

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.600 DISTRITO FEDERAL**

|                       |                                                                                                 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RELATOR</b>        | <b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>                                                                      |
| <b>REQTE.(S)</b>      | <b>: UNIAO DOS OFICIAIS DE JUSTICA DO BRASIL - UNIOFICIAIS/BR</b>                               |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: RUSSIELTON SOUSA BARROSO CIPRIANO</b>                                                      |
| <b>INTDO.(A/S)</b>    | <b>: CONGRESSO NACIONAL</b>                                                                     |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>                                                                |
| <b>INTDO.(A/S)</b>    | <b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>                                                                |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>                                                                |
| <b>AM. CURIAE.</b>    | <b>: ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL ; ANOREG/BR</b>                          |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: MAURÍCIO GARCIA PALLARES ZOCKUN</b>                                                        |
| <b>AM. CURIAE.</b>    | <b>: FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS</b>                                                         |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: LUIS VICENTE MAGNI DE CHIARA E OUTRO(A/S)</b>                                              |
| <b>AM. CURIAE.</b>    | <b>: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI</b> |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: SAUL TOURINHO LEAL</b>                                                                     |

### **VOTO**

#### **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI nºs 7.600, 7.601 e 7.608), com pedidos de medida liminar, ajuizadas contra inovações legislativas referentes às garantias de crédito veiculadas pela Lei nº 14.711/23. São impugnados os seguintes institutos previstos na citada lei:

- (i) procedimento de execução extrajudicial de garantia em alienação fiduciária de bens móveis (consolidação da propriedade) (art. 8º-B, c/c os arts. 8º-D e 8º-E do Decreto-Lei nº 911/69, inserido pela Lei nº 14.711/23);
- (ii) procedimento de busca e apreensão extrajudicial em alienação fiduciária de bens móveis (art. 8º-C, c/c os arts. 8º-D e 8º-E do Decreto-Lei nº 911/69, também inserido pela lei de 2023);
- (iii) procedimento de execução extrajudicial de garantia em hipoteca (art. 9º da Lei nº 14.711/23); e
- (iv) procedimento de execução extrajudicial de garantia imobiliária

em concurso de credores (art. 9º da Lei nº 14.711/23).

Em síntese, alega-se que tais institutos violariam os dispositivos constitucionais relativos (i) à dignidade da pessoa humana; (ii) à vida e à segurança; (iii) à inviolabilidade da intimidade, do domicílio e dos dados; (iv) ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa; (v) à inafastabilidade da jurisdição, à reserva de jurisdição e ao direito de ser processado pela autoridade competente; e, por fim, (vi) ao direito de propriedade e à função social da propriedade.

Antes de iniciar a análise do mérito, aprecio as alegações de ilegitimidade ativa deduzidas nas ADI nºs 7.601 e 7.608.

### **1. Das alegações de ilegitimidade ativa**

O Senado Federal, nas peças apresentadas nas ADI nº 7.601 (e-doc. 44) e nº 7.608 (e-doc. 38), suscita a ilegitimidade ativa da Associação dos Magistrados Brasileiros, autora da ADI nº 7.601, bem como da Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais (FENASSOJAF) e da Associação Federal dos Oficiais de Justiça do Brasil (AFOJEBRA), autoras da ADI nº 7.608.

A casa legislativa aduz que as normas impugnadas não teriam impacto no funcionamento do Poder Judiciário sob o aspecto jurídico. Indica que seria esperado um impacto no aspecto fático, na medida em que reduziria o número de processos de execução em trâmite, de modo a permitir que a magistratura se dedique a analisar casos efetivamente controversos. Em vista disso, defende que a classe dos juízes não teria interesse jurídico que legitimasse o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade sobre o tema, uma vez que as normas não afetam os interesses corporativos da categoria.

Quanto à ilegitimidade da Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais (FENASSOJAF) e da Associação Federal dos Oficiais de Justiça do Brasil (AFOJEBRA), o Senado aduz que as normas não afetam o regime jurídico das categorias representadas. Alega,

também, que essas entidades não preencheriam o requisito da representatividade adequada, pois abrangem apenas parcela dos servidores do Poder Judiciário, já que reúnem somente a categoria dos oficiais de justiça.

Nas duas ações diretas, o Senado Federal alega que a única categoria impactada pelas normas seria a dos oficiais de registro e tabeliães. Sustenta, também, que há uma defesa de interesses difusos, notadamente aqueles interesses de devedores inadimplentes, que se valem dos trâmites judiciais para deixar de cumprir suas obrigações.

Afasto as alegações, reconhecendo a legitimidade ativa das entidades para a presente causa. As normas impugnadas, embora não atinentes ao regime jurídico das carreiras representadas, **afetam diretamente suas atividades profissionais e alteram seu papel funcional no quadro institucional brasileiro**. Ora, a partir do momento em que as execuções deixam de ser efetivadas via Poder Judiciário, há um impacto na atuação de juízes e de oficiais de justiça, não só no aspecto fático, mas também no conjunto de atribuições conferidas a essas categorias.

Conforme os estatutos das entidades, **seus objetivos institucionais não envolvem apenas a defesa de interesses corporativos, mas também, no caso da AMB, a defesa do regular funcionamento do Poder Judiciário, e, no caso das associações de oficiais de justiça, a contribuição para o aprimoramento da Justiça**. Assim, está preenchido o requisito da pertinência temática para a deflagração de controle concentrado, porquanto presente a relação entre os atos impugnados e as finalidades institucionais das entidades autoras. A jurisprudência do STF vai nesse sentido:

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PROCESSUAL PENAL. ADI’S 6298, 6299, 6300 E 6305. LEI 13.964, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019. AMPLA ALTERAÇÃO DE NORMAS DE NATUREZA PENAL, PROCESSUAL PENAL E DE

EXECUÇÃO PENAL. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DE ARTIGOS PERTINENTES À ATUAÇÃO DO JUIZ E DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. CRIAÇÃO DO 'JUIZ DAS GARANTIAS'. CRIAÇÃO DO 'ACORDO DE NÃO-PERSECUÇÃO PENAL'. INTRODUÇÃO E ALTERAÇÃO DE ARTIGOS NO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL: ARTIGOS 3º-A AO 3º-F, 28, 28-A, 157, § 5º E 310, § 4º. AÇÕES JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. (...) QUESTÃO PRELIMINAR. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. (a) A Presidência da República pugnou pelo não conhecimento das ações diretas de inconstitucionalidade, com espeque na ilegitimidade ativa das associações autoras e na ausência de pertinência temática das normas com os seus objetivos. **(b) Os precedentes desta Suprema Corte são pacíficos no sentido de reconhecer a legitimidade da AMB e da CONAMP, 'tendo em conta o seu caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação, ainda que não se limite a interesse corporativo'** (ADI 2831, Relator Min. Marco Aurélio, Redator p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2021). No mesmo diapasão, registro: ADI 1578, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009; ADPF 144, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2008; ADI 2874, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2003; ADI 7073, Relator Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2022. (c) No que tange à pertinência temática, cuida-se de ações diretas de inconstitucionalidade que questionam a legitimidade de normas atinentes à organização e às atribuições da magistratura nacional e dos membros do Ministério Público com atuação em varas com competência, exclusiva ou não, para processar e julgar feitos de natureza penal. **(d) Por conseguinte, aplica-se a jurisprudência da Corte no sentido da 'pertinência temática relativamente à**

**legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade associativa nacional busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário, não se limitando a matérias de interesse corporativo’** (ADI 1.127-8). (ADI 1303 MC, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/1995)” (ADI nº 6.298, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/23).

“CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 106/2003, LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PRELIMINARES. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MAGISTRADOS (AMB). LEGITIMIDADE ATIVA. ARTS. 82, V, “D”, 86, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, E 163, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. PREJUDICIALIDADE PARCIAL. MÉRITO. ART. 2º. AUTONOMIA FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 91, V. GRATIFICAÇÃO PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À JUSTIÇA ELEITORAL, PAGÁVEL COM DOTAÇÕES PRÓPRIAS DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **Reconhecida a legitimidade ativa da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB para o ajuizamento da presente demanda, tendo em conta o seu caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação, ainda que não se limite a interesse corporativo. Precedentes.** 2. Revogados ou modificados substancialmente os dispositivos impugnados, a análise da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade encontra-se parcialmente prejudicada em relação aos arts. 82, V, d, 86, caput e parágrafo único, e 163, caput e parágrafo único, da norma atacada, por perda

superveniente do objeto. Precedentes. 3. Para que possa exercer suas funções de Estado de maneira plena e independente, a Constituição de 1988 estabeleceu garantias institucionais invioláveis e impostergáveis ao Ministério Público, entre as quais a autonomia financeira, decorrente do art. 127, § 3º, da Constituição Federal, e especificada no art. 3º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Precedentes. 4. De iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, o art. 91, V, da Lei Complementar Estadual 106/2003 impõe obrigação e cria despesa ao Poder Judiciário, em afronta à sua autonomia financeira e administrativa e, portanto, à separação dos Poderes. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada parcialmente procedente” (ADI nº 2.831, Rel. Min. **Marco Aurélio**, red. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 8/7/21).

Esse entendimento não implica que quaisquer alterações procedimentais ou processuais no âmbito do processo judicial possam ser questionadas pelas entidades autoras no controle concentrado de constitucionalidade. No entanto, **as inovações específicas aqui impugnadas têm relação imediata com seus papéis institucionais, de modo que autorizam o reconhecimento de sua legitimidade.**

Afasto também a alegação de insuficiente representação, apresentada contra as entidades que congregam os oficiais de justiça. Os precedentes colacionados na manifestação do Senado Federal diziam respeito a outras hipóteses, em que interesses de outra natureza, afetos ao conjunto dos servidores do Poder Judiciário, estavam em questão. No presente caso, o interesse acerca dos institutos impugnados está diretamente relacionado à categoria dos oficiais de justiça, não havendo a alegada insuficiência de representação.

Superadas essas preliminares, passo à análise de mérito.

## 2. Do processo legislativo de elaboração da Lei nº 14.711/23 (Marco

## Legal das Garantias)

Destaco, de início, que a Lei nº 14.711/23, objeto destas ações diretas, foi cognominada de Marco Legal das Garantias, pois veicula em seus dispositivos normas que aprimorariam as “regras relativas ao tratamento do crédito e das garantias e às medidas extrajudiciais para recuperação do crédito” (art. 1º da Lei 14.711/23).

O processo legislativo teve como impulso **a revisão de normas acerca de garantias reais**, visando ao **incentivo do crédito**. Sobre o tema, Carlos de Oliveira e Flávio Tartuce esclarecem o seguinte:

“A Lei do *Marco Legal das Garantias*, também chamada de *Lei das Garantias*, nasceu em 2023. Trata-se da Lei n. 14.711, de 30 de outubro de 2023, que buscou aprimorar as garantias reais, com o objetivo de estimular a concessão de crédito em nosso país.

De acordo com as diretrizes que inspiraram a nova norma, **sem garantias reais ‘fortes’, são inibidas a concessão de empréstimos e a realização de negócios com o pagamento parcelado do preço, o que gera o aumento dos juros, como consequência, do preço dos produtos e serviços em geral.**

Assim, a diretriz da nova lei é **tentar eliminar as supostas inconveniências do sistema jurídico de garantias existente até então**, sob a ideia de que as diversas operações financeiras e negociais deixam de ser concretizadas ou envolvem elevadas taxas de juros por conta delas” (OLIVEIRA, Carlos E. Elias de, & TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 1 – grifo nosso).

Com viés mais crítico, Fábio Rocha Pinto e Silva afirma o seguinte sobre o processo legislativo da Lei nº 14.711/23:

“A Lei 14.711/2023 tem origem no **PL nº 4.188/21**, de autoria do Executivo, desenvolvido no âmbito do **Grupo 4 da Iniciativa de Mercado de Capitais (IMK)**, foro criado pelo **Ministério da Economia** e pelo **Banco Central** para colher sugestões da iniciativa privada e transformá-las em projetos de lei e medidas provisórias.

(...)

O PL 4.188/21 representou **uma pequena parte dessa iniciativa almejada de reforma. Há algo de presunçoso, e mesmo enganoso, na sua denominação de ‘Marco Legal das Garantias’**, apelido de origem política e não doutrinária. Um Marco Legal é algo que refunda um instituto ou uma área do Direito, o que jamais foi a pretensão do projeto. Ao contrário, tratou-se de texto encomendado, **cujo escopo era bastante reduzido.**

Em sua essência, pretendia-se **solucionar dois problemas específicos**: o primeiro, o chamado **capital morto**, decorrente da primazia do uso da alienação fiduciária nos financiamentos imobiliários, que **impedia a garantia de múltiplas dívidas pelo mesmo imóvel**; o segundo, a **inadequação do regime de alienação fiduciária, conforme previsto na Lei 9.514/1997, para o uso amplo, além do financiamento à aquisição da casa própria**. Outros temas ‘tomaram carona’ no processo legislativo, como uma pequena reforma das debêntures e o reapossamento extrajudicial de bens móveis. No entanto, a essência da nova lei permaneceu a mesma: **a maior flexibilidade do financiamento imobiliário**” (PINTO E SILVA, Fábio Rocha. A Lei 14.711 e o Direito Comparado. In: CHEZZI, Bernardo & DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias**. Salvador: Juspodivm, 2024. p. 30-32 – grifo nosso).

A proposição legislativa partiu do Ministério da Economia e tinha por finalidade original, na parte que tange ao objeto destas ações,



**“aumentar a eficiência das garantias** ofertadas no mercado imobiliário e **diminuir a insegurança jurídica** atualmente observada pelos agentes econômicos, principalmente no processo de execução de bens imóveis”, conforme se extrai da exposição de motivos (EMI nº 242/2021/ME).

O projeto encaminhado pelo Poder Executivo trazia diversas modificações na Lei nº 9.514/97 – que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e trata especificamente da alienação fiduciária de bens **imóveis** – e acrescentava à lei os institutos da “execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca” e da “execução extrajudicial da garantia imobiliária em caso de concurso de credores”. Essas inovações foram **fundamentadas** nos seguintes termos, na já citada exposição de motivos:

“23. Em relação à **hipoteca**, as alterações propostas objetivam **recuperar o uso desse instrumento como modalidade de garantia de financiamento imobiliário**. Embora a hipoteca seja o instrumento mais usado em outros países, no Brasil o mecanismo é usado em apenas 6% das operações de crédito imobiliário. Trata-se de situação derivada sobretudo da **insegurança jurídica** que envolve a excussão hipotecária. As previsões normativas contidas no Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, **possuem falhas e estão desatualizadas**, o que implica que a execução extrajudicial hipotecária seja frequentemente judicializada.

24. Com o intento, portanto, de **restabelecer o uso da hipoteca no mercado brasileiro**, propõe-se: i) a **homogeneização de procedimentos da hipoteca com os procedimentos referentes à alienação fiduciária**; e ii) o estabelecimento de **novo processo de sua execução extrajudicial**, com a inclusão de capítulo sobre a matéria na Lei nº 9.514, de 1997, e com a revogação de dispositivos do Decreto-Lei nº 70, de 1966.

(...)

27. Propõe-se ainda a reedição de proposta da MP nº 992, de 16 de julho de 2020, que alterou a Lei nº 13.476, de 2017. O objetivo é permitir a extensão da alienação fiduciária de coisa imóvel, pela qual a propriedade fiduciária já constituída pode ser utilizada como garantia de novas e autônomas operações de crédito de qualquer natureza, desde que as operações sejam contratadas com o credor titular da propriedade fiduciária e inexista obrigação contratada com credor diverso garantida pelo mesmo imóvel.

28. A sistemática de utilização de um mesmo bem imóvel como garantia de mais de uma operação de crédito, mediante simples extensão de uma mesma alienação fiduciária, permitirá a diminuição da subutilização de garantia e a ampliação do volume de crédito concedido na economia” (EMI nº 242/2021/ME – grifos nossos).

Como se pode observar, o texto inicial do projeto previa apenas a criação das modalidades extrajudiciais de execução de créditos garantidos por hipoteca e de garantia imobiliária em concurso de credores, institutos que seriam inseridos na Lei nº 9.514/97. Ao curso do processo legislativo, esses institutos passaram a constar somente da Lei nº 14.711/23, então em elaboração (nos arts. 9º e 10, ora impugnados).

Igualmente, ao curso do processo legislativo da Lei nº 14.711/23, em seu art. 6º, determinou-se a inserção de novos dispositivos no Decreto-Lei nº 911/69, norma geral sobre alienação fiduciária (arts. 8º-B, 8º-C, 8º-D e 8º-E, também impugnados nos autos). Esses dispositivos estabeleceram a execução extrajudicial e a busca e apreensão extrajudicial em contratos de alienação fiduciária de bens **móveis**.

A inclusão dos procedimentos extrajudiciais nas alienações fiduciárias de bens móveis decorreu da Emenda de Plenário nº 1 ao Projeto de Lei nº 4.188/23 na Câmara dos Deputados. Destacam-se, da justificativa apresentada pelo autor da emenda, Deputado Vinícius

Carvalho, os seguintes excertos, **relevantes para a presente controvérsia**:

“O texto da emenda é baseado no parecer de relator apresentado pelo nobre Senador Oriovisto Guimarães (Podemos/PR) ao Projeto de Lei do Senado (PLS) 478, de 2017 de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Em linhas gerais, **a emenda em tela dispõe sobre o procedimento facultativo do credor fiduciário para a cobrança extrajudicial de dívidas previstas em contratos com cláusula de alienação fiduciária (garantia) de bem móvel, por meio do uso do instituto da busca e apreensão extrajudicial de bens móveis.**

Atualmente, esse modelo ocorre apenas para bens imóveis (apartamentos, casas, quando são financiados e o próprio imóvel é a garantia do financiamento imobiliário). Buscamos com essa sugestão estender para os bens móveis uma ferramenta que funciona e que já foi amplamente experimentada em nosso país.

A busca e apreensão, em sentido amplo, é procedimento aceito como compatível com a Constituição Federal, nos termos do disposto no art. 5º, incisos LV e LIV da CF, na medida em que o desapossamento sumário de bens não deixa de garantir a ampla defesa e o contraditório.

(...)

A ideia de que a busca e apreensão possa ser extrajudicial vem ao encontro de importantes alterações e transformações que ocorrem no direito e, em especial, no constitucionalismo contemporâneo.

É justamente nessa linha de transformação que se observa o atual sentido que tomam os princípios constitucionais garantidores do devido processo legal mediante outras formas de realização da justiça, da

possibilidade de que se possa prescindir de uma decisão judicial propriamente dita na resolução de conflitos, como a conciliação, a transação, esta, inclusive, em matéria penal.

Essa orientação é marcante no campo jurisdicional. Observa-se que a busca da efetividade processual tem como decorrência uma tendência à desjudicialização dos atos executivos, retirando-se dos tribunais aquelas tarefas que não constituem o núcleo duro da atividade jurisdicional, com o escopo de libertá-la de realidades burocráticas e permitam desafogá-la, ao transferir para outras entidades o desempenho de funções que não digam diretamente respeito à administração da justiça, isto é, ao poder estatal de definir o direito nos conflitos sociais.

(...)

Não se trata, propriamente, de um mecanismo que viole o monopólio do Poder Judiciário, mas que assegura ao credor fiduciário, com a concordância prévia do devedor fiduciante, o direito de acionar o mecanismo capaz de realizar o direito sem necessidade de intervenção judicial, mas que não represente nem a sua exclusão, nem em omissão a proteções procedimentais fundamentais como o direito à ampla defesa e ao contraditório, respeito à dignidade do consumidor” (Justificativa da Emenda de Plenário nº 1 ao Projeto de Lei nº 4.188/23 – grifos nossos).

O parecer de Plenário do Relator, Deputado João Maia, registrou o seguinte sobre a proposta de Emenda nº 1:

“A Emenda nº 1, que institui o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, deve ser acolhida parcialmente. Não é de hoje que a questão do custo de

recuperação de bens móveis dados em garantia ocupa lugar central nos debates sobre redução de *spread* bancário. É preciso evitar que, em detrimento dos bons pagadores, as regras para execução de créditos inadimplidos premiem os que se esforcem para ocultar bens indicados para assegurar o cumprimento de suas obrigações. **A adoção de procedimentos de execução extrajudicial similares aos utilizados quando se trata de bens imóveis aproveita a experiência normativa e prática bem-sucedida da Lei nº 9.514, de 1997.** É, portanto, uma estratégia eficaz e segura do ponto de vista jurídico para se alcançar um resultado desejado por todos” (Parecer de Plenário do Relator – grifos nossos).

No âmbito do Senado Federal foram realizados aperfeiçoamentos no projeto, sem alterar substancialmente os institutos impugnados. O Senador Weverton, em seu parecer de plenário, destacou que a proposta de desjudicialização mais ampla do processo de execução, presente em emendas rejeitadas, estava em discussão no âmbito daquela casa em outros projetos. Enfatizou, no entanto, que **a Justiça pode ser acionada sempre que houver controvérsia.**

Após a aprovação no Parlamento, **o PL nº 4.188/23 foi objeto de veto parcial pelo Presidente da República.** Entre os dispositivos vetados, incluiu-se o art. 6º, na parte em que se acrescentam os parágrafos do art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911/69. Esses parágrafos definem o procedimento de busca e apreensão extrajudicial. A Presidência apresentou, como razões de veto, os seguintes fundamentos (Mensagem nº 560/23):

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, visto que os dispositivos, ao criarem uma modalidade extrajudicial de busca e apreensão do bem móvel alienado fiduciariamente em garantia, acabaria por **permitir a realização dessa medida coercitiva pelos tabelionatos de registro de títulos e**

**documentos, sem que haja ordem judicial para tanto, o que violaria a cláusula de reserva de jurisdição e, ainda, poderia criar risco a direitos e garantias individuais**, como os direitos ao devido processo legal e à inviolabilidade de domicílio, consagrados nos incisos XI e LIV do caput do art. 5º da Constituição .

Registre-se que, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668/DF, o Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF) decidiu que a busca e posterior apreensão, efetuada pela Agência Nacional de Telecomunicações sem ordem judicial, com fundamento apenas no poder de polícia do qual a agência reguladora é investida, ofende a inviolabilidade domiciliar do inciso XI do caput do artigo 5º da Constituição. Além disso, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.886/DF, o Plenário da Suprema Corte entendeu que a decretação de indisponibilidade na via administrativa é inconstitucional, por se tratar de forte intervenção no direito de propriedade, de forma que deve ser respeitada a cláusula de reserva de jurisdição. Por fim, ao julgar, em 25 e 26 de outubro de 2023, o Recurso Extraordinário nº 860.631/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 982), o Plenário do STF considerou constitucional o procedimento de execução extrajudicial da alienação fiduciária de bens imóveis em garantia, porém consignou que, se o devedor fiduciante permanecer no bem imóvel após a consolidação da propriedade, será necessário o ajuizamento de ação de reintegração de posse para conseguir a desocupação do bem imóvel.

A inovação pretendida também oferece risco à estabilidade das relações entre particulares ao relativizar direitos e garantias individuais, independentemente de decisão judicial” (Mensagem nº 560/23 – grifo nosso).

O Presidente da República apôs, também, veto ao parágrafo único do art. 8º-E, por arrastamento aos vetos aos parágrafos do art. 8º-C. Isso porque o parágrafo único do art. 8º-E faz remissão ao § 2º do art. 8º-C, vetado pelas razões expostas.

A Lei nº 14.711 foi promulgada em 30 de outubro de 2023, com os vetos mencionados acima. No entanto, os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional, havendo a promulgação das partes vetadas em 22 de dezembro de 2023.

### 3. Desjudicialização e execução extrajudicial

A tendência à desjudicialização de procedimentos executivos vem sendo assinalada pela doutrina como uma forma de reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário, em linha com um movimento mundial recente. Essa compreensão tem como fundamentos: (i) a razoabilidade de se atribuir a prática de determinados atos de execução a autoridades ou agentes privados; (ii) a necessidade de ampliação do acesso à justiça e de garantia da celeridade na prestação jurisdicional; e (iii) a estruturação de um sistema de justiça multiportas no ordenamento brasileiro.

No **contexto internacional**, pode-se identificar a ocorrência de **reformas de desjudicialização de execução e a formulação de normas-modelo e de recomendações de entidades internacionais para a adoção desse tipo de procedimento**, visando à maior efetividade da justiça e dos negócios privados. **Márcio Carvalho Faria** registra essa tendência:

“Em outras palavras, as orientações internacionais – que, posteriormente, reverberaram, em maior ou menor escala, nos ordenamentos jurídicos internos – caminhavam no sentido de se desjudicializar as execuções, assim entendida, ao menos inicialmente, como a **necessidade de reduzir a presença do juiz nessas demandas, conjugada com a ampliação da atuação de agentes executivos que pudessem se mostrar mais preparados, menos custosos, mais próximos às partes e, sobretudo, mais**

**eficientes”** (FARIA, Márcio Carvalho. **Reformar e racionalizar a execução civil: um caminho necessário.** Suprema - Revista de Estudos Constitucionais. v. 3, n. 1. p. 244-45 – grifo nosso).

Conforme destacam Bruno Dantas e Daniel Vianna Vargas, **há vários sistemas de execução no direito comparado, os quais variam de acordo com o grau de participação e de controle do Estado nessa seara:**

“Geralmente, a distinção feita pela doutrina estrangeira entre as formas de desjudicialização dizem respeito ao grau de participação e controle do Estado na execução podendo-se apontar três grandes grupos: um modelo judicial puro; um modelo administrativo; e um modelo misto.

No primeiro, o controle é total do juiz, com os atos executivos externando-se por um oficial de justiça. No segundo, a execução transcorre inteiramente na seara administrativa. No último, o controle é judicial, mas os atos administrativos são desenvolvidos por profissionais liberais” (DANTAS, Bruno & VARGAS, Daniel Vianna. A tutela executiva na contemporaneidade. In: **Execução civil: novas tendências.** MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro et al. BELIZZE, Marco Aurélio, ALVIM, Teresa Arruda & CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords.) Indaiatuba: Editora Foco, 2022. p. 530).

A doutrina enfatiza a exitosa experiência portuguesa de reformulação de seu sistema de execução, o qual, até 2003, era similar ao brasileiro. Em Portugal, atualmente, há sistema desjudicializado de execução, a qual é conduzida por agente privado remunerado por honorários (Ribeiro, Flávia Pereira, p. 153 **et seq.**; e Execução Civil, p. 387 **et seq.**). O tema foi abordado pelo Ministro **Luiz Fux** no julgamento do RE nº 860.631 (Tema nº 982 da Repercussão Geral):



“[O] exemplo de Portugal, em que o movimento da desjudicialização do processo de execução, impulsionado pela morosidade e baixa efetividade dos processos judiciais, foi acompanhado de sucessivas alterações em seu Código de Processo Civil, com a **criação da figura do chamado agente da execução e expansão de seus poderes, remanescendo ao magistrado intervenções pontuais de tutela e atuação em caso de litígio e dúvidas suscitadas na pendência da execução.** Assim, atos de natureza executiva propriamente ditos, como ordenar a penhora, a venda ou o pagamento, foram atribuídos aos agentes de execução, funcionários de natureza híbrida, que reúnem características de mandatário do credor e de oficial público” (grifo nosso).

Destaco, ainda, a Lei Modelo sobre Garantias Mobiliárias (2016), aprovada pela Assembleia Geral da ONU, derivada do Guia Legislativo sobre Operações Garantidas, elaborado no âmbito da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL, sigla em inglês). No contexto da Organização dos Estados Americanos (OEA), houve igualmente a edição de uma Lei Modelo sobre Garantias Reais. Essas normas, conforme pontua Fábio Rocha Pinto e Silva, também **influenciaram a elaboração da Lei nº 14.711/23**, adotando estratégias de execução extrajudicial. **In verbis:**

“A principal influência internacional sobre as reformas de garantias atualmente em curso no mundo, como se sabe, é a Lei Modelo da ONU sobre Garantias Mobiliárias, aprovada pela Assembleia Geral em 2016 - **é dessa lei que se extraem exemplos em matéria de registros (como as plataformas unificadas e os extratos eletrônicos) e também de execução, incluindo o reapossamento extrajudicial, que acabou consagrado pela Lei 14.711/2023 e permanece envolto em**

**polêmica.** Por outro lado, nem todas as inovações relacionadas aos bens móveis poderiam ser facilmente transpostas aos imóveis, de modo que outros exemplos internacionais acabaram por influenciar, de maneira mais relevante, o texto que deu origem ao marco de garantias” (PINTO E SILVA, Fábio Rocha. A Lei 14.711 e o Direito Comparado. In: CHEZZI, Bernardo & DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias.** Salvador: Juspodivm, 2024. p. 34 – grifo nosso).

A edição da Lei nº 14.711/23 também está inserida em um movimento maior de **ampla adoção do conceito de justiça multiportas**, apresentado em 1976 pelo professor da Faculdade de Direito de Harvard Frank Sander para fazer frente à dificuldade do Poder Judiciário de atender, em tempo adequado, todas as demandas que lhe chegam.

Segundo defende Kazuo Watanabe, é preciso incluir, no âmbito do conceito de acesso à justiça, outros métodos de resolução de conflitos, tendo-se como fim último o acesso ao que ele chamou de “ordem jurídica justa” (WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: **Participação e Processo.** Coord. GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel, e WATANABE, Kazuo. Editora Revista dos Tribunais. p. 128). O jurista assinala que a organização do sistema de justiça deve considerar a realidade socioeconômica do país e as peculiaridades próprias dos diversos tipos de conflito, sendo necessário pensarmos em soluções para os problemas da Justiça brasileira a partir da consciência acerca da realidade de nossas instituições – o que inclui a ciência de suas limitações – e da conflitualidade presente no país.

À vista das diversas formas e tônicas que os conflitos podem assumir numa sociedade tão complexa como a brasileira, nota-se que nem sempre o processo judicial se revela o meio mais adequado para suas resoluções. Ainda que existam casos para os quais o processo judicial seja a única via de solução pacífica do litígio, há uma infinidade de outros em que esse mecanismo se mostra inadequado, por não conseguir apreender

toda a complexidade envolvida no fenômeno social, não conseguindo fornecer uma resposta justa e tempestiva ao cidadão.

Sob esses influxos, o parlamento federal brasileiro aprovou diversas normas voltadas à resolução não judicial de conflitos, a exemplo da Lei nº 9.307/96 (arbitragem), cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, da Lei nº 13.140/15 (mediação) e do próprio Código de Processo de 2015, o qual prevê, já no capítulo relativo às normas fundamentais do processo civil, o estímulo à conciliação, à mediação e a outros métodos de solução consensual de conflitos (art. 3º, § 3º) como alternativas eficientes e pacíficas para a resolução de controvérsias.

Assim, a Lei nº 14.711/23 decorre daquilo que o Ministro **Luiz Fux** chamou, no julgamento do RE nº 860.631, de “tendência do direito moderno de transferir para o âmbito administrativo atos que antes demandavam intervenção obrigatória do Judiciário”.

Ressalto que a possibilidade de execução extrajudicial já estava prevista no Decreto-Lei nº 70/66, o qual possibilitava a execução extrajudicial de hipoteca em procedimento conduzido por agente fiduciário (arts. 29 a 41). A Lei nº 9.514/97, que tratou da alienação fiduciária de coisa **imóvel**, previu também um procedimento de execução extrajudicial (consolidação da propriedade), que se inicia com a formalização da mora perante o Ofício de Registro de Imóveis e é conduzido pelo oficial de registros (art. 26). Essa norma foi editada com o intuito de dinamizar o setor imobiliário e atrair investimentos por meio de um procedimento mais célere e efetivo na recuperação do crédito objeto do financiamento imobiliário.

Seguindo essa tendência, foram instituídos os procedimentos previstos na Lei nº 14.711/23, como se depreende de seu processo legislativo de aprovação. Esse diploma inovou ao trazer um procedimento de execução extrajudicial (consolidação da propriedade) na alienação fiduciária de coisa **móvel**, o qual se desenvolve perante oficial de registro de títulos e documentos. O diploma também tratou da

execução extrajudicial da hipoteca, revogando o Decreto-Lei nº 70/66 e passando a prever procedimento semelhante ao anterior, o qual, porém, é conduzido pelo oficial do registro de imóveis da situação do imóvel hipotecado. Ademais, foram previstos os procedimentos acessórios de busca e apreensão extrajudicial em alienação fiduciária de bens móveis e de execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores.

#### 4. Jurisprudência do STF

A jurisprudência do STF tem se orientado pela constitucionalidade de procedimentos extrajudiciais de execução.

Como visto, a possibilidade de execução extrajudicial já estava prevista no Decreto-Lei nº 70/66. O art. 29 do decreto-lei (revogado pela Lei nº 14.711, de 2023) **autorizava o credor hipotecário no regime do Sistema Financeiro de Habitação a optar pela execução do crédito na forma do Código de Processo Civil ou conforme o procedimento previsto nos arts. 31 a 38 do citado decreto-lei (execução extrajudicial).**

Nesse procedimento, em suma, havia a figura do **agente fiduciário**, definido de comum acordo entre credor e devedor no contrato de hipoteca. Vencida e não paga a hipoteca no todo ou em parte, o credor solicitava a execução da dívida a esse agente, que notificava o devedor, por intermédio do Cartório de Títulos e Documentos, o qual tinha 20 dias para purgar a mora. Não purgado o débito, o agente fiduciário estava autorizado a realizar leilão do imóvel, na forma definida no decreto.

A compatibilidade da execução extrajudicial prevista no Decreto-Lei nº 70/66 com a Constituição de 1988 foi diversas vezes examinada pelo STF. Em todas as oportunidades, o Tribunal reconheceu a recepção da norma pela CF/88, enfatizando **a possibilidade de impugnação judicial dos atos proferidos no procedimento extrajudicial.**

Representativo dessa orientação é o RE nº 223.075, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, julgado pela **Primeira Turma**. No caso concreto, o acórdão

recorrido assentou a incompatibilidade da execução extrajudicial prevista no Decreto-Lei nº 70/66 com os princípios da inafastabilidade da jurisdição, do monopólio estatal da jurisdição, do juiz natural, do devido processo legal e do contraditório. Irresignada, a Caixa Econômica Federal interpôs o recurso extraordinário, **o qual foi provido pela Primeira Turma, afastando as mencionadas ofensas constitucionais.** Destaco o seguinte trecho do voto do Relator:

**“Restou demonstrado, efetivamente, de modo irretorquível, que o DL nº 70/66, além de prever uma fase de controle judicial, antes da perda da posse do imóvel pelo devedor, não impede que eventual ilegalidade perpetrada no curso do procedimento de venda do imóvel seja, de logo, reprimida pelos meios processuais próprios.**

No presente caso, por exemplo, em que o devedor vem a Juízo alegar que houve inobservância, por parte do credor hipotecário, do princípio da equivalência salarial no reajustamento das prestações de seu contrato de financiamento da casa própria, impossibilitando o cumprimento de sua obrigação contratual, **inexiste óbice a que juiz competente, liminarmente, suste a venda do imóvel por via do agente fiduciário e que, ao final, comprovado o excesso de execução, reconheça ao devedor o direito de extinguir o seu débito por valores justos.**

**Nessas condições, é fora de dúvida que não cabe falar, como fez o acórdão recorrido, em ofensa às normas dos incisos XXXV, XXXVII e LIII do art. 5º da Constituição, nem, tampouco, em inobservância dos princípios do devido processo legal, do contraditório ou da ampla defesa.**

A venda efetuada pelo agente fiduciário, na forma prevista em lei, e no contrato, como um meio imprescindível à manutenção do indispensável fluxo circulatório dos recursos destinados à execução do programa da casa própria, justamente

porque provenientes, na quase totalidade, como se sabe, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), é, portanto, um ato que não refoge ao controle judicial, estando, por isso, longe de figurar uma ruptura no monopólio do Poder Judiciário” (grifo nosso).

Eis a ementa desse julgado:

“EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL. DECRETO-LEI Nº 70/66. CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade do aludido diploma legal com a Carta da República, posto que, além de prever uma fase de controle judicial, conquanto a posteriori, da venda do imóvel objeto da garantia pelo agente fiduciário, não impede que eventual ilegalidade perpetrada no curso do procedimento seja reprimida, de logo, pelos meios processuais adequados. Recurso conhecido e provido” (RE nº 223.075, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, Primeira Turma, DJ de 6/11/98).

Esse paradigma foi adotado também pela **Segunda Turma** em diversos julgados: AI nº 509.379-AgR, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ de 4/11/05; AI nº 600.876-AgR, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 23/2/07; e RE nº 513.546-AgR, Rel. Min. **Eros Grau**, DJe de 15/8/08.

**Esse entendimento jurisprudencial foi ratificado em sede de repercussão geral no RE nº 627.106, de minha relatoria**, autuado sob o nº 249 da sistemática de temas, cujo julgamento foi encerrado em 8/4/21. **Vide** a ementa desse julgado:

“Direito processual civil e constitucional. sistema financeiro da habitação. Decreto-lei nº 70/66. Execução extrajudicial. Normas recepcionadas pela Constituição Federal de 1988. Precedentes. Recurso extraordinário não provido.

#### **1. O procedimento de execução extrajudicial previsto**

pelo Decreto-Lei nº 70/66 não é realizado de forma aleatória, uma vez que se submete a efetivo controle judicial em ao menos uma de suas fases, pois o devedor é intimado a acompanhá-lo e pode lançar mão de recursos judiciais se irregularidades vierem a ocorrer durante seu trâmite.

2. Bem por isso, há muito a jurisprudência da Suprema Corte tem estabelecido que as normas constantes do Decreto-lei nº 70/66, a disciplinar a execução extrajudicial, foram devidamente recepcionadas pela Constituição Federal de 1988.

3. Recurso extraordinário não provido, propondo-se a fixação da seguinte tese de repercussão geral: **‘É constitucional, pois foi devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial previsto no Decreto-lei nº 70/66’** (RE nº 627.106, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 14/6/21 – grifo nosso).

Conforme já mencionado, o procedimento previsto no Decreto-Lei nº 70/66 foi revogado pela Lei nº 14.711/23, sendo substituído por aquele previsto no art. 9º dessa norma, impugnado nos autos, a qual excluiu a figura do agente fiduciário e passou a prever a execução extrajudicial perante o oficial de registro de imóveis. **As demais mudanças na lei atual foram adotadas para aproximá-la do regime da Lei nº 9.514/97 (execução extrajudicial de alienação fiduciária de bens imóveis), também já placitada pela jurisprudência do STF.**

Com efeito, esta Corte, apreciando a **execução extrajudicial de alienação fiduciária de bens imóveis**, prevista na **Lei nº 9.514/97**, concluiu pela compatibilidade desse procedimento com a Constituição de 1988. O paradigma foi firmado em repercussão geral (Tema nº 982), Rel. Min. **Luiz Fux**, no qual foram enfrentadas teses semelhantes às aquelas apresentadas nos presentes autos.

O Relator afastou a alegação de violação da garantia da

inafastabilidade de jurisdição, visto que, nesse procedimento, foi resguardado ao devedor fiduciante a possibilidade de acionar o Poder Judiciário “caso verifique eventual mácula do procedimento ou considere a violação a direito de que se julgue titular”. Segundo bem sintetizou sua Excelência, **“o fato de o procedimento específico realizar-se fora da jurisdição estatal não obsta o acesso ao Judiciário para dirimir controvérsias ou reprimir eventuais ilegalidades perpetradas no seu curso”**.

O Ministro **Luiz Fux** também afastou as alegações de ofensa ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, observando que o procedimento extrajudicial da Lei nº 9.514/97 se desenvolve em **“etapas graduais (...) que asseguram a concretização do devido processo legal, ainda que em fase extrajudicial”, havendo a “possibilidade de, a qualquer momento, ajuizar ação para sanar ilegalidade eventualmente praticada no curso do procedimento”**. No ponto, Sua Excelência aduziu o seguinte:

**“Em que pese se tratar de procedimento extrajudicial, observam-se na demanda executiva referente à alienação fiduciária de bens imóveis regras processuais que se coadunam com as disposições constitucionais e as normas gerais do Código de Processo Civil, aplicáveis a trâmites judiciais envolvendo direitos reais sobre bens imóveis. Com efeito, na linha do que já narrado acima, destaca-se que o procedimento se guia por requisitos essenciais à constituição e desenvolvimento do trâmite extrajudicial ora analisado, tais como: i) a provocação inicial exercida por requerimento do fiduciário; ii) a comunicação oficial do fiduciante por meio de intimação; e iii) a observância a normas de competência, uma vez que o requerimento deve ser apresentado perante o Cartório de Registro Imóveis competente.**

Deveras, o procedimento extrajudicial que confere executoriedade ao contrato de financiamento imobiliário – e,



em especial, o ato para a consolidação de propriedade fiduciária – é inicialmente conduzido perante o Ofício de Registro de Imóveis, órgão que, por delegação estatal, atua na verificação do preenchimento dos requisitos legalmente estipulados para essa providência. **Não se trata, portanto, de procedimento aleatório ou autoconduzido pelo próprio credor, que poderia configurar ilegítima forma de autotutela de sua pretensão executiva.**

Reitera-se, ademais, que pela própria noção conceitual da alienação fiduciária, a concretização da propriedade do bem pelo devedor fiduciante apenas ocorre com o total adimplemento da dívida, de modo que, até o cumprimento dessa condição, há mera expectativa do direito à propriedade. Em acréscimo, a possibilidade de leilão extrajudicial do imóvel apenas se apresenta após o inadimplemento da obrigação e a constituição do devedor em mora, admitida, ainda, a possibilidade de que este purgue a sua mora antes da consolidação da propriedade em nome do credor. **São etapas graduais, portanto, que asseguram a concretização do devido processo legal, ainda que em fase extrajudicial.**

Destarte, como já exposto, **nada obsta o ingresso ao Judiciário, a qualquer momento, para dirimir eventuais irregularidades ocorridas no curso da cobrança extrajudicial, conferindo a possibilidade do exercício do contraditório judicialmente. Isso porque, a partir de sua notificação para satisfazer a dívida, momento em que o devedor toma efetiva ciência da deflagração do procedimento voltado à consolidação da propriedade pelo credor, exsurge o direito de resistir judicialmente a pretensão que repete ilegítima, perfazendo a garantia da ciência e da possibilidade de oportuna reação, como consectários do direito constitucional ao contraditório.** Em comparação, destaque-se que, mesmo no processo judicial de execução propriamente dita, a citação do executado se dá para o cumprimento do crédito exequendo,

sem prejuízo de que se instaure, por iniciativa própria do devedor, o contraditório mediante o ajuizamento de ação autônoma de embargos à execução. **Não se trata, assim, de uma violação a essa garantia constitucional, mas tão somente uma forma distinta de exercê-la**” (RE nº 860.631, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 14/2/24 – grifo nosso).

O julgamento recebeu a seguinte ementa:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 982. DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. LEI 9.514/1997. CLÁUSULA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA NOS CONTRATOS DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONFIRMA A VALIDADE DA EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 5º, INCISOS XXIII, XXV, LIII, LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE AÇÃO. PROCEDIMENTO COMPATÍVEL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E DESPROVIDO, COM FIXAÇÃO DE TESE.

1. A Lei 9.514/1997 dispõe de medidas indutivas ao cumprimento das obrigações contratuais, sob a orientação de redução da complexidade procedimental e sua desjudicialização, cuja aplicação pressupõe o consentimento válido expresso das partes contratantes e a ausência de exclusão total de apreciação da situação pelo Poder Judiciário.

2. A jurisprudência desta Corte, em questão análoga, firmou-se no sentido da recepção do Decreto-Lei 70/1966, inclusive quanto à validade da execução extrajudicial da garantia hipotecária, fixando-se como tese do Tema 249 da Repercussão Geral: ‘É constitucional, pois foi devidamente

recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial previsto no Decreto-lei nº 70/66' (RE 627.106, Rel. Min. Dias Toffoli).

3. A execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, prevista na Lei 9.514/1997, é compatível com as garantias constitucionais, destacando-se inexistir afronta ao princípio da inafastabilidade da jurisdição e do acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV, da CF/88) e do juiz natural (art. 5º, LIII, CF/88), posto que se assegura às partes, a qualquer momento, a possibilidade de controle de legalidade do procedimento executório na via judicial.

4. Inexiste, igualmente, violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da CF/88), tendo em vista que o procedimento extrajudicial que confere executoriedade ao contrato de financiamento imobiliário é devidamente regulamentado pela legislação de regência, não se tratando de procedimento aleatório ou autoconduzido pelo próprio credor.

5. A questão revela tema de complexa regulação econômica legislativa, com efeitos múltiplos na organização socioeconômica, que promove tratamento constitucionalmente adequado à questão, no equilíbrio entre a proteção pelos riscos assumidos pela instituição credora e a preservação dos direitos fundamentais do devedor, adequando-se aos influxos decorrentes do referencial teórico da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*), além de alinhar-se à tendência do direito moderno de desjudicialização.

6. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO.

7. Proposta de Tese de Repercussão Geral: 'É constitucional o procedimento da Lei nº 9.514/1997 para a execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia, haja vista sua compatibilidade com as garantias

processuais previstas na Constituição Federal” (RE nº 860.631, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 14/2/24 – grifo nosso).

Consoante se extrai dos precedentes citados, o STF reconheceu a constitucionalidade dos procedimentos executivos extrajudiciais previstos no Decreto-Lei nº 70/66 e na Lei nº 9.514/97, **afastando as alegações de ofensa à inafastabilidade da jurisdição, ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, tendo em vista que tais normas não obstam o acesso ao Poder Judiciário, bem como franqueiam ao devedor a possibilidade de se manifestar, inclusive purgando a mora, antes da consolidação da propriedade em nome do credor.**

Não obstante as normas questionadas estejam inseridas em um movimento mais amplo de desjudicialização da execução, integrado por legislações prévias já validadas pelo STF, é fundamental analisar se as inovações introduzidas especificamente pela Lei nº 14.711/23 violam a Constituição de 1988.

## **5. Análise dos institutos impugnados**

### **5.1 Da consolidação da propriedade em alienação fiduciária de bens móveis (art. 8º-B)**

O procedimento de execução extrajudicial de alienação fiduciária garantida por bens móveis, instituído pela Lei nº 14.711/23, segundo Carlos Elias de Oliveira e Flávio Tartuce, possui três atos: a) consolidação da propriedade; b) busca e apreensão; e c) ato de alienação extrajudicial do bem.

Como sintetizam os citados autores, na alienação fiduciária em garantia “o credor fiduciário é titular do direito real de propriedade sobre

a coisa. Esse direito real, porém, está sujeito a uma **condição resolutiva, que é o pagamento da dívida**". Desse modo, "o credor fiduciário é titular de um direito real de propriedade menos pleno, na modalidade de propriedade temporária" (OLIVEIRA, Carlos E. Elias de & TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 82 – grifo nosso).

Nesse quadro, **caso o devedor fiduciante não quite a dívida ou não honre com suas obrigações, surge para o credor fiduciário o direito de consolidar a propriedade fiduciária**. A consolidação da propriedade extingue aquela condição resolutiva, não implementada em função da falta de pagamento da dívida. Assim, "o direito real de propriedade deixa [de] representar uma propriedade temporária, passando a ser uma propriedade plena em relação ao tempo" (OLIVEIRA, Carlos E. Elias de, & TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 82).

A consolidação da propriedade está prevista no **art. 8º-B e parágrafos do Decreto-Lei 911/69, na forma da redação atribuída pela Lei nº 14.711/23**, objeto de impugnação nos presentes autos. O preceito **possibilita** que todo o procedimento de consolidação da propriedade tenha transcurso perante um cartório de registro de títulos e documentos. Vale destacar que esse artigo representa uma **inovação**, quando comparado com o procedimento que já constava do art. 3º do Decreto-Lei nº 911/69. **Até o advento da Lei nº 14.711/23, a consolidação da propriedade era possível apenas por meio de processo judicial**.

Cumprе assinalar que, conforme mencionam os autores citados, o **referido procedimento extrajudicial deve ser compreendido como exceção**:

"Excepcionalmente, a consolidação da propriedade fiduciária poderá ocorrer extrajudicialmente, mediante procedimento perante o Cartório de Títulos e Documentos do domicílio do devedor ou do local do bem. **Trata-se de**

**uma exceção, porque depende de pacto expresse no contrato em cláusula em destaque** (art. 8º-B do Decreto-lei n. 911/1969)” (Op cit., p. 83 – grifo nosso).

De fato, o *caput* do art. 8º-B exige, como requisito para a consolidação da propriedade de forma extrajudicial, a existência de **“previsão expressa no contrato em cláusula em destaque”**.

O procedimento se desenvolverá, em síntese, da seguinte forma: (i) o credor fiduciário, mediante comprovação da mora, requererá ao oficial de registro de títulos e documentos que notifique o devedor fiduciante (§ 2º); diante da notificação, a qual deve ocorrer por meio preferencialmente eletrônico (§ 6º) e conter as informações mínimas previstas na lei (§ 13), o devedor poderá pagar a dívida voluntariamente ou apresentar documentos que comprovem que a cobrança é indevida, no todo ou em parte (§ 2º, incisos I e II); se constatado ser mesmo indevida a cobrança, o oficial vai se abster de seguir com o procedimento (§ 3º); se o devedor pagar a dívida, ficará convalidado o contrato de alienação fiduciária em garantia (§ 8º); **se a dívida não for paga no prazo legal, o oficial de registro de títulos e documentos averbará a consolidação da propriedade fiduciária (§ 9º)**, cabendo, ainda, ao devedor, no mesmo prazo e com a ciência do cartório de registro de títulos e documentos, **entregar ou disponibilizar voluntariamente** a coisa ao credor para a venda extrajudicial, sob pena de multa de 5% (cinco por cento) do valor da dívida (§ 11).

É relevante destacar que, nesse procedimento (art. 8º-B, § 3º), o oficial do cartório profere uma espécie de **juízo administrativo** sobre a defesa apresentada pelo devedor no procedimento extrajudicial:

“Seguindo na análise das regras do procedimento, o registrador deverá abster-se de dar continuidade ao procedimento se o devedor tiver apresentado **impugnação convincente do descabimento total da dívida**. O registrador

deverá, como profissional do Direito – e consoante o art. 3º da Lei n. 8.935/1994 –, avaliar a verossimilhança jurídica da impugnação. O § 3º do art. 8º-B do Decreto-lei n. 911/1969 é expresso em exigir essa qualificação jurídica da impugnação. Trata-se de um ato administrativo, praticado por um delegatário de serviço público com competência legal para tanto” (**op. cit.**, p. 84).

Essa compreensão é também compartilhada por Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez:

“O oficial do Registro de Títulos e Documentos deverá avaliar os documentos apresentados pelo devedor e, se considerar que comprovam a irregularidade da cobrança, abster-se de prosseguir no procedimento (art. 8º-B, § 3º, Decreto-Lei n. 911/1969). O requerimento de cobrança extrajudicial indevida sujeita o credor ao pagamento de multa e indenização por perdas e danos, no modo como previsto em relação à ação executiva judicial (arts. 3º, §§ 6º e 7º, e 8º-D, Decreto-Lei n. 911/1969)” (DIDIER JR., Fredie & FERNANDEZ, Leandro. Notas sobre a execução extrajudicial no sistema brasileiro de justiça multiportas. In: CHEZZI, Bernardo e DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias**. Salvador: Juspodivm, 2024. p. 89-90).

Bem compreendido o procedimento instituído no art. 8º-B, nota-se que não prosperam as alegações dos autores. Esse procedimento se desenvolve perante oficial registrador, **autoridade imparcial** cujos **atos estarão sempre sujeitos a controle judicial** – possibilidade decorrente diretamente da Constituição de 1988 e que está explicitada no § 11 do art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911/69, inserido pela Lei nº 14.711/23, segundo o qual “**o procedimento extrajudicial não impedirá o uso do processo judicial pelo devedor fiduciante**”.

O art. 8º-B estabelece uma sucessão de atos que compreendem a **garantia de notificação do devedor fiduciante**, o que lhe oportuniza pagar a dívida voluntariamente ou apresentar documentos que comprovem que a cobrança é indevida, hipótese na qual o oficial do cartório deverá deixar de prosseguir com o procedimento (§ 3º). Estão, portanto, **assegurados a defesa e o contraditório administrativos, sem prejuízo de esses direitos serem também exercidos perante o Poder Judiciário, havendo questão controvertida.**

Os atos atribuídos ao oficial registrador têm natureza meramente administrativa. Ele realiza comunicações, faz um juízo administrativo sobre o não cabimento da dívida e averba a consolidação da propriedade, conforme o caso. Nada há nesses atos, em princípio, que sugira a necessidade de atuação do Poder Judiciário. A averbação da consolidação da propriedade dispensa a intermediação judicial, correspondendo ao atesto da circunstância objetiva de ausência de quitação da dívida pelo devedor, o que pode ser realizado por agente imparcial dotado de fé pública, dispensando-se a intermediação judicial, em prol da celeridade e da eficiência na recuperação de bens móveis dados em garantia, em benefício dos credores e dos bons devedores, que são aqueles que não se furtam de cumprir suas obrigações.

O que a norma questionada fez foi retirar da esfera judicial ato plenamente realizável em ambiente cartorário, sem prejuízo dos direitos das partes envolvidas. Os parágrafos do art. 8º-B privilegiam a consensualidade, dispondo, como visto, sobre a hipótese de pagamento ou da disponibilização voluntária do bem. Havendo qualquer ameaça de violação dos direitos das partes envolvidas, o Poder Judiciário poderá ser acionado. Portanto, **não há que se falar em ofensa à inafastabilidade da jurisdição, ao contraditório, à ampla defesa ou ao devido processo legal.**

Também não prospera a alegação de haver ofensa ao direito de propriedade. Como visto, **o credor fiduciário é o titular do direito real de propriedade sobre a coisa**, não obstante essa propriedade esteja sujeita à condição resolutiva de pagamento da dívida pelo devedor. Não



implementada a condição resolutiva, **a propriedade é consolidada de pleno direito para o credor fiduciário**. Assim, a conversão da propriedade resolúvel em propriedade plena decorre diretamente da lei.

Além disso, a adoção desse procedimento extrajudicial dependerá de previsão expressa em cláusula destacada no contrato, decorrendo, assim, da **autonomia da vontade e da liberdade negocial das partes contratantes**. Não existe imposição legal de adoção da modalidade extrajudicial.

Na ADI nº 7.608, impugna-se, de forma específica, a desnecessidade de assinatura do devedor no aviso de recebimento, prevista no § 7º do art. 8º-B. Esse dispositivo prevê a possibilidade de notificação via postal, caso frustrada a notificação eletrônica, para que o devedor pague a dívida ou apresente prova de que a cobrança é indevida, conforme disposto no § 2º. O aviso de recebimento dessa notificação postal não precisa da assinatura do próprio devedor, desde que remetida ao endereço indicado por ele no cadastro.

Também deve ser afastada a alegação de inconstitucionalidade. Trata-se de medida que distribui os ônus entre credor e devedor. Ao devedor, incumbe manter seus dados atualizados, permitindo a adequada comunicação de fatos relativos ao contrato de garantia. Ademais, busca-se afastar tentativas de ocultação do devedor, que retardariam o desenvolvimento regular do procedimento extrajudicial.

É relevante notar que o contrato de garantia real em instrumentos de crédito estabelece um vínculo jurídico entre o credor e o devedor que se protraí no tempo, usualmente por largos períodos (anos ou mesmo décadas). Assim, é razoável que a legislação preveja como ônus das partes a manutenção, ao longo de toda a contratação, de seus dados atualizados, notadamente o endereço para correspondências. Esse ônus não restringe os direitos constitucionais dos contratantes e viabiliza o adequado exercício das prerrogativas procedimentais do contraditório e da ampla defesa.

A jurisprudência do STF, analisando hipótese análoga, **validou a**

**notificação postal, sem assinatura do notificando, prevista no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, desde que o endereço esteja correto. Vide os seguintes precedentes:**

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NOTIFICAÇÃO POR CARTA COM AVISO DE RECEBIMENTO. LEGALIDADE. DECADÊNCIA DA IMPETRAÇÃO. 1. O direito de impetrar mandado de segurança se extingue com o decurso de 120 dias contados da ciência, pelo interessado, do ato contra o qual se insurge. 2. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União estabelece que a notificação se fará, entre outros meios, por correio, na forma de carta registrada com aviso de recebimento (Lei n. 8.443/1992, art. 179, II). 3. **Não há nulidade em notificação feita pelo Tribunal de Contas da União mediante carta com aviso de recebimento enviada ao endereço constante do processo administrativo e idêntico ao domicílio fiscal consignado na base de dados da Receita Federal, em especial se não houver procurador nomeado para atuar no processo administrativo.** 4. Agravo interno desprovido” (MS nº 37.773-AgR, Rel. Min. **Nunes Marques**, Segunda Turma, DJe de 2/6/22 – grifo nosso).

“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS POR PARTIDO POLÍTICO. REPROVAÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FASES. COMUNICAÇÕES. VALIDADE. PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA. PRAZO DE GUARDA DE DOCUMENTAÇÃO. PREJUÍZO. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. São mitigadas as exigências de contraditório na fase interna da tomada de contas especial, pois

não existe um processo que tem por finalidade julgar a regularidade das condutas e a responsabilidade dos agentes, mas há apenas um procedimento investigatório da Administração Pública para resguardar a legalidade e a economicidade na aplicação dos recursos públicos. Precedentes. 2. Mostra-se válido o ato de comunicação do interessado, desde que haja demonstração efetiva de ter atingido sua finalidade. 3. **Não há nulidade no ato de citação realizado pelo Tribunal de Contas da União na fase externa da tomada de contas especial quando Lei nº 14.711/2023 realizado por meio de carta registrada com aviso de recebimento assinado por terceira pessoa, caso reste comprovado ter sido o documento entregue no endereço do destinatário. Art. 179, II, do RITCU.** Precedentes. 4. Não existe direito subjetivo a eliminar documentação relativa à prestação de contas de partido político quando não transcorrido prazo legalmente definido entre os atos voltados à responsabilização dos gestores em hipótese de reprovação das contas. 5. Agravo regimental a que se nega provimento” (MS nº 34.690-AgR, Rel. Min. **Edson Fachin**, Segunda Turma, DJe de 5/10/18 – grifo nosso).

“MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – DESNECESSIDADE DE COMUNICAÇÃO PESSOAL DO INTERESSADO PARA APRESENTAR ALEGAÇÕES DE DEFESA – INTIMAÇÃO POR CARTA REGISTRADA COM AVISO DE RECEBIMENTO COMPROVADAMENTE REALIZADA NO ENDEREÇO RESIDENCIAL – PLENA VALIDADE JURÍDICA DO ATO DE COMUNICAÇÃO REALIZADO NOS TERMOS DO ART. 179, II, DO RITCU – PRECEDENTE ESPECÍFICO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (MS 25.816-AgR/DF) – ALEGAÇÃO DE QUE O ORA IMPETRANTE NÃO SERIA RESPONSÁVEL PELA INEXECUÇÃO PARCIAL DA OBRA OBJETO DE

CONVÊNIO PÚBLICO – SITUAÇÃO DE CONTROVÉRSIA OBJETIVA – ILIQUIDEZ DOS FATOS – INVIABILIDADE DA DISCUSSÃO, EM SEDE MANDAMENTAL, SOBRE A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO ATRIBUÍDA AO ORA IMPETRANTE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO” (MS nº 31.648-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, Segunda Turma, DJe de 3/12/13).

Ressalto, ademais, que **o Superior Tribunal de Justiça considera suficiente, para a comprovação da mora em contratos garantidos por alienação fiduciária, a notificação realizada no endereço constante do contrato, sendo dispensada a prova de seu recebimento**, conforme tese firmada no Tema Repetitivo nº 1.132:

"Em ação de busca e apreensão fundada em contratos garantidos com alienação fiduciária (art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 911/1969), para a comprovação da mora, **é suficiente o envio de notificação extrajudicial ao devedor no endereço indicado no instrumento contratual, dispensando-se a prova do recebimento, quer seja pelo próprio destinatário, quer por terceiros**" (Resp nº 1.951.662, Rel. Min. **João Otávio de Noronha**, Segunda Seção, DJe de 20/10/23 – grifo nosso).

Portanto, afasto a alegação de inconstitucionalidade do art. 8º-B.

#### **4.2 Da busca e apreensão extrajudicial (art. 8º-C)**

Como etapa seguinte à consolidação da propriedade, na execução da garantia em alienação fiduciária de bem móvel, surge a etapa da **busca e apreensão, caso o devedor não entregue ou disponibilize voluntariamente a coisa**. Tal etapa, assim como a da consolidação, já estava prevista como parte do procedimento judicial de execução da

garantia no art. 3º do Decreto-Lei nº 911/69. No entanto, a **Lei nº 14.711/23** passou a prever a hipótese de busca e apreensão extrajudicial, conforme disposto no art. 8º-C.

Segundo esse dispositivo, poderá o credor requerer a busca e apreensão ao **oficial de registro de títulos e documentos** mediante a apresentação do valor atualizado da dívida e de planilha com o detalhamento de sua evolução (art. 8º-C, § 1º). Recebido o requerimento, o oficial adotará uma série de providências destinadas a **viabilizar a busca e apreensão extrajudicial** (art. 8º-C, § 2º): no caso de veículo, o oficial lançará restrição de circulação e de transferência do bem na base de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM) (na busca e apreensão judicial, esse registro é feito pelo juiz); se for o caso, ele comunicará aos órgãos registrais competentes para a averbação da indisponibilidade do bem e da busca e apreensão extrajudicial; lançará a busca e apreensão extrajudicial na plataforma eletrônica mantida pelos cartórios de registro de títulos e documentos por meio de suas entidades representativas (Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP)) e expedirá certidão de busca e apreensão extrajudicial do bem.

Nota-se, novamente, que o procedimento de busca e apreensão, detalhado nos parágrafos do art. 8º-C, **se dá perante o oficial de registro de títulos e documentos, em vez de ter curso perante magistrado**. Deve-se destacar que, diversamente do procedimento judicial, no qual a ordem de busca e apreensão, materializada em um mandado de busca e apreensão, é executada por um oficial de justiça, **no caso do procedimento extrajudicial há o registro da restrição em bancos de dados pertinentes, bem como a emissão de um certificado de busca e apreensão**.

A lei autoriza que **o credor realize diligências para a localização dos bens, por si e por terceiros mandatários (§ 4º), os quais poderão ser empresas especializadas na localização de bens (§ 5º)**, podendo ato do Poder Executivo definir requisitos mínimos para o funcionamento dessas empresas (§ 6º).

A lei impugnada ainda prevê a apreensão do bem pelo oficial da serventia extrajudicial (§ 7º), sem, contudo, especificar a quem incumbirá as diligências e os atos de força eventualmente necessários para efetivar essa medida. Há, como visto, apenas a previsão quanto aos atos necessários para a localização do bem, que poderão ser realizados pelo credor ou por terceiros mandatários.

Carlos Elias de Oliveira e Flávio Tartuce entendem que o ato material de apreensão do bem, diversamente do que está disposto no § 7º, seria executado pela polícia, notadamente no caso de veículos automotores. O credor, então, de posse do certificado de busca e apreensão expedido pelo oficial de registro de títulos e documentos, obteria o bem perante a autoridade policial. **Vide:**

“Além disso, o ato de força para a apreensão do bem será realizado pela autoridade policial competente. O comando para tanto decorrerá de um ato tirado de um procedimento administrativo em que se garantem o contraditório e a ampla defesa. Esse ato administrativo poderá vir a ser atacado judicialmente pelo devedor, em prestígio ao constitucional princípio da inafastabilidade” (OLIVEIRA, Carlos E. Elias de, & TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 92).

“O credor, apresentando a certidão de busca e apreensão extrajudicial do bem - que foi expedido pelo registrador no início do procedimento -, assume a posse plena do bem. A autoridade policial tem o dever de lhe entregar a coisa, mas, em nome do devido processo legal, entendemos que esse fato precisa ser comunicado ao RTD para atualização dos autos” (OLIVEIRA, Carlos E. Elias de, & TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 88).

Fábio Rocha Pinto e Silva, analisando a inspiração internacional da Lei nº 14.711, **entende, diversamente, que qualquer resistência apresentada pelo devedor ensejará a adoção da via judicial.** Conforme alega,

**“resta claro que o reapossamento extrajudicial não constitui uma autorização ampla para a autotutela pelo credor, conforme delineado nos instrumentos internacionais que inspiraram a Lei 14.711/2023. Ao contrário, seu exercício pelo credor não poderá resultar em qualquer forma de violência, ameaça ou mesmo de tentativa reiterada, ante qualquer resistência manifestada pelo possuidor. Nessa hipótese, restará ao credor a via judicial”** (PINTO E SILVA, Fábio Rocha. A Lei 14.711 e o Direito Comparado. In: CHEZZI, Bernardo & DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias.** Salvador: Juspodivm, 2024. p. 56 – grifo nosso).

O art. 77 da Lei Modelo da ONU sobre Garantias Mobiliárias estabeleceu **três requisitos** para o reapossamento extrajudicial, conforme evidencia Fábio Rocha Pinto e Silva, “(i) que essa faculdade esteja prevista por escrito (usualmente no contrato de constituição da garantia real); (ii) que haja notificação prévia ao possuidor; e (iii) **que, no momento do reapossamento, o possuidor não apresente oposição**” (p. 52 – grifo nosso)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 77. Right of the secured creditor to obtain possession of an encumbered asset

“1. Subject to the rights of a person, including a lessee or licensee, with a superior right to possession, the secured creditor is entitled to obtain possession of an encumbered asset after default either by applying or without applying to [a court or other authority to be specified by the enacting State].

2. If the secured creditor decides to exercise the right provided in paragraph 1 without applying to [a court or other authority to be specified by the enacting State], all of the following conditions must be satisfied:

(a) The grantor has consented in writing to the secured creditor obtaining possession without applying to [a court or other authority to be specified by the enacting State];

(b) The secured creditor has given the grantor and any person in possession of the encumbered asset notice of default and of the secured creditor’s intent to obtain possession; and

Assim, como sintetiza Fábio Rocha Pinto e Silva, no paradigma da Lei Modelo da ONU sobre Garantias Mobiliárias, “o reapossamento extrajudicial pressupõe, em qualquer caso, a ausência de objeção do possuidor, caracterizada pela resistência **expressa no momento da tentativa de retomada**” (p. 54).

O Instituto Internacional para Unificação do Direito Privado (UNIDROIT), no contexto do projeto Melhores Práticas para uma Execução Eficiente (**Best Practices for Effective Enforcement**), apresentou minuta de trabalho com recomendação específica acerca da conduta do credor no reapossamento extrajudicial, de modo que **atue de forma razoável** ao buscar a posse extrajudicialmente. Recomendou-se a **vedação do comportamento excessivamente agressivo e da insistência na tentativa de obter a posse diante da resistência do possuidor**.

Em suma, a possibilidade de reapossamento extrajudicial de bem móvel dado em garantia é amplamente acolhida no direito internacional, o que se depreende da Lei Modelo da ONU sobre Garantias Mobiliárias e das recomendações do Instituto Internacional para Unificação do Direito Privado (UNIDROIT). No entanto, percebe-se nessas diretrizes a tentativa de se **fixarem limites** para esse reapossamento. Em suma, não pode haver resistência do devedor no momento da tentativa de retomada, sendo necessário acionar o Judiciário nessa hipótese. De fato, havendo resistência do devedor nesse momento, a insistência do credor ou do terceiro mandatário poderá implicar incursão mais incisiva na esfera pessoal e patrimonial do indivíduo, com risco de ofensa a sua integridade física, moral e patrimonial.

**Fábio Rocha Pinto e Silva** defende a compatibilidade do

---

(c) At the time the secured creditor attempts to obtain possession of the encumbered asset, the person in possession of the encumbered asset does not object.

3. The notice referred to in paragraph 2 (b) need not be given if the encumbered asset is perishable or may decline in value speedily.

4. If a higher-ranking secured creditor is in possession of the encumbered asset, a lower-ranking secured creditor is not entitled to obtain possession of the asset” (Disponível em: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-08779\\_e\\_ebook.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-08779_e_ebook.pdf).

Acesso em: 29/4/25).



procedimento extrajudicial de busca e apreensão com o ordenamento jurídico brasileiro, desde que respeitados certos limites também presentes nos instrumentos internacionais sobre a matéria. Segundo assevera,

“[a]o prever e permitir o reapossamento extrajudicial, a Lei 14.711/2023 estabeleceu de forma clara e detalhada as suas formas: a busca e apreensão por oficial de registro, os esforços privados de localização pelo credor ou seus prestadores de serviço, e a inclusão de restrição administrativa para a circulação (esta, especificamente aplicável aos veículos automotores). Essas iniciativas são precedidas de intimação e oportunidade de defesa ao garantidor e ao devedor, em linha com os instrumentos internacionais. **No entanto, o novo dispositivo legal brasileiro comportou críticas por ter deixado de explicitar os limites para o exercício das medidas de retomada, o que chegou a motivar o veto presidencial, posteriormente revertido pelo Congresso Nacional.**

Parece evidente, entretanto, que a nova possibilidade trazida pela lei deve ser interpretada no contexto do que permite nosso sistema jurídico, o qual certamente se coaduna com os limites impostos pelos instrumentos internacionais, já acima referidos. Em especial, **o reapossamento extrajudicial não terá afastado a inviolabilidade do domicílio, a vedação ao uso privado da violência, a proibição ao abuso de direito e a exigência de boa-fé objetiva nas relações privadas.** E, dentro desses limites, tal qual admitido no âmbito internacional, o novo dispositivo parece perfeitamente compatível com o Direito brasileiro” (PINTO E SILVA, Fábio Rocha. A Lei 14.711 e o Direito Comparado. In: CHEZZI, Bernardo & DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias.** Salvador: Juspodivm, 2024. p. 56-57 – grifo nosso).

Entendo que o procedimento de busca e apreensão extrajudicial

previsto nos parágrafos do art. 8º-C será compatível com a Constituição de 1988, **desde que adotadas as devidas cautelas para evitar graves violações aos direitos fundamentais do devedor, o que determina a necessidade de se conferir interpretação conforme à Constituição de 1988 à norma em tela.**

Entendo que os §§ 1º, 2º, 3º, 6º, 8º, 9º, 10 e 11 do art. 8º-C não necessitam de interpretação conforme, por tratarem de questões cartorárias e burocráticas da busca e apreensão. O § 11, especificamente, apenas explicita a garantia fundamental – decorrente da Constituição de 1988 – de uso do processo judicial pelo devedor fiduciante se julgar necessário.

Os §§ 4º, 5º e 7º, diferentemente, tratam dos **atos concretos para a apreensão do bem, não havendo, nesses dispositivos, clareza quanto (i) aos limites da atuação do credor ou dos terceiros mandatários, que podem ser empresas especializadas, na realização das diligências de localização do bem (§§ 4º e 5º), e quanto (ii) aos limites do ato de apreensão do bem realizado pelo oficial da serventia extrajudicial (§ 7º, expressão “apreendido o bem pelo oficial da serventia extrajudicial”).**

Vale recapitular, conforme já mencionado, que o procedimento de busca e apreensão extrajudicial tem por premissa a ausência de entrega ou disponibilização voluntária do bem móvel após a consolidação da propriedade. Esse é o teor do § 1º do art. 8º-C. Nessas circunstâncias, **atos e diligências a serem adotados pelos responsáveis pela execução extrajudicial, caso encontrem resistência do devedor, têm a potencialidade de redundar em incisiva incursão em sua esfera física, moral ou patrimonial, lesionando direitos fundamentais previstos na Constituição.**

Assim, nas diligências de localização do bem móvel e no ato de sua apreensão devem ser assegurados: i) os **direitos à vida privada, à honra e à imagem do devedor**, sendo vedado, por exemplo, atos de perseguição dos executados e de seus familiares pelo credor, por empresa especializada ou por agente cartorário; ii) a **inviolabilidade do sigilo de**

**dados**, devendo ser utilizados para a localização e a apreensão do bem somente dados públicos ou disponibilizadas pelo devedor, não podendo ser obtidas por meios ilícitos; iii) a **vedação ao uso privado da violência**, sob pena dos executores da medida incorrerem em fato tipificado como crime; iv) a **inviolabilidade do domicílio**, evitando-se a devassa do domicílio e respeitando-se a reserva de jurisdição prevista no art. 5º, inciso XI, da CF/88; v) a **dignidade da pessoa humana**, cabendo ao credor, às empresas especializadas e aos agentes cartorários atuar com cordialidade, e vi) a **autonomia da vontade**, estando terminantemente proibido o uso da força física ou psicológica por particulares ou agentes cartorários no intuito de constranger o devedor à entrega imediata do bem.

Na ADI nº 1.668, o Tribunal analisou vários dispositivos relativos à criação e à organização da Agência Nacional de Telecomunicações. Dentre essas normas, **constava preceito autorizador da realização de busca e apreensão pela agência, independentemente de ordem judicial. Tal norma foi considerada inconstitucional, por violar a inviolabilidade de domicílio**. Eis o trecho do voto do Relator, Ministro **Edson Fachin**, na parte em que analisa esse ponto:

“[O] dispositivo questionado na Lei nº 9.472/1997, que estabelece busca e apreensão de bens, tem uma dimensão distinta.

Com efeito, como bem ressaltado pela Procuradoria-Geral da República em seu Parecer, a medida, **efetuada sem ordem judicial, com base apenas no poder de polícia de que é investida a agência, desrespeita a garantia constitucional da inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI, da Constituição)**:

(...)

Saliente-se, por oportuno, que o conceito de domicílio não está limitado à residência domiciliar. Esta Corte já assentou a

orientação no sentido de que o conceito de casa, para fins de observância da garantia prevista na disposição constitucional em comento, abarca também qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade” (ADI nº 1.668, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 23/3/21. p. 22 – grifo nosso).

Ademais, a doutrina específica sobre a busca e apreensão extrajudicial alerta para o fato de que, **a depender do tipo de medida de constrição** que seja necessária para a implementação da busca e apreensão, é necessária a intervenção judicial. **Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez** lembram da necessidade de ordem judicial em caso de medidas executivas atípicas:

“De todo modo, é necessário observar que, **mesmo em um modelo de execução extrajudicial, determinadas matérias não podem ser retiradas da apreciação do Poder Judiciário**, a exemplo da decretação de prisão civil e da adoção de certas medidas executivas atípicas” (DIDIER JR., Fredie & FERNANDEZ, Leandro. Notas sobre a execução extrajudicial no sistema brasileiro de justiça multiportas. In: CHEZZI, Bernardo e DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias**. Salvador: Juspodivm, 2024. p. 114).

No procedimento do art. 8º-C, há a possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário, conforme evidenciado em seu § 11. O credor deverá acionar o juízo caso necessite, para a busca e apreensão, de alguma diligência investigativa ou constritiva que implique incursão mais incisiva na esfera pessoal e patrimonial do indivíduo, a exemplo da invasão do domicílio. O devedor, por sua vez, poderá acionar o Poder Judiciário para alegar eventual descumprimento das formalidades do procedimento extrajudicial ou caso haja desproporcionalidade no

cumprimento das medidas desse procedimento.

Em vista dessas razões, confiro **interpretação conforme à Constituição de 1988 aos §§ 4º, 5º e 7º (expressão “apreendido o bem pelo oficial da serventia extrajudicial”)** do art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911/69, com a redação conferida pela Lei nº 14.711/23, de modo que, nas diligências para a localização do bem móvel dado em garantia em alienação fiduciária e em sua apreensão, devem ser assegurados os direitos à vida privada, à honra e à imagem do devedor, a inviolabilidade do sigilo de dados, a vedação ao uso privado da violência, a inviolabilidade do domicílio, a dignidade da pessoa humana e a autonomia da vontade.

#### **4.3 Da execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca**

Além da impugnação do procedimento extrajudicial de execução da garantia em contratos de alienação fiduciária de bem móvel, é também impugnada a execução extrajudicial da hipoteca, instituto igualmente acrescido ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 14.711/23, em seu art. 9º. Eis o inteiro teor dos dispositivos impugnados:

“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 nº 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 conterá 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.”**

Rememoro que o **Decreto-Lei nº 70/66 já previa um procedimento extrajudicial de execução de hipoteca, o qual foi revogado pelo art. 18, inciso I, da Lei nº 14.711/23**. Conforme esclarecido na exposição de motivos dessa norma, **buscou-se replicar o procedimento extrajudicial existente para as operações de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis**, prevista na Lei nº 9.514/97, de modo a **fomentar o uso da hipoteca como garantia**. Sobre o ponto, a doutrina registra o seguinte:

“A Lei n. 14.711/2023 retirou a figura do agente fiduciário da execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca, aproximando o seu procedimento daquele previsto na Lei n. 9.514/1997 para a alienação fiduciária em garantia sobre imóveis. Há, por exemplo, previsão de procedimento único no caso de concurso de credores que possam utilizar a execução extrajudicial referente à garantia hipotecária ou à propriedade fiduciária (art. 10, Lei n. 14.711/2023) e de aplicação das regras contidas na Lei n. 9.514/1997 em relação à intimação para purgação da mora (art. 9º, § 1º, Lei n. 14.711/2023) e à desocupação do ocupante do imóvel excutido (art. 9º, § 12, Lei n. 14.711/2023)” (DIDIER JR., Fredie & FERNANDEZ, Leandro. Notas sobre a execução extrajudicial no sistema brasileiro de justiça multiportas. In: CHEZZI, Bernardo e DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias**. Salvador: Juspodivm,

2024. p. 83).

Observe-se que o procedimento ocorre perante titulares de serventia extrajudicial. Ele tem início perante o oficial de registro de imóveis, que intimará o devedor (§ 1º do art. 9º), e tem desfecho perante o oficial de notas do local do imóvel (§ 11), que lavra a ata notarial de arrematação, a qual constitui título hábil para registro.

Há a seguinte sequência de atos: (i) intimação do devedor, do terceiro hipotecante ou de seus representantes legais para purgação da mora no prazo de 15 (quinze) dias; (ii) início do procedimento de excussão extrajudicial da garantia hipotecária, no caso de não purgação da mora, sendo necessária a averbação desse fato na matrícula do imóvel; (iii) realização de leilão público do imóvel hipotecado, no prazo de 60 (sessenta) dias após a averbação; (iv) realização de segundo leilão em 15 (quinze) dias após o primeiro, caso o lance seja inferior ao valor do imóvel estabelecido no contrato ou previsto na avaliação do fisco; (v) caso frustrado o segundo leilão, apropriação do imóvel pelo credor ou realização de venda direta, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após o último leilão; e (vi) após a conclusão do leilão, encaminhamento dos autos ao tabelião de notas, para confeccionar a ata notarial de arrematação, que será o instrumento hábil de transmissão de propriedade.

Vale destacar, por fim, que **esse procedimento extrajudicial precisa estar previsto expressamente no título constitutivo da hipoteca (§ 15).**

Também afasto, aqui, as alegações de ofensa à inafastabilidade da jurisdição, ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Como demonstrado, nesse procedimento existe uma sucessão de atos que permitem ao devedor se manifestar acerca da execução, sendo-lhe ainda assegurado o direito constitucional de ação e de acesso ao Poder Judiciário para alegar direito eventualmente violado.

Nesse rito, o devedor é intimado pelo oficial de registro de imóveis

para a purgação da mora no prazo de 15 (quinze dias). Os horários e os locais dos leilões são comunicados ao devedor (§ 4º). Antes de o bem ser alienado em leilão, ainda é assegurado ao devedor o direito de remir a execução por meio do pagamento da totalidade da dívida (§ 7º).

O oficial de registro de imóveis gere administrativamente a execução, emitindo atos de comunicação, recebendo e transferindo valores (§ 7º) e fazendo anotações de atos de transmissão dominial (§ 9º, inc. I). Em meu entendimento, não há nessa sucessão de atos nenhum que deva ser obrigatoriamente realizado ou determinado por decisão judicial, salvo se o devedor alegar violação de seus direitos, hipótese em que ele poderá acessar a via judicial.

Quanto ao ponto, são questionados especificamente os §§ 9º, inciso II; 12 e 15 do art. 9º da Lei nº 14.711/23, relativos à **desocupação extrajudicial de imóveis objeto de hipoteca**. Sobre o inciso II do § 9º do art. 9º, alega-se a inconstitucionalidade da atribuição de poderes ao credor prevista no dispositivo acima, pois as “procurações são imbuídas do poder de representação fruto da vontade do mandante”. Assim, a lei não poderia conferir ao credor os poderes descritos nesse artigo.

A questão levantada não tem cunho propriamente constitucional. O requerente não aponta qual dispositivo ou princípio constitucional específico teria sido violado pela previsão impugnada. No entanto, vale observar que essas disposições se aplicam aos contratos de garantia hipotecária, que representam **manifestação da livre vontade dos indivíduos**. Desse modo, não haveria violação da “vontade do mandante”, uma vez que **o devedor teria aquiescido às cláusulas do contrato de hipoteca, inclusive às previsões legais aplicáveis a essa modalidade de avença**.

A impugnação ao § 12 do citado art. 9º tampouco merece prosperar. Tal norma apenas remete à Lei nº 9.514/97 relativamente aos procedimentos de desocupação após a arrematação ou apropriação definitiva. O requerente alega que esse dispositivo atribuiria uma autorização para que “empresas especializadas no uso da força/violência

[possam] praticar os atos físicos necessários para retirar do imóvel a pessoa que lá esteja residindo”.

A mera leitura desses dispositivos, seja os da Lei nº 14.711/23, seja os da Lei nº 9.514/97, é suficiente para se constatar que as razões do requerente não procedem. **Há especificamente na Lei nº 9.514/97 previsão de que a desocupação será feita mediante reintegração de posse, procedimento que não se coaduna com o uso de força por empresas privadas.** Ademais, as outras disposições referidas tratam dos custos da ocupação do imóvel após a arrematação em leilão. Assim, à míngua de quaisquer fundamentos de natureza constitucional para declarar a invalidade desse dispositivo, a impugnação deve ser rejeitada.

O último ponto especificamente levantado na ADI nº 7.608, referente ao § 15 do citado art. 9º, também não merece prosperar, uma vez que a suposta inconstitucionalidade surgiria por arrastamento, caso sejam reconhecidas as inconstitucionalidades alegadas em relação aos outros parágrafos desse artigo. Portanto, diante do afastamento das inconstitucionalidades do inciso II do § 9º e do § 12, não há que se falar em inconstitucionalidade no § 15.

Pelo exposto, declaro a constitucionalidade do art. 9º da Lei nº 14.711/23.

#### **4.4 Da execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores**

O último instituto impugnado nessa série de ações é a execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores (art. 10 da Lei nº 14.711/23). **Esse instituto complementa a previsão da execução extrajudicial de hipoteca e de alienação fiduciária de imóveis, na medida em que disciplina os procedimentos na hipótese de haver vários créditos (a título de alienação fiduciária ou hipoteca) garantidos pelo mesmo imóvel.** Conforme asseveram Carlos Elias de Oliveira e Flávio Tartuce,

**“existem dois tipos de execuções extrajudiciais de garantias imobiliárias, quais sejam: da propriedade fiduciária (art. 26 e seguintes da Lei nº 9.514/1997) e da hipoteca (art. 9º da lei n. 14.711/2023).**

Em ambos os casos, pode acontecer uma situação de concurso de credores reais, pois podem existir diferentes credores com garantias reais sobre o mesmo imóvel. Cite-se, por exemplo, a situação concreta de haver hipotecas sucessivas, subalienações fiduciárias e até mesmo caso de hipotecas recarregadas em que, por fato superveniente, tenha sido rompida a regra da unicidade de credor (vide seção 2.2.4 desta obra).

O procedimento do art. 10 da Lei das Garantias destina-se a viabilizar a interação desses credores. Chamamos esse procedimento de procedimento de concurso de credores imobiliários” (OLIVEIRA, Carlos E. Elias de & TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 70 – grifos dos autores).

Fábio Rocha Pinto e Silva destaca o caráter inovador desse instituto no ordenamento brasileiro, ressaltando, ainda, que **não se trata de um procedimento concursal, mas apenas de uma orientação de como deve agir o credor exequente:**

“A existência de garantias concorrentes sobre bem de devedor solvente foi tratada de forma incidental pela legislação brasileira. Se, por um lado, há maior regulamentação do concurso universal (cujo exemplo essencial é a falência), o legislador preocupou-se menos com a divisão dos recursos provenientes da execução de um bem determinado, contra devedor solvente, tratando apenas da prioridade e da faculdade

de execução das hipotecas, no Código Civil, e da abertura do incidente processual específico, no Código de Processo Civil, quando a excussão da garantia ocorrer em uma execução judicial.

**Não havia qualquer norma que determinasse regras ou procedimentos para que os credores, extrajudicialmente, repartissem entre si o produto proveniente da execução extrajudicial.** Apenas implicitamente, depreendia-se um dever legal ao credor exequente, de maior prioridade, de entregar aos credores subsequentes, cada um conforme sua prioridade e seu crédito, o valor que sobejasse da execução, de modo que apenas o que eventualmente restasse ao final fosse restituído ao garantidor.

**Para enfrentar essa questão, a Lei 14.711/2023 criou um procedimento de notificação de créditos concorrentes e formalização de um quadro conforme as prioridades decorrentes do registro imobiliário, em seu capítulo IV, denominado ‘Da Execução Extrajudicial da Garantia Imobiliária em Concurso de Credores’:** Note-se que o capítulo não se denomina ‘Do concurso ...’, dado que **não pretendeu criar um procedimento concursal, mas apenas orientar a atuação do credor exequente prioritário na sua execução**” (PINTO E SILVA, Fábio Rocha. A Lei 14.711 e o Direito Comparado. In: CHEZZI, Bernardo & DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias**. Salvador: Juspodivm, 2024. p. 44-45 – grifo nosso).

Eis o teor do art. 10 da Lei nº 14.711/23, no qual está prevista a matéria:

“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.”

Como se observa, quando o mesmo imóvel serve de garantia para

vários créditos, ao ter início o processo de execução extrajudicial (seja da garantia por alienação fiduciária ou por hipoteca), faz-se necessária a intimação dos demais credores, para que habilitem seus créditos.

Assim como nos demais institutos, o procedimento é realizado pelo oficial do registro de imóveis, caracterizando seu aspecto extrajudicial. **Essa autoridade será responsável por lavrar certidão em que estarão estabelecidos os graus de prioridade para a distribuição dos recursos obtidos com a garantia.** Segundo Fábio Rocha Pinto e Silva, **o oficial de registro não fará qualquer juízo acerca do quadro de credores habilitados, não sendo sequer competente para apreciar eventual impugnação:**

**“Cabe dizer, entretanto, que o oficial de registro não dispõe de qualquer função judicante. O § 1º do art. 10 determinou ao oficial que, decorrido o prazo para manifestação dos credores, lavre certidão e intime a todos quanto ao quadro de credores, que incluirá os créditos respectivos (conforme informados pelos credores) e os graus de prioridade, observada a antiguidade do crédito real como parâmetro para sua definição. Em suma, a função do oficial limita-se à intimação das partes e à certificação de fatos informados pelos credores ou constantes do registro, quais sejam, os valores dos créditos e a ordem registral de prioridade, conforme as datas dos atos praticados na matrícula imobiliária.**

**A Lei 14.711/2023 não previu qualquer forma de contestação ou impugnação da certidão lavrada pelo registrador, justamente porque (i) não cabe ao registrador qualquer juízo quanto às informações recebidas das partes; (ii) não cabe suscitação de dúvida sobre a mera certificação de fato.** E isso, importa dizer, porque os recursos decorrentes da excussão do bem não serão distribuídos pelo registrador, mas sim pelo credor exequente, para o qual o quadro de credores certificado pelo oficial constitui um guia quanto à ordem de



prioridades” (op. cit., p. 50 – grifo nosso).

Carlos Elias de Oliveira e Flávio Tartuce entendem que **as divergências acerca do quadro geral de credores deverão ser sanadas judicialmente**:

“A lei, todavia, é silente sobre o eventual direito à impugnação. Consideramos que a via adequada para impugnação é, em primeiro lugar, uma notificação extrajudicial - por qualquer canal, inclusive por meios digitais - diretamente ao credor pertinente, requerendo-lhe que apresente uma retificação perante o registrador dentro de um prazo razoável, de quinze dias, por exemplo.

**Se for inerte ou resistente esse credor, a via adequada será a judicial, cabendo ao prejudicado valer-se da ação judicial para demandar a retificação dos valores dos créditos indicados no quadro geral de credores”** (OLIVEIRA, Carlos E. Elias de, & TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 70-71 – grifo nosso).

Essa compreensão é também adotada por Fábio Rocha Pinto e Silva:

“Caso haja discordância ou mesmo dúvida quanto aos fatos certificados, caberá à parte lesada pleitear seu direito na via adequada e, ainda, ao credor exequente, que possui dever legal perante os demais credores em concurso de fato, realizar a consignação judicial do montante em excesso, após a quitação do próprio crédito e das custas da execução” (PINTO E SILVA, Fábio Rocha. A Lei 14.711 e o Direito Comparado. In: CHEZZI, Bernardo & DEBS, Marta El (coords.). **O Novo Marco das Garantias**. Salvador: Juspodivm. 2024. p. 50).

Conforme se depreende dos comentários doutrinários acima e do teor da norma impugnada, a previsão da execução extrajudicial da garantia imobiliária em concurso de credores não inova quanto aos procedimentos propriamente executivos. Na qualidade de procedimento acessório, apenas estabelece a forma de definição da ordem de prioridade na distribuição dos valores obtidos com a execução de garantia em imóvel que é objeto de garantia de vários créditos. Assim, os demais atos executivos serão aqueles já previstos para a execução extrajudicial da hipoteca e da alienação fiduciária de bem móvel.

Não há no procedimento do art. 10 da Lei nº 14.711/23 nenhum ato que, por sua natureza, deva ser necessariamente executado no âmbito judicial. **Havendo divergências acerca do quadro geral de credores, poderão os interessados buscar resolução pela via judicial.** Portanto, não há que se falar em violação do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da inafastabilidade da jurisdição.

## 5. Dispositivo e tese

Em face do exposto, julgo **parcialmente procedentes** os pedidos das ADI nºs 7.600, 7.601 e 7.608, conferindo **interpretação conforme à Constituição aos §§ 4º, 5º e 7º (expressão “apreendido o bem pelo oficial da serventia extrajudicial”)** do art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911/69, com a **redação conferida pela Lei nº 14.711/23**, de modo que, nas diligências para a localização do bem móvel dado em garantia em alienação fiduciária e em sua apreensão, devem ser assegurados os direitos à vida privada, à honra e à imagem do devedor; a inviolabilidade do sigilo de dados; a vedação ao uso privado da violência; a inviolabilidade do domicílio; a dignidade da pessoa humana e a autonomia da vontade.

Proposta de tese:

1. São constitucionais os procedimentos extrajudiciais instituídos pela Lei nº 14.711/23 de consolidação da propriedade em contratos de alienação fiduciária de bens móveis, de execução dos créditos garantidos

por hipoteca e de execução da garantia imobiliária em concurso de credores.

2. Nas diligências para a localização do bem móvel dado em garantia em alienação fiduciária e em sua apreensão, previstas nos §§ 4º, 5º e 7º do art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911/69 (redação da Lei nº 14.711/23), devem ser assegurados os direitos à vida privada, à honra e à imagem do devedor; a inviolabilidade do sigilo de dados; a vedação ao uso privado da violência; a inviolabilidade do domicílio; a dignidade da pessoa humana e a autonomia da vontade.