

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.608 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA AVALIADORES FEDERAIS - FENASSOJAF
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO FEDERAL DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL - AFOJEBRA
ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - FEBRABAN
ADV.(A/S) : LUIS VICENTE MAGNI DE CHIARA
ADV.(A/S) : ANSELMO MOREIRA GONZALEZ
ADV.(A/S) : HELOISA SCARPELLI
ADV.(A/S) : LETICIA FERREIRA SILVA
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO - ACREFI
ADV.(A/S) : SAUL TOURINHO LEAL
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR
ADV.(A/S) : MAURÍCIO GARCIA PALLARES ZOCKUN
AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DE NOTARIOS E REGISTRADORES - CNR
ADV.(A/S) : RAFAEL THOMAZ FAVETTI
AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO

VOTO-VOGAL

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

ADI 7608 / DF

1. Ações diretas de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizadas pela União dos Oficiais de Justiça do Brasil – UNIOFICIAIS/BR, pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e pela Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais – FENASSOJAF, contra normas da Lei n. 14.711/2023, nas quais se estabelecem procedimentos extrajudiciais de consolidação da propriedade e de busca e apreensão de bens móveis, em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, e de execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca e de garantia imobiliária em concurso de credores.

2. Dispõe-se nas normas impugnadas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 7.600, 7.601 e 7.608:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 11. Na hipótese de não pagamento voluntário da dívida no prazo legal, é dever do devedor, no mesmo prazo e com a devida ciência do cartório de registro de títulos e documentos, entregar ou disponibilizar voluntariamente a coisa ao credor para a venda extrajudicial na forma do art. 8º-C deste Decreto-Lei, sob pena de

sujeitar-se a multa de 5% (cinco por cento) do valor da dívida, respeitado o direito do devedor a recibo escrito por parte do credor.

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

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

I – cópia do contrato referente à dívida;

II – valor total da dívida de acordo com a possível data de pagamento;

III – planilha com detalhamento da evolução da dívida;

IV – boleto bancário, dados bancários ou outra indicação de meio de pagamento, inclusive a faculdade de pagamento direto no competente cartório de registro de títulos e documentos;

V – dados do credor, especialmente nome, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), telefone e outros canais de contato;

VI – forma de entrega ou disponibilização voluntárias do bem no caso de inadimplemento;

VII – advertências referentes ao disposto nos §§ 2º, 4º, 8º e 10 deste artigo.

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

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

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

I – lançará, no caso de veículos, restrição de circulação e de transferência do bem no sistema de que trata o § 9º do art. 3º deste Decreto-Lei;

II – comunicará, se for o caso, aos órgãos registrais competentes

para averbação da indisponibilidade do bem e da busca e apreensão extrajudicial;

III – lançará a busca e apreensão extrajudicial na plataforma eletrônica mantida pelos cartórios de registro de títulos e documentos por meio de suas entidades representativas, com base no art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e

IV – expedirá certidão de busca e apreensão extrajudicial do bem.

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

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

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

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

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

I – cancelará os lançamentos e as comunicações de que trata o § 2º deste artigo;

II – averbará no registro pertinente ou, no caso de bens cuja alienação fiduciária tenha sido registrada apenas em outro órgão, comunicará a este para a devida averbação.

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

§ 9º No prazo de 5 (cinco) dias úteis após a apreensão do bem, o

devedor fiduciante terá o direito de pagar a integralidade da dívida pendente, segundo os valores apresentados pelo credor fiduciário no seu requerimento, hipótese na qual será cancelada a consolidação da propriedade e restituída a posse plena do bem.

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

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

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

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

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

“CAPÍTULO III

DA EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL DOS CRÉDITOS GARANTIDOS POR HIPOTECA

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

§ 1º *Vencida e não paga a dívida hipotecária, no todo ou em parte, o devedor e, se for o caso, o terceiro hipotecante ou seus representantes legais ou procuradores regularmente constituídos serão*

intimados pessoalmente, a requerimento do credor ou do seu cessionário, pelo oficial do registro de imóveis da situação do imóvel hipotecado, para purgação da mora no prazo de 15 (quinze) dias, observado o disposto no art. 26 da Lei 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 conterà os dados da intimação do devedor e do garantidor e dos autos do leilão e constituirá título hábil de transmissão da propriedade ao arrematante a ser registrado na matrícula do imóvel.

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

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

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

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

CAPÍTULO IV

DA EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL DA GARANTIA IMOBILIÁRIA EM CONCURSO DE CREDORES

Art. 10. Quando houver mais de um crédito garantido pelo

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

I – o cálculo do valor atualizado do crédito para excussão da garantia, incluídos os seus acessórios;

II – os documentos comprobatórios do desembolso e do saldo devedor, quando se tratar de crédito pecuniário futuro, condicionado ou rotativo; e

III – a sentença judicial ou arbitral que tornar líquido e certo o montante devido, quando ilíquida a obrigação garantida.

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

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

3. Nesta sessão virtual, o Relator, Ministro Dias Toffoli, proferiu voto conjunto julgando parcialmente procedentes os pedidos para dar interpretação conforme à Constituição aos “§§ 4º, 5º e 7º (expressão ‘apreendido o bem pelo oficial da serventia extrajudicial’) do art. 8º-C do Decreto-

ADI 7608 / DF

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”.

Esta a tese de julgamento proposta pelo Relator:

“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”.

4. Peço vênias ao Relator para divergir e julgar procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade.

5. O art. 6º da Lei n. 14.711/2023 introduziu no Decreto-Lei n. 911/1965 os arts. 8º-B a 8º-E, nos quais se estabelece procedimento extrajudicial de consolidação da propriedade e de busca e apreensão de bens móveis objeto de contrato de alienação fiduciária.

Por esse procedimento, faculta-se ao credor promover a consolidação da propriedade fiduciária no cartório de registro de títulos e documentos (ou nos órgãos executivos de trânsito dos Estados, em caso

ADI 7608 / DF

de veículos automotores), devendo comprovar a mora do devedor. Notificado, o devedor poderá pagar voluntariamente a dívida ou apresentar documentos que comprovem ser indevida a cobrança, os quais serão examinados pelo oficial do cartório de registro de títulos.

O oficial poderá acolher as alegações do devedor, encerrando o procedimento, ou rejeitá-las, averbando a consolidação da propriedade fiduciária e possibilitando a alienação do bem pelo credor.

Para promover a alienação do bem, prevê-se, nos §§ 1º e seguintes do art. 8º-C, procedimento extrajudicial de busca e apreensão, permitindo ao credor, inclusive pela atuação de empresas especializadas, a realização de diligências para a localização dos bens, e sua apreensão pelo oficial da serventia extrajudicial.

6. No art. 9º da Lei n. 14.711/2023, concebe-se procedimento extrajudicial de execução dos créditos garantidos por hipoteca, realizado no registro de imóveis da situação do imóvel hipotecado. Notificado o devedor para purgar a mora e não atendida a notificação, o § 2º do art. 9º da Lei n. 14.711/2023 autoriza a realização de leilão público do imóvel hipotecado.

De forma semelhante, estabelece-se, no art. 10, a possibilidade de execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca ou de consolidação da propriedade fiduciária, quando houver mais de um crédito garantido pelo mesmo imóvel.

7. A propriedade privada é princípio da ordem econômica, cuja finalidade é *“assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”*, nos termos do art. 170 da Constituição da República. A execução de créditos, mesmo garantidos por hipoteca ou por contratos de alienação fiduciária, não pode ser realizada sem observância estrita às disposições

ADI 7608 / DF

constitucionais.

A Constituição assegurou a todos a inviolabilidade da intimidade e da vida privada (inc. X do art. 5º) e consagrou a casa como asilo inviolável do indivíduo, vedado o ingresso sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro ou, durante o dia, por determinação judicial (inc. XI do art. 5º). Dispõe-se, no inc. LIV do art. 5º da Constituição, ademais, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Contrariam esses direitos e garantias fundamentais normas infraconstitucionais pelas quais estabelecidos procedimentos extrajudiciais de execução de créditos, com previsão de busca e apreensão por oficiais de serventias extrajudiciais e cumprimento de diligências por empresas especializadas na localização de bens.

8. Não se desconhece a existência de precedentes deste Supremo Tribunal nos quais se reconheceu a compatibilidade de procedimentos extrajudiciais de execução de créditos com a Constituição.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 627.106 (Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 14.6.2021, Tema 249), o Plenário reafirmou jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal no sentido da recepção, pela Constituição, do procedimento previsto no Decreto-Lei n. 70/1966 de execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca referentes ao regime do Sistema Financeiro de Habitação. Esta a ementa desse acórdão:

“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'.

Manifestando compreensão semelhante, este Supremo Tribunal, ao apreciar o Recurso Extraordinário n. 860.631 (Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 14.2.2024, Tema 982), reconheceu a constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel previsto na Lei n. 9.514/1997. Confira-se a ementa desse julgado:

“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 fluxos 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’.

Em ambos esses precedentes, fiquei vencida ao sustentar a inconstitucionalidade da previsão de procedimentos de execução extrajudicial de créditos pela legislação infraconstitucional. No voto vencido proferido no Recurso Extraordinário n. 627.106, por exemplo, anotei:

“(...) efetivamente, a análise do que se tem no Decreto-Lei nº 70/66 desobedece, a meu ver, os princípios básicos do devido processo legal, uma vez que o devedor se vê colhido nos seus bens sem que haja a possibilidade imediata de acesso ao Poder Judiciário. A parte contrária vem alegando que tanto pode que, neste caso, a recorrente chegou até o Supremo. Mas isso não significa o respeito integral a que haja um devido processo devidamente observado – que significa no tempo certo, e não apenas nessa possibilidade remota ou reflexa de se ter acesso ao Poder Judiciário –, que se cumpra o devido processo legal.

Portanto, considero que, neste caso, nessa passagem específica do decreto-lei, não há espaço na Constituição de 1988 para ser considerado em consonância com o que se põe no art. 5º, inciso LIV, da Constituição. Com esse fundamento, efetivamente considero que é necessária a modificação da jurisprudência”.

9. Com relação à busca e apreensão de bens, este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido da existência de cláusula constitucional de reserva de jurisdição para realização dessa medida, que não pode, portanto, ser atribuída pela legislação infraconstitucional a órgãos que não integrem o Poder Judiciário.

Nessa linha, este Supremo Tribunal julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.668 (Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 23.3.2021) para reconhecer a inconstitucionalidade de norma da Lei n. 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) que atribuía à Agência Nacional de Telecomunicações atribuição para *“realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência”*.

Na ocasião, o Ministro Edson Fachin enfatizou, no voto condutor do acórdão:

“A possibilidade de promoção de interdição de estabelecimentos, instalações ou equipamentos, assim como a apreensão de bens ou produtos, contida na citada Lei nº 10.871/2004, revelam-se exercício do poder de polícia da Administração Pública, dotado de autoexecutoriedade, ínsita ao exercício dessa função.

No entanto, 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):

‘Art. 5º (...)

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

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. Nesse sentido:

‘Para os fins da proteção constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Carta Política, o conceito normativo de ‘casa’ revela-se abrangente e, por estender-se a qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade (CP, art. 150, §4º, III), compreende os consultórios profissionais dos cirurgiões-dentistas. Nenhum agente público pode ingressar no recinto de consultório odontológico, reservado ao exercício da atividade profissional de cirurgião-dentista, sem o consentimento deste, exceto nas situações taxativamente previstas na Constituição (art. 5º, XI).’ (RE 251.445, Rel. Min. Celso de Mello).

Assim, salientando que a medida de busca e posterior apreensão de bens requer autorização judicial, em obediência ao disposto no artigo 5º, inciso XI do texto constitucional, compreendo que a decisão cautelar deve ser mantida, ainda que sob outro fundamento.

Destaco que o disposto no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 10.871/2004 não é objeto da presente demanda e, portanto, não há qualquer juízo vinculante a ser realizado a seu respeito.

Todavia, em se tendo por inconstitucional a previsão de realização de buscas pela ANATEL, para posterior apreensão de bens, sem ordem judicial prévia, e em se considerando a existência de uma zona de intersecção entre ambas as figuras, sublinho que cabe a eventual avaliação judicial no caso concreto estabelecer se se trata de legítimo exercício do poder de polícia ou de indevido uso de busca sem requisição judicial.

Assim, mantenho a cautelar deferida pelo Plenário, reconhecendo a inconstitucionalidade do disposto no artigo 19, inciso XV da Lei nº 9.474/1997, por violação ao disposto no artigo 5º, inciso XI, do texto constitucional”.

10. Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 5.881, 5.886, 5.890, 5.925, 5.931 e 5.932, Relator o Ministro Marco Aurélio, Redator para o acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 5.4.2021), este

Supremo Tribunal assentou existência de reserva de jurisdição também quanto à decretação de indisponibilidade de bens, declarando inconstitucional norma federal pela qual se autorizava a Fazenda Pública a tornar indisponíveis bens e direitos sujeitos a arresto e penhora. Esta a ementa desses acórdãos:

“Direito Constitucional, tributário e processual civil. Ações diretas de inconstitucionalidade. Averbação da Certidão de Dívida Ativa (CDA) em órgãos de registro e indisponibilidade de bens do devedor em fase pré-executória.

1. *Ações diretas contra os arts. 20-B, § 3º, II, e 20-E da Lei nº 10.522/2002, com a redação dada pela Lei nº 13.606/2018, que (i) possibilitam a averbação da certidão de dívida ativa em órgãos de registros de bens e direitos, tornando-os indisponíveis, após a conclusão do processo administrativo fiscal, mas em momento anterior ao ajuizamento da execução fiscal; e (ii) conferem à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional o poder de editar atos regulamentares.*

2. *Ausência de inconstitucionalidade formal. Matéria não reservada à lei complementar. Os dispositivos impugnados não cuidam de normas gerais atinentes ao crédito tributário, pois não interferem na regulamentação uniforme acerca dos elementos essenciais para a definição de crédito. Trata-se de normas procedimentais, que determinam o modo como a Fazenda Pública federal tratará o crédito tributário após a sua constituição definitiva.*

3. *Constitucionalidade da averbação da certidão de dívida ativa em registros de bens e direitos em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal. A mera averbação da CDA não viola o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, a reserva de jurisdição e o direito de propriedade. É medida proporcional que visa à proteção da boa-fé de terceiros adquirentes de bens do devedor, ao dar publicidade à existência da dívida. Além disso, concretiza o comando contido no art. 185, caput, do Código Tributário Nacional, que presume ‘fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa’. Tal presunção legal é*

absoluta, podendo ser afastada apenas 'na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita'.

4. Inconstitucionalidade material da indisponibilidade de bens do devedor na via administrativa. A indisponibilidade tem por objetivo impedir a dilapidação patrimonial pelo devedor. Todavia, tal como prevista, não passa no teste de proporcionalidade, pois há meios menos gravosos a direitos fundamentais do contribuinte que podem ser utilizados para atingir a mesma finalidade, como, por exemplo, o ajuizamento de cautelar fiscal. A indisponibilidade deve respeitar a reserva de jurisdição, o contraditório e a ampla defesa, por se tratar de forte intervenção no direito de propriedade.

5. Procedência parcial dos pedidos, para considerar inconstitucional a parte final do inciso II do § 3º do art. 20-B, onde se lê 'tornando-os indisponíveis', e constitucional o art. 20-E da Lei nº 10.522/2002, ambos na redação dada pela Lei nº 13.606/2018".

11. Na espécie vertente, as normas impugnadas, ao permitirem a busca, apreensão e alienação de bens de propriedade ou sob posse direta do devedor, por procedimento que tramita em serventia extrajudicial, sem submeter-se ao controle do Poder Judiciário, contrariaram a Constituição da República e, por isso, devem ser declaradas inconstitucionais.

12. Pelo exposto, reiterando as vênias ao Relator, **voto no sentido de julgar procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 7.600, 7.601 e 7.608 para reconhecer a inconstitucionalidade dos arts. 6º, 9º e 10 da Lei n. 14.711/2023.**