento de que a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir tais normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem matéria. 4. **A busca e posterior apreensão, efetuada sem ordem judicial, com base apenas no poder de polícia de que é investida a agência, mostra-se inconstitucional diante da violação ao disposto no princípio da inviolabilidade de domicílio, à luz do art. 5º, XI, da Constituição Federal.** 5. (...). 9. Ação direta conhecida em parte, e, na parte conhecida, julgada parcialmente procedente.
(STF, Pleno, ADI n. 1.668, Rel. Min. Edson Fachin, DJ. 23/3/2021)*

Não há como subsistir essas normas, que preveem diligências somente passíveis de ser realizadas por determinação judicial.

Finalmente, há os procedimentos de “execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca” e de “execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores”, previstos nos artigos 9º e 10º da Lei n. 14.711/2023.

Como já demonstrou anteriormente, tais disciplinas importam em violação clara ao direito de propriedade dos devedores.

No *caput* do art. 9º está dito que “os créditos garantidos por hipoteca poderão ser executados extrajudicialmente”. No parágrafo 2º previu-se que a não purgação da mora autoriza o início do procedimento de “*excussão extrajudicial da garantia hipotecária por meio de leilão público*” e, no parágrafo 3º, previu-se que o credor promoverá referido leilão. E no parágrafo 9º previu-se a possibilidade de o credor “*apropriar-se do imóvel*” ou promover a “*venda direta do imóvel a terceiro*” (incisos I e II).

É clara a expropriação do patrimônio sem observância do devido processo legal (CF, art 5º, LIV) e sem observância do princípio da reserva de jurisdição (CF, art 5º, XXXV)

O mesmo se dá no artigo 10º, no qual o legislador previu um procedimento de intimação dos credores para habilitarem seus créditos, em decorrência de execução extrajudicial da garantia imobiliária.

Trata-se de procedimento destinado a disciplinar a execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores, sendo que, ao final dele, haverá (previsão do § 2º) a “distribuição dos recursos obtidos a partir da excussão da garantia aos credores”.

Tudo isso, sem o crivo do poder judiciário. Tal procedimento configura a expropriação do patrimônio sem observância do devido processo legal (CF., art. 5º, LIV), e sem observância do princípio da reserva de jurisdição (CF, art. 5º, XXXV)

O exame da jurisprudência desse eg. STF revela a existência de precedentes específicos, como o da ADI n. 5886, na qual foi proclamada a inconstitucionalidade material de dispositivo de lei que previa a indisponibilidade de bens do devedor pela via administrativa:

Ementa: Direito Constitucional, tributário e processual civil. Ações diretas de inconstitucionalidade. Averbação da Certidão de Dívida Ativa (CDA) em órgãos de registro e indisponibilidade de bens do devedor em fase pré-executória. 1. Ações diretas contra os arts. 20-B, § 3º, II, e 20-E da Lei nº 10.522/2002, com a redação dada pela Lei nº Lei nº 13.606/2018, que (i) possibilitam a averbação da certidão de dívida ativa em órgãos de registros de bens e direitos, tornando-os indisponíveis, após a conclusão do processo administrativo fiscal, mas em momento anterior ao ajuizamento da execução fiscal; e (ii) conferem à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional o poder de editar atos regulamentares. 2. Ausência de inconstitucionalidade formal. Matéria não reservada à lei complementar. Os dispositivos impugnados não cuidam de normas gerais atinentes ao crédito tributário, pois não interferem na regulamentação uniforme acerca dos elementos essenciais para a definição de crédito. Trata-se de normas procedimentais, que determinam o modo como a Fazenda Pública federal tratará o crédito tributário após a sua constituição definitiva. 3. Constitucionalidade da averbação da certidão de dívida ativa em registros de bens e direitos em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal. A mera averbação da CDA não viola o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, a reserva de jurisdição e o direito de propriedade. É medida proporcional que visa à proteção da boa-fé de terceiros adquirentes de bens do devedor, ao dar publicidade à existência da dívida. Além disso, concretiza o comando contido no art. 185, caput, do Código Tributário Nacional, que presume “fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa”. Tal presunção legal é absoluta, podendo ser afastada apenas “na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita”. 4. Inconstitucionalidade material da indisponibilidade de bens do devedor na via administrativa. A indisponibilidade tem por objetivo impedir a dilapidação patrimonial pelo devedor. Todavia, tal como prevista, não passa no teste de proporcionalidade, pois há meios menos gravosos a direitos fundamentais do contribuinte que podem ser utilizados para atingir a mesma finalidade, como, por exemplo, o ajuizamento de cautelar fiscal. A

indisponibilidade deve respeitar a reserva de jurisdição, o contraditório e a ampla defesa, por se tratar de forte intervenção no direito de propriedade. 5. Procedência parcial dos pedidos, para considerar inconstitucional a parte final do inciso II do § 3º do art. 20-B, onde se lê “tornando-os indisponíveis”, e constitucional o art. 20-E da Lei nº 10.522/2002, ambos na redação dada pela Lei nº 13.606/2018 (STF, Pleno, ADI 5886, Rel. Min. Marco Aurélio, Redador Min. Roberto Barroso, Dje. 5/4/2021)

Como se pode ver, a norma impunha a indisponibilidade administrativa do bem do devedor, mas esse eg. STF considerou-a ofensiva ao princípio da proporcionalidade, exigindo a ação do estado pela via judicial, mediante o ajuizamento de cautelar fiscal, para preservar o princípio da “reserva da jurisdição”, do “contraditório” e da “ampla defesa”, na medida em que se estava diante de intervenção no direito de propriedade.

Há outros precedentes. Na ADPF n. 1056 na qual se questionou a validade da atribuição conferida ao Corregedor Geral de Justiça -- no exercício de sua competência administrativa -- para promover o cancelamento de matrícula e registro de imóvel, entendeu essa Corte que o Corregedor poderia assim fazer, sem violar o princípio da reserva de jurisdição, porque seria uma autoridade pública promovendo a regularização do registro imobiliário no exercício da autotutela da administração:

*Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA PARCIALMENTE COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, 3º, 8º-A E 8º-B DA LEI 6.739/1979. ATRIBUIÇÃO LEGAL CONFERIDA AO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA PARA DECLARAR A INEXISTÊNCIA E CANCELAR A MATRÍCULA E O REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS. TERRAS PÚBLICAS. ALEGADA VIOLAÇÃO À RESERVA DE JURISDIÇÃO, AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E DEVIDO PROCESSO LEGAL, AO DIREITO DE PROPRIEDADE, À SEGURANÇA JURÍDICA E À PROPORCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. **Estatuta constitucional conferida à atividade estatal notarial e de registro.** A fidedignidade e confiabilidade nos registros imobiliários são essenciais para a segurança jurídica. 2. **Atribuição ao Corregedor-Geral de Justiça para declarar a inexistência e cancelar a matrícula e o registro de imóvel rural,** diante de determinadas circunstâncias e no interesse e por provocação prévia do Poder Público. **Os Corregedores-Gerais de Justiça e os Juízes Federais** com incumbência própria de Corregedor-Geral de Justiça, **detêm a competência de fiscalizar os atos notariais e de registro imobiliário,** conforme lhes fora legalmente atribuído. Dever da Administração anular os seus atos eivados de nulidade (Súmula 473, STF). 3. **A competência para promover atos de regularização de registro imobiliário** não está sujeita à reserva de jurisdição. 4. Contraditório diferido. Decisão legislativa ponderada diante da necessidade de proteção do registro imobiliário nacional. Supremacia do interesse público. 5. A proteção estatal à propriedade ocorre na medida em que ela exista em conformidade com o ordenamento jurídico. 6. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parcialmente conhecida como Ação Direta de Inconstitucionalidade e julgadas improcedentes. (STF, Pleno, ADPF n. 1056, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ. 07/12/2023)*

No voto que prevaleceu, esclareceu-se que não se tratava de ato reservado à jurisdição, exatamente porque inerente à autotutela da administração pública:

*A Constituição Federal reserva determinadas matérias à apreciação do Poder Judiciário. Não é o caso da competência para promover atos de regularização de registro imobiliário. Diante da hipótese de registros vinculados a títulos nulos de pleno direito ou em desacordo com prescrição legal, o legislador caminhou no sentido de considerar relevante a presunção relativa gerada pelo registro e **conferiu à autoridade pública judiciária, no exercício de função administrativa, os poderes próprios da autotutela da Administração Pública**, não se verificando que **tal poder estatal esteja sujeito à reserva de jurisdição**.*

Não é o que ocorre aqui, porque se está diante de procedimento a ser levado a efeito entre pessoas de direito privado.

Com efeito, no caso sob exame trata-se de execução extrajudicial, promovida pelo credor contra o devedor, perante o Cartório extrajudicial, com afetação direta ao direito de propriedade do cidadão/devedor.

Logo, o entendimento contido no precedente tem aplicação *a contrario sensu*, para confirmar a inconstitucionalidade da norma aqui impugnada, porque nele a constitucionalidade exigia a atuação da autoridade pública no exercício da autotutela.

Por fim, pode a AMB lembrar outros dois precedentes dessa Corte, nos quais o Tribunal proclamou que não seria dado à Fazenda Pública promover sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes, porque tal procedimento configuraria a hipótese de ofensa ao princípio da reserva de jurisdição. Veja-se as ementas:

TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. **EXECUÇÃO FISCAL**. MUNICÍPIO. VALOR DIMINUTO. INTERESSE DE AGIR. SENTENÇA DE EXTINÇÃO ANULADA. APLICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO AOS DEMAIS RECURSOS FUNDADOS EM IDÊNTICA CONTROVÉRSIA. 1. O Município é ente federado detentor de autonomia tributária, com competência legislativa plena tanto para a instituição do tributo, observado o art. 150, I, da Constituição, como para eventuais desonerações, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição. 2. As normas comuns a todas as esferas restringem-se aos princípios constitucionais tributários, às limitações ao poder de tributar e às normas gerais de direito tributário estabelecidas por lei complementar. 3. A Lei nº 4.468/84 do Estado de São Paulo - que autoriza a não-inscrição em dívida ativa e o não-ajuzamento de débitos de pequeno valor - não pode ser aplicada a Município, não servindo de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária. 4. **Não é dado aos entes políticos valerem-se de sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes, cabendo-lhes, isto sim, proceder ao lançamento, inscrição e cobrança judicial de seus créditos, de modo que o interesse processual para o ajuizamento de execução está presente**. 5. Negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico viola o direito de acesso à justiça. 6. Sentença de extinção anulada. 7. Orientação a ser aplicada aos recursos idênticos, conforme o disposto no art. 543-B, § 3º, do CPC
(STF, Pleno, RE n. 591.033, Rel. Min. Ellen Gracie, Dj. 25/2/2011)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. **DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO JUDICIÁRIO. DIREITO DE PETIÇÃO. TRIBUTÁRIO E POLÍTICA FISCAL. REGULARIDADE FISCAL. NORMAS QUE CONDICIONAM A PRÁTICA DE ATOS DA VIDA CIVIL E EMPRESARIAL À QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. CARACTERIZAÇÃO ESPECÍFICA COMO SANÇÃO POLÍTICA.** AÇÃO CONHECIDA QUANTO À LEI FEDERAL 7.711/1988, ART. 1º, I, III E IV, PAR. 1º A 3º, E ART. 2º.

1. Ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra **os arts. 1º, I, II, III e IV, par. 1º a 3º e 2º da Lei 7.711/1988, que vinculam a transferência de domicílio para o exterior** (art. 1º, I), registro ou arquivamento de contrato social, alteração contratual e distrato social perante o registro público competente, exceto quando praticado por microempresa (art. 1º, III), registro de contrato ou outros documentos em Cartórios de Registro de Títulos e Documentos (art. 1º, IV, a), registro em Cartório de Registro de Imóveis (art. 1º, IV, b) e operação de empréstimo e de financiamento junto a instituição financeira, exceto quando destinada a saldar dívidas para com as Fazendas Nacional, Estaduais ou Municipais (art. 1º, IV, c) - estas três últimas nas hipóteses de o valor da operação ser igual ou superior a cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional - **à quitação de créditos tributários exigíveis**, que tenham por objeto tributos e penalidades pecuniárias, bem como contribuições federais e outras imposições pecuniárias compulsórias.

2. **Alegada violação do direito fundamental ao livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV da Constituição), na medida em que as normas impedem o contribuinte de ir a juízo discutir a validade do crédito tributário.** Caracterização de sanções políticas, isto é, de normas enviesadas a constringer o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário.

3. **Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún., da Constituição), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se predispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo** ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição. É inequívoco, contudo, que a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal não serve de escusa ao deliberado e temerário desrespeito à legislação tributária. Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável.

4. **Os incisos I, III e IV do art. 1º violam o art. 5º, XXXV da Constituição, na medida em que ignoram sumariamente o direito do contribuinte de rever em âmbito judicial ou administrativo a validade de créditos tributários.** Violam, também o art. 170, par. ún. da Constituição, que garante o exercício de atividades profissionais ou econômicas lícitas. Declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, I, III e IV da Lei 7.711/988. **Declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento** dos parágrafos 1º a 3º e do art. 2º do mesmo texto legal. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. SANÇÃO POLÍTICA. PROVA DA QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS NO ÂMBITO DE PROCESSO LICITATÓRIO. REVOGAÇÃO DO ART. 1º, II DA LEI 7.711/1988 PELA LEI 8.666/1993. EXPLICITAÇÃO DO ALCANCE DO DISPOSITIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA QUANTO AO PONTO.

5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, em relação ao art. 1º, II da Lei 7.711/1988, na medida em que revogado, por estar abrangido pelo dispositivo da Lei 8.666/1993 que trata da regularidade fiscal no âmbito de processo licitatório.

6. Explicação da Corte, no sentido de que a regularidade fiscal aludida implica "exigibilidade da quitação quando o tributo não seja objeto de discussão judicial" ou "administrativa". Ações Diretas de Inconstitucionalidade parcialmente conhecidas e, na parte conhecida, julgadas procedentes. (STF, Pleno, ADI n. 173, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ. 20/3/2009)

Esse entendimento há de prevalecer no caso sob exame, porque o procedimento de “execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca” e de “execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores”, previstos nos artigos 9º e 10º da Lei n. 14.711/2023, **somente poderiam ser aceitos se se tratasse de uma faculdade aceita pelo credor e devedor.**

Com efeito, esse eg. STF já teve a oportunidade de apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade da lei de arbitragem, tendo concluído pela sua validade, exatamente porque se tratava de **um procedimento no qual as partes aceitavam, previamente, que a solução da lide se desse perante juízos privados.** Veja-se:

*EMENTA: 1.Sentença estrangeira: (...) 3. Lei de Arbitragem (L. 9.307/96): **constitucionalidade, em tese, do juízo arbitral**; discussão incidental da constitucionalidade de vários dos tópicos da nova lei, especialmente acerca da **compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da cláusula compromissória e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário** (CF, art. 5º, XXXV). Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que **a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF.** Votos vencidos, em parte - incluído o do relator - que entendiam inconstitucionais a cláusula compromissória - dada a indeterminação de seu objeto - e a possibilidade de a outra parte, havendo resistência quanto à instituição da arbitragem, recorrer ao Poder Judiciário para compelir a parte recalcitrante a firmar o compromisso, e, conseqüentemente, declaravam a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.307/96 (art. 6º, parág. único; 7º e seus parágrafos e, no art. 41, das novas redações atribuídas ao art. 267, VII e art. 301, inciso IX do C. Pr. Civil; e art. 42), por violação da garantia da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário. Constitucionalidade - aí por decisão unânime, dos dispositivos da Lei de Arbitragem que prescrevem a irrecorribilidade (art. 18) e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral (art. 31) (STF, Pleno, SE-AgRg n. 5206, Min. Sepúlveda Pertence)*

Tal entendimento voltou a ser afirmado no julgamento da ADI n. 5062:

*Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E ADMINISTRATIVO. GESTÃO COLETIVA DE DIREITOS AUTORAIS. LEI Nº 12.583/2013. NOVO MARCO REGULATÓRIO SETORIAL. ARGUIÇÃO DE VIOLAÇÕES FORMAIS E MATERIAIS À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. (...). DEFERÊNCIA JUDICIAL. PEDIDO CONHECIDO E JULGADO IMPROCEDENTE. (...) 28. **A mediação e a arbitragem, enquanto métodos voluntários e alternativos à jurisdição estatal,** (i) minimizam a demanda pelo Poder Judiciário e (ii) propiciam a análise dos conflitos intersubjetivos por técnicos e especialistas no tema. 29. A novel disciplina legal deixa **evidente o caráter voluntário da submissão de eventuais litígios aos procedimentos alternativos de solução perante órgão da Administração Pública federal.** Essa **voluntariedade decorre diretamente da Constituição da República (CRFB, art. 5º, XXXV), como reconhecido pelo STF (SE nº 5.206)** e devidamente respeitado pelo legislador ordinário (Lei nº 9.610/1998, art. 100-B), pelo Chefe do Poder Executivo federal (Decreto nº 8.469/2015, art. 25) e pelo Ministério da Cultura (IN nº 4/2015, art. 2º). (...) 36. Pedido conhecido e julgado improcedente*

No caso sob exame os dispositivos legais estão conferindo ao credor uma posição de superioridade ao devedor, com exclusão ao poder judiciário, contrariando, portanto, a compreensão dessa Corte sobre o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

IV – Medida cautelar: procedimentos manifestamente inconstitucionais, com ofensas gravíssimas à ordem constitucional já passaram a ocorrer

Por mais que a ação de controle de constitucionalidade deva tratar apenas da questão de direito, a medida cautelar se justifica para afastar o potencial lesivo da norma inconstitucional.

Tratando-se de normas que estão admitindo a **instituição de procedimentos privados**, de credores contra devedores, tais como a busca e apreensão de bens móveis e a transferência de propriedade, sem o exame prévio do Poder Judiciário, **somente a suspensão imediata se mostrará uma medida adequada**, suficiente e proporcional para afastar o dano causado pelas normas inconstitucionais.

Com efeito, o desfazimento de atos dessa natureza que já estejam sendo levados a efeito por credores em face dos devedores, envolveria operações trabalhosas e onerosas para as partes, com inegável reflexo na segurança jurídica que deve haver seja para a efetivação de busca e apreensão de bens, seja para a cobrança de valores.

Diante do exposto, requer a AMB que o eminente Ministro designado relator adote o procedimento previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/99, para deferir e submeter, de forma imediata, ao referendo do Plenário (virtual ou por videoconferência), o presente pedido de medida cautelar, visando a suspender a eficácia dos procedimentos aqui impugnados (contidos nos artigos 8-B, 8-C, 8-D e 8-E, inseridos no Decreto-Lei n. 911/1969, pelo art. 6º da Lei n. 14.711/2023, assim como no art. 9º, que instituiu a execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca, e no art. 10º que instituiu a execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores, da mesma Lei n. 14.711/2023), até o julgamento final.

V – Pedido final

Deferida a medida cautelar e ouvidos (a) o Presidente da República, (b) o Congresso Nacional, (c) o Advogado Geral da União, assim como (d) o Procurador Geral da República, requer a AMB que esse eg. Supremo Tribunal Federal julgue procedente o pedido para declarar a nulidade, por vício de inconstitucionalidade dos artigos 8-B, 8-C, 8-D e 8-E, inseridos no Decreto-Lei n. 911/1969, pelo art. 6º da Lei n. 14.711/2023, do art. 9º (que instituiu a execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca) e do art. 10º (que instituiu a execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores) da mesma Lei n. 14.711/2023.

Brasília, 14 de fevereiro de 2024.

Alberto Pavie Ribeiro
OAB-DF, nº 7.077]

(AMB-STF-ADI-Execucao-ExtraJudicial)