

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

MARGARETH ASSUNÇÃO RIBEIRO CAMPOS

**O FENÔMENO DA DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL E A CONSOLIDAÇÃO DE
PROPRIEDADE E BUSCA E APREENSÃO DE VEÍCULOS, PELA VIA
ADMINISTRATIVA, COMO INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA E DE
POTENCIAL FOMENTO AO CRÉDITO**

GOIÂNIA
2026

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

MARGARETH ASSUNÇÃO RIBEIRO CAMPOS

**O FENÔMENO DA DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL E A CONSOLIDAÇÃO DE
PROPRIEDADE E BUSCA E APREENSÃO DE VEÍCULOS, PELA VIA
ADMINISTRATIVA, COMO INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA E DE
POTENCIAL FOMENTO AO CRÉDITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Direito Constitucional Econômico do
Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, como
requisito parcial para obtenção de título de Mestre em
Direito Constitucional Econômico.
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli

GOIÂNIA
2026

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

C198f

Campos, Margareth Assunção Ribeiro.

O fenômeno da desjudicialização no Brasil e a consolidação de propriedade e busca e apreensão de veículos, pela via administrativa, como instrumentos de acesso à justiça e de potencial fomento ao crédito / Margareth Assunção Ribeiro Campos. – 2026.

116 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

1. Desjudicialização. 2. Alienação fiduciária. 3. Busca e apreensão extrajudicial. 4. Acesso à justiça. I. Nicoli, Ricardo Luiz. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 346.542(81)

RESUMO

Esta dissertação examinou o fenômeno da desjudicialização no sistema jurídico brasileiro, com foco na consolidação da propriedade fiduciária e na busca e apreensão extrajudiciais de veículos, introduzidas pela Lei n. 14.711/2023 e regulamentadas pelo Provimento n. 196/2025 do Conselho Nacional de Justiça. O estudo investigou se esses procedimentos podem ampliar o acesso à justiça sem comprometer as garantias constitucionais das partes e qual o seu potencial de repercussão sobre o mercado de crédito. Adotou-se abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, mediante o método dedutivo e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina, legislação, atos normativos, jurisprudência e documentos institucionais relacionados ao Poder Judiciário, às serventias extrajudiciais e ao mercado de crédito. Inicialmente, analisou-se a evolução do conceito de acesso à justiça e o sistema brasileiro de justiça multiportas; em seguida, examinou-se a desjudicialização como técnica de organização do sistema de justiça e o regime jurídico das serventias extrajudiciais; por fim, compararam-se os procedimentos judicial e extrajudicial de consolidação da propriedade e de busca e apreensão de veículos, com atenção ao devido processo legal extrajudicial e à constitucionalidade do modelo. Os resultados indicaram que a desjudicialização pode ampliar as vias de solução de conflitos sem afastar a jurisdição estatal. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a constitucionalidade dos procedimentos nas ADIs 7600, 7601 e 7608, concluiu-se que a legitimidade do modelo depende da preservação do contraditório, da informação adequada, da imparcialidade e independência dos agentes delegados, da publicidade, da previsibilidade, da fiscalização e da tutela judicial tempestiva, vedadas formas de coerção privada incompatíveis com as garantias fundamentais. No plano econômico, os documentos analisados apontaram potencial para redução dos riscos e dos custos de recuperação das garantias e possíveis efeitos favoráveis sobre o crédito; contudo, os dados empíricos ainda são insuficientes para afirmar impacto efetivo sobre as taxas de juros ou a ampliação da oferta de financiamentos. Concluiu-se, assim, que os procedimentos estudados constituem instrumentos constitucionalmente legítimos de reorganização do sistema de justiça multiportas, desde que estruturados segundo uma perspectiva garantística, capaz de conciliar eficiência, acesso à justiça e proteção dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: desjudicialização; acesso à justiça; alienação fiduciária; busca e apreensão extrajudicial; impactos econômicos.

ABSTRACT

This dissertation examined the phenomenon of dejudicialization within the Brazilian legal system, focusing on the consolidation of fiduciary ownership and the extrajudicial repossession of vehicles, introduced by Law No. 14,711/2023 and regulated by Provision No. 196/2025 of the National Council of Justice. The study investigated whether these procedures can broaden access to justice without compromising the parties' constitutional safeguards and assessed their potential impact on the credit market. A qualitative, legal-dogmatic approach was adopted, using the deductive method and bibliographic and documentary research techniques, with an analysis of legal scholarship, legislation, regulatory acts, case law, and institutional documents related to the Judiciary, extrajudicial registry and notarial services, and the credit market. First, the evolution of the concept of access to justice and the Brazilian multi-door justice system was analyzed; next, dejudicialization was examined as a technique for organizing the justice system, together with the legal framework governing extrajudicial registry and notarial services; finally, the judicial and extrajudicial procedures for the consolidation of fiduciary ownership and the repossession of vehicles were compared, with particular attention to extrajudicial due process and the constitutionality of the model. The results indicated that dejudicialization can broaden the avenues available for dispute resolution without excluding state jurisdiction. Although the Federal Supreme Court recognized the constitutionality of these procedures in Direct Actions of Unconstitutionality Nos. 7600, 7601, and 7608, the study concluded that the legitimacy of the model depends on preserving adversarial proceedings, adequate information, the impartiality and independence of delegated agents, publicity, predictability, oversight, and timely judicial protection, while prohibiting forms of private coercion incompatible with fundamental rights and guarantees. From an economic perspective, the documents analyzed indicated the potential to reduce the risks and costs associated with the recovery of collateral, as well as possible favorable effects on credit. However, the available empirical data remain insufficient to establish an actual impact on interest rates or an expansion in the supply of financing. It was therefore concluded that the procedures examined constitute constitutionally legitimate instruments for reorganizing the multi-door justice system, provided that they are structured according to a rights-protective approach capable of reconciling efficiency, access to justice, and the protection of fundamental rights.

Keywords: dejudicialization; access to justice; fiduciary transfer of ownership; extrajudicial repossession; economic impacts.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	Alternative Dispute Resolution
Art.	Artigo
Cejusc	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal (CF)
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
Inc.	Inciso
MASC	Método Alternativo de Solução de Conflitos
ODR	Online Dispute Resolution
ON-RTDPJ	Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
Prov.	Provimento
RE	Recurso Extraordinário
Res.	Resolução
RTD	Registro de Títulos e Documentos
RTDPJ	Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas
SERP	Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
SIREC	Sistema Informatizado para a Resolução de Conflitos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 ACESSO À JUSTIÇA: NOÇÃO CONTEMPORÂNEA E INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO	13
2.1 O PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO	13
2.1.1 Evolução do conceito de acesso à justiça	15
2.1.2 Acesso à justiça como direito fundamental e garantia institucional	17
2.1.3 Acesso à justiça como efetividade	17
2.2 AS ONDAS DE ACESSO À JUSTIÇA	19
2.2.1 As propostas de ondas renovatórias do acesso à justiça	21
2.2.2 Acesso à justiça e os métodos adequados de resolução de conflitos	24
2.2.2.1 A mediação e a conciliação	26
2.2.2.2 Arbitragem	27
2.2.2.3 Online Dispute Resolution	28
2.2.2.4 Dispute Board	29
2.3 INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO	30
2.3.1 Conteúdo constitucional do princípio da inafastabilidade da jurisdição	30
2.3.2 Controle judicial: garantia do uso da porta do Poder Judiciário	32
3 A DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL	35
3.1 JUDICIALIZAÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO	35
3.1.1 A evolução normativa da desjudicialização no Brasil	38
3.1.2 O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação na padronização e fiscalização dos serviços desjudicializados	41
3.2 A DESJUDICIALIZAÇÃO NO CONTEXTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA MULTIORTAS	43
3.2.1 Tribunal multiortas de Frank Sander e sistema de justiça multiortas brasileiro	45
3.2.2 Desjudicialização como técnica de organização do sistema de justiça e não negação do acesso à justiça	47
3.2.3 Controle judicial como salvaguarda permanente	51
3.3 A AMPLIAÇÃO FUNCIONAL DA ATIVIDADE DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS	52
3.3.1 A natureza da atividade notarial e registral e o regime de delegação.....	55
3.3.2 A atuação das serventias extrajudiciais em atividades de resolução de conflitos e de aprimoramento do sistema de justiça	56
4 EXECUÇÃO DO CONTRATO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE BEM MÓVEL E BUSCA E APREENSÃO EXTRAJUDICIAIS: PROCEDIMENTOS DESJUDICIALIZADOS E POTENCIAIS EFEITOS NO ESTÍMULO AO CRÉDITO E REDUÇÃO DE CUSTOS	60

4.1 A ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA	60
4.1.1 Conceitos importantes: fidúcia, propriedade fiduciária, propriedade resolúvel e negócio fiduciário	61
4.1.2 Alienação fiduciária de bem móvel: veículos	64
4.1.3 Execução do contrato de alienação fiduciária de bem móvel em caso de inadimplemento	67
4.1.4 Forma da execução e da busca e apreensão de bem móvel prevista no Decreto-Lei n. 911/1969 antes das inovações da Lei n. 14.711/2023	68
4.2 A EXECUÇÃO E A BUSCA E APREENSÃO NOS CASOS DE INADIMPLEMENTO DOS CONTRATOS DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA DE BENS MÓVEIS PELA VIA EXTRAJUDICIAL, INTRODUZIDAS PELO MARCO LEGAL DAS GARANTIAS	69
4.2.1 A constitucionalidade do procedimento e o devido processo legal extrajudicial	73
4.2.2 Particularidades dos procedimentos de busca e apreensão judicial e extrajudicial	79
4.2.3 Regulamentação e uniformização do procedimento pelo CNJ: Prov. n. 196/2025 ..	81
4.3 POTENCIAIS BENEFÍCIOS DA OPÇÃO EXTRAJUDICIAL NO TOCANTE AO FOMENTO AO CRÉDITO, À CELERIDADE E À REDUÇÃO DE CUSTOS	83
4.3.1 Posição do Conselho Nacional de Justiça acerca dos benefícios da via extrajudicial	88
4.3.2 A crise do Poder Judiciário como resultado de uma judicialização excessiva: Justiça em Números e a contribuição das execuções para a sobrecarga do Poder Judiciário	89
4.3.3 Impacto esperado da desjudicialização no mercado de crédito: manifestações em pareceres institucionais sobre potenciais efeitos no crédito e na circulação de riquezas e dados dos cartórios extrajudiciais	91
5 CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	107

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação possui como tema o fenômeno da desjudicialização no Brasil e a consolidação de propriedade e busca e apreensão de bens móveis, especialmente veículos, pela via administrativa, como instrumentos de acesso à justiça e de potencial fomento ao crédito.

A busca e apreensão e a consolidação da propriedade de bens móveis nos contratos de alienação fiduciária estão reguladas pelo Decreto-Lei n. 911/69. Antes das alterações promovidas pela Lei n. 14.711/2023, em caso de inadimplemento de condições pelo devedor fiduciante, era permitido ao credor apenas postular a apreensão do bem e a consolidação da propriedade, ingressando com uma ação judicial.

Com a recente promulgação da Lei n. 14.711, em 30 de outubro de 2023, conhecida como Marco Legal das Garantias, foram introduzidas alterações que permitem ao credor fiduciário realizar a apreensão de bens para recuperação de seu crédito por meio de procedimento administrativo extrajudicial perante o Cartório de Registro de Títulos e Documentos.

A crescente judicialização das relações cotidianas no Brasil tem provocado sobrecarga no Poder Judiciário, destacando-se a significativa contribuição das execuções, conforme confirmam os dados apresentados pelo próprio Judiciário. A crise na gestão de conflitos é percebida em várias áreas, na morosidade processual, no congestionamento dos tribunais e no aumento do orçamento destinado ao Poder Judiciário para lidar com o crescimento da máquina. Essa crise reflete o uso excessivo do sistema judicial, muitas vezes sem que se considerem adequadamente as particularidades de cada caso e a existência de possibilidades de solução fora do Judiciário.

Diante desse cenário, o estudo examina a desjudicialização, isto é, a resolução de conflitos por via diversa da judicial. Avalia-se se essa opção pode impulsionar a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça no Brasil, mediante a diversificação dos métodos de solução dos conflitos, a ampliação das vias de acesso e a promoção da gestão adequada dos problemas jurídicos.

Busca-se avaliar se a crise de sobrecarga do Judiciário é a única razão para a adoção de práticas extrajudiciais ou se a desjudicialização também se fundamenta na diversificação das vias de acesso à justiça. Examina-se, ainda, se essa diversificação pode aprimorar o acesso e promover uma cultura de gestão adequada dos conflitos, oferecendo alternativa viável e eficaz para conferir efetividade à resolução de disputas.

A pesquisa justifica-se, inicialmente, por sua relevância prática e institucional. A

elevada quantidade de processos em tramitação e, especialmente, o peso das execuções no acervo do Poder Judiciário tornam relevante a investigação de mecanismos capazes de diversificar as vias de tutela dos direitos e contribuir para uma organização mais eficiente do sistema de justiça. No caso específico da alienação fiduciária de bens móveis, a importância do tema também alcança a esfera econômica, diante da relação entre a eficiência na recuperação das garantias, os riscos das operações de crédito e os custos envolvidos na concessão de financiamentos.

A relevância científica decorre, ainda, da atualidade do objeto e da recente conformação normativa e jurisprudencial do procedimento estudado. A execução e a busca e apreensão extrajudiciais de bens móveis foram introduzidas pela Lei n. 14.711/2023, receberam regulamentação nacional pelo Conselho Nacional de Justiça somente com o Provimento n. 196/2025 e tiveram sua constitucionalidade examinada pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs n. 7600, 7601 e 7608, em julho de 2025. Trata-se, portanto, de disciplina ainda em processo de consolidação, o que limita a existência de produção acadêmica e de dados empíricos acumulados sobre sua aplicação. Nesse cenário, a contribuição da pesquisa está em examinar a desjudicialização não apenas sob a perspectiva tradicional dos procedimentos consensuais ou de jurisdição voluntária, mas no campo mais sensível da tutela executiva extrajudicial, em que a possibilidade de produção de efeitos patrimoniais independentemente da concordância atual do devedor intensifica a tensão entre eficiência, acesso à justiça e preservação das garantias constitucionais.

O problema do qual se parte para o desenvolvimento da pesquisa é o seguinte: a desjudicialização de procedimentos e a consolidação da propriedade e a apreensão de veículos pela via administrativa, introduzidas pela Lei n. 14.711/2023 contribuem para ampliar o acesso à justiça sem comprometer as garantias constitucionais das partes e ainda fomentar o crédito?

O objetivo geral da pesquisa é analisar se a desjudicialização de procedimentos e a consolidação da propriedade e a recuperação extrajudiciais de veículos, introduzidas pela Lei n. 14.711/2023, representam instrumentos constitucionalmente adequados de ampliação do acesso à justiça e de potencial fomento ao crédito.

Os objetivos específicos são: examinar a evolução do conceito de acesso à justiça em um sistema de justiça multiportas; analisar a desjudicialização como técnica de organização do sistema de justiça, e não de limitação ou negação do acesso à justiça; identificar o regime constitucional e institucional das serventias extrajudiciais; descrever e comparar os procedimentos judicial e extrajudicial de busca e apreensão e de consolidação da propriedade de veículos; verificar as garantias do devido processo legal extrajudicial; analisar e discutir a

constitucionalidade do procedimento estudado à luz do entendimento fixado nas ADIs 7600, 7601 e 7608; examinar dados e documentos institucionais sobre os possíveis efeitos, no mercado de crédito, da recuperação eficiente das garantias pela via extrajudicial; e, identificar, a partir dos dados atualmente disponíveis, as limitações empíricas para aferição dos efeitos das alterações promovidas na consolidação da propriedade e na busca e apreensão de veículos.

A hipótese adotada é a de que o procedimento extrajudicial é constitucionalmente legítimo quando preserva o devido processo legal extrajudicial, mantém o livre acesso ao judiciário e assegura contraditório, publicidade, previsibilidade, fiscalização e controle dos atos praticados, podendo ainda contribuir para a redução de custos e riscos na recuperação do crédito.

A hipótese, contudo, não deve ser tomada como premissa já demonstrada. As objeções à retirada da atuação judicial prévia em atos capazes de produzir perda da posse, consolidação da propriedade e excussão patrimonial foram formuladas por diferentes atores institucionais. Na Mensagem n. 560/2023, a Presidência da República, acolhendo manifestação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, invocou a reserva de jurisdição, o devido processo legal e a inviolabilidade do domicílio para justificar o veto à busca e apreensão extrajudicial. Nas ADIs n. 7600, 7601 e 7608, respectivamente, a União dos Oficiais de Justiça do Brasil – UNIOFICIAIS/BR, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, e a FENASSOJAF/AFOJEBRA também sustentaram violações a garantias constitucionais, entre elas a inafastabilidade da jurisdição, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. No julgamento dessas ações, a Ministra Cármen Lúcia igualmente adotou posição contrária à constitucionalidade dos arts. 6º, 9º e 10 da Lei n. 14.711/2023. É com essas posições, devidamente identificadas, que a pesquisa confronta a perspectiva favorável à desjudicialização. (Brasil, 2023b; STF, 2025)

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com utilização do método dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O material selecionado para análise é constituído por obras doutrinárias, legislação, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, pareceres do Banco Central do Brasil e relatórios institucionais relacionados ao Poder Judiciário, às serventias extrajudiciais e ao mercado de crédito. O recorte normativo compreende o período entre a edição da Lei n. 14.711/2023 até agosto/2026.

Busca-se explorar o perfil contemporâneo do acesso à justiça e a evolução desse conceito, bem como apresentar o fenômeno da desjudicialização e sua evolução e também o procedimento desjudicializado de consolidação da propriedade e de recuperação de veículos,

nos contratos de alienação fiduciária. Examina-se sua recente disciplina e regulamentação pelo Conselho Nacional de Justiça, com enfoque na promoção de práticas extrajudiciais na efetivação do acesso à justiça, na ampliação das vias disponíveis, na gestão adequada dos conflitos e, por consequência, no alívio da sobrecarga do sistema judicial.

A pesquisa utiliza como base teórica, no capítulo sobre acesso à justiça, especialmente a obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, cuja visão abrangente foi fundamental para a abordagem adotada, segundo a qual o direito fundamental de acesso à justiça pode ser assegurado por diversas vias, no contexto judicial ou fora dele. No capítulo acerca da desjudicialização, a base teórica é formada por Fernando Gajardoni, Luiz Dellore, Rodolfo Mancuso, Humberto Dalla, Luiz Fux, tendo como diretriz principal o pensamento de Fredie Didier Jr e Leandro Fernandez, que enfatizam a justiça multiportas e também o perfil do acesso à justiça no contexto da desjudicialização. No terceiro capítulo, no tocante à alienação fiduciária, foram utilizados os ensinamentos de Carlos Roberto Gonçalves, Melhim Chalhub e Caio Mário Pereira, além dos estudos de Flavio Tartuce e Carlos Elias sobre a Lei das Garantias e o procedimento de execução e busca e apreensão extrajudicial, objeto do trabalho.

Além dos autores já mencionados, outros referenciais doutrinários, normativos, jurisprudenciais e institucionais foram utilizados no estudo, conforme listados nas referências bibliográficas.

O estudo buscou responder ao problema de pesquisa analisando questões relevantes no campo da justiça, exploradas em três capítulos de desenvolvimento.

No primeiro capítulo, foi estudado o acesso à justiça, a visão atual e ampliada desse direito, a evolução do conceito e a compatibilidade dessa visão ampliada com a inafastabilidade da jurisdição e com a Constituição Federal.

No segundo capítulo, foi abordada a desjudicialização como fenômeno atual, a sua contextualização na perspectiva de um sistema de justiça multiportas, a evolução e transferência de novos atos, que evidenciam uma tendência à adoção e ampliação da via extrajudicial.

No terceiro capítulo, foram analisadas a alienação fiduciária de bem móvel, a execução e retomada de bens móveis nos contratos de alienação fiduciária em garantia realizada nos cartórios extrajudiciais, a regulamentação do procedimento pelo Conselho Nacional de Justiça, o impacto das execuções na sobrecarga do judiciário, e os potenciais impactos econômicos da adoção dessa modalidade de execução e de retomada de bens.

Por fim, o estudo busca contribuir para o debate acerca da desjudicialização como técnica de organização do sistema de justiça e de sua aptidão para ampliar o direito fundamental de acesso à justiça, com manutenção das garantias constitucionais. Analisa, ainda, o potencial

dessa técnica para incentivar o crédito e a circulação de riquezas, notadamente mediante a utilização da execução, da consolidação da propriedade e da busca e apreensão de veículos perante o Cartório de Registro de Títulos e Documentos.

2 ACESSO À JUSTIÇA: NOÇÃO CONTEMPORÂNEA E INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO

2.1 O PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Mauro Cappelletti e Bryant Garth ensinam que o acesso à justiça personifica duas finalidades básicas do sistema jurídico: a primeira é permitir que todas as pessoas possam reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado; a segunda é produzir resultados individual e socialmente justos. (Cappelletti; Garth, 1988)

O anseio da sociedade contemporânea é a justiça social, e segundo os autores citados, não pode ser alcançada sem o acesso efetivo.

Pode-se dizer que hoje, o acesso à justiça transcende aquela definição restrita à possibilidade de ingresso em juízo. Trata-se de requisito essencial de um sistema jurídico que pretenda ser acessível e igualitário e que ofereça a todos, independentemente de sua condição social ou econômica, condições de buscar a proteção de seus direitos, resolver suas lides e obter um resultado justo.

Nos ensinamentos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o acesso à justiça representa o mais básico dos direitos humanos, pois apenas por meio dele é possível a garantia e proteção dos demais direitos. Assim disseram: “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. (Cappelletti, Garth, 1988, p. 12)

Cabe aos operadores do direito disseminar a cultura da pacificação, ressignificando o acesso à Justiça, por meio da valorização da jurisdição voluntária extrajudicial e dos meios consensuais de solução de conflitos. (Pinho; Stancati, 2016)

Essa visão atual do sentido de acesso à justiça considera valores vigentes no presente, fenômeno que Dinamarco assim explica:

[...] a consequência é que o continuado exercício da jurisdição faz com que em algumas matérias os textos legais e mesmo os constitucionais recebem interpretação à luz de valores vigentes no presente e que no momento de sua edição não eram aceitos ou eram dimensionados ou interpretado de modo diferente. (Dinamarco, 2001, p. 209)

E ainda Didier Jr e Fernandez, discorrendo acerca das características da Justiça Multiportas no Brasil, afirmam: “desde que presente a adequação, qualquer dos modos de resolução de problemas jurídicos concretiza a função de acesso à justiça”. (Didier Jr.;

Fernandez, 2025, p. 126)

No Brasil, migrou-se da busca por garantir o acesso ao Poder Judiciário para a busca pelo acesso à justiça. Isso revela mudanças no conceito de jurisdição, que não é mais interpretado unicamente como monopólio do Poder Judiciário. Isso porque a atividade não perde a sua essência apenas por ser praticada intra ou extra muros, isto é, dentro ou fora do sistema tradicional de justiça. O foco está na atividade desempenhada e não em quem a presta. (Hill, 2021)

Nesta esteira de renovação da interpretação do acesso à justiça, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi protagonista com a edição da Resolução n. 125/2010. O ato normativo instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e trouxe, em escala nacional, uma política de incentivo à conciliação, à mediação e a outros meios consensuais de solução de controvérsias, sem afastar a via jurisdicional tradicional.

O núcleo da resolução está na ideia de que o acesso à justiça não se limita ao acesso ao juiz e à sentença, mas compreende o acesso à solução adequada do conflito, conforme sua natureza e peculiaridades. Isso é constatável quando a resolução determina que os órgãos judiciários, além da solução adjudicada, ofereçam outros mecanismos de solução de controvérsias e também atendimento e orientação ao cidadão.

A edição da resolução citada representa uma mudança de paradigma, ao atribuir ao sistema de justiça o dever de organizar meios adequados de tratamento dos conflitos, e não apenas de solucionar controvérsias mediante decisões estatais. Isso é sem dúvida, promover e ampliar o acesso à justiça, associando-o à obtenção de uma solução adequada, efetiva, orientada e socialmente útil, e não apenas ao ingresso formal em juízo.

Ao prever atendimento ao cidadão, triagem, encaminhamento ao método adequado para cada problema jurídico, capacitação dos facilitadores e controle de qualidade dos serviços, essa resolução amplia as formas pelas quais o jurisdicionado pode obter tutela para sua controvérsia.

Na motivação da Res. n. 125/2010, o CNJ deixa clara essa visão atualizada de acesso à justiça, “Considerando que o direito de acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa”.

Para Fux, diante de um volume de processos no sistema tradicional inassimilável para juízes e tribunais, é necessária a adoção de uma concepção mais ampla de acesso à justiça, que pressupõe ir além: ir além do espaço judicial tradicional, ir além dos procedimentos judiciais e ir além da tutela dos tribunais. É nesse cenário de desjudicialização que a atuação de notários e

registradores se revela como aspecto fundamental para a consecução de um efetivo acesso à justiça. (Fux, 2023)

2.1.1 Evolução do conceito de acesso à justiça

Inicialmente, ainda nos séculos XVIII e XIX, o conceito de acesso à justiça era eminentemente formal e alinhado ao Estado liberal. Esse acesso era visto como a liberdade individual de buscar a proteção jurisdicional, mas desconsiderava as desigualdades socioeconômicas, ainda que essas diferenças excluíssem grande parte das pessoas do exercício do direito declarado. (Cappelletti; Garth, 1988)

A justiça era formalmente acessível a todos, mas os custos, a complexidade do sistema e até a aptidão de algumas pessoas para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, eram ignorados pelo Estado e excluía a classe mais pobre.

As análises comparativas resultantes do Projeto Florença verificaram que o acesso à justiça era compreendido como o mero direito de buscar o Judiciário. Não se questionavam nem se valorizavam as dificuldades de materialização desse direito, como a capacidade de reconhecer a existência ou a violação de direitos e os altos custos da justiça. No contexto do liberalismo burguês, entendia-se que a proteção do Estado não era necessária, cabendo-lhe apenas resguardar, de modo passivo, a acessibilidade ao sistema judicial. (Cappelletti; Garth, 1988)

O acesso à justiça era considerado um direito natural e, assim, não necessitava de uma ação do Estado para sua proteção. Todos tinham formalmente o direito de exercê-lo, mas o Estado não se preocupava com as barreiras econômicas e sociais que impediam algumas classes de exercer esse direito.

Além do custo de se movimentar a justiça, havia a complexidade do sistema, e ambos os fatores erguiam barreiras para muitas pessoas. O Estado mantinha-se passivo porque vigorava a doutrina liberal e interferia minimamente na liberdade e nas relações entre as pessoas, o que contribuía para a manutenção da exclusão.

Já no século XX, com o Estado social iniciado com a Era Vargas, o conceito de acesso à justiça no Brasil sofreu uma mudança e passou a ser visto como um direito social. Surgiu, assim, a exigência de que o Estado interviesse positivamente para assegurar que as desigualdades sociais e econômicas não impusessem barreiras ao efetivo acesso à justiça por determinadas classes.

A visão puramente formal do acesso à justiça vai dando lugar a uma busca pela

igualdade substancial.

Em uma concepção tradicional o acesso à justiça era a possibilidade de exercício de direito de ação, perante o Poder Judiciário, que garantia que qualquer pessoa, em qualquer circunstância, pudesse reclamar a proteção do Estado-Juiz.

Essa interpretação tradicional do acesso à justiça, como ensinam Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez, teve grande importância por assegurar a isonomia, na medida em que todos poderiam provocar o Judiciário, e por fortalecer o caráter instrumental e universal do acesso à justiça, entendido como caminho para a proteção de todos os demais direitos.

Ainda que seja possível citar aqui vários conceitos para justiça, adota-se a conceituação que Fredie Didier e Leandro Fernandez trouxeram, qual seja, Justiça é “a solução adequada de um problema jurídico”. (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 47)

Dessa forma, a justiça não representa apenas a igualdade formal, uma garantia de que o indivíduo possa ter o direito de ação ou defesa perante o Poder Judiciário, diz solução adequada, então, falamos agora em decisão justa e passível de ser alcançada pelas vias judiciais ou extrajudiciais.

Nesse sentido Aluísio e Carolina Mendes também asseveram que o acesso à justiça corresponde a um efetivo acesso à ordem jurídica justa. (Mendes; Mendes, 2023).

Mauro Cappelletti e Bryant Garth afirmam, ainda, que o enfoque sobre o acesso caracteriza o estudo do processo civil. Os juristas precisam reconhecer que as técnicas processuais servem à função social, que o Judiciário não é a única fonte de solução de conflitos a ser considerada e que a criação ou encorajamento a alternativas ao sistema judiciário formal produzem efeitos importantes na sociedade. (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12)

Nas lições de Dinamarco:

... não basta alargar o âmbito de pessoas e causas capazes de ingressar em juízo, sendo também indispensável aprimorar internamente a ordem processual, habilitando-a a oferecer resultados úteis e satisfatórios aos que se valem do processo. Um eficiente trabalho de aprimoramento deve pautar-se por esse trinômio, não bastando que o processo produza decisões intrinsecamente justas e bem postas mas tardias ou traduzidas em resultados práticos desejáveis; nem sendo desejável uma tutela jurisdicional efetiva e rápida, quando injusta. Para a plenitude do acesso à justiça importa remover os males resistentes à universalização da tutela jurisdicional e aperfeiçoar internamente o sistema, para que seja mais rápido e mais capaz de oferecer soluções justas e efetivas. (Dinamarco, 2001, p.131)

A evolução histórica do direito fundamental de acesso à justiça evidencia a necessidade de uma compreensão ampliada, a adoção de uma visão de realização da justiça como processo permanente de construção de soluções aptas a favorecer a paz social e a equidade.

Nessa perspectiva, o acesso à justiça não se limita ao ingresso em juízo, abrange também, a possibilidade de recorrer a meios adequados de resolução de conflitos, capazes de responder às demandas sociais com maior eficiência e adequação, trazendo resultados mais satisfatórios às partes.

Nesse sentido, Pinho e Stancati (2016) trazem que é preciso criar uma cultura de paz e menos litigiosidade, consolidando a mentalidade de busca do consenso, recorrendo à jurisdição voluntária extrajudicial, nas hipóteses permitidas, e, após, os meios adjudicatórios, a arbitragem ou jurisdição judicial, nos quais um terceiro irá solucionar o litígio. E, que tal cultura em nada altera o acesso à justiça, que não se confunde com acesso exclusivo ou primário ao judiciário.

A evolução dessa forma de compreender o significado de acesso à justiça pode ser percebida na redação utilizada pelo próprio legislador. No Código de Processo Civil (CPC) de 2015, o art. 3º dispõe que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, sinalizando que acesso à justiça e acesso ao Judiciário não são, atualmente, expressões sinônimas. A redação processual abandona a expressão “não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, utilizada justificadamente na Constituição Federal (CF) de 1988 em razão do contexto histórico em que foi promulgada.

2.1.2 Acesso à justiça como direito fundamental e garantia institucional

O acesso à justiça tem previsão constitucional, no capítulo I do título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, no artigo 5º, inciso XXXV, da CF/1988, que expressamente dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. (BRASIL, 1988)

Para Cândido Dinamarco, o acesso à justiça é a promessa-síntese que possibilita a efetividade das demais garantias, como o contraditório, a ampla defesa, a motivação das decisões judiciais e o juiz natural. Ele considera as demais garantias periféricas à promessa central do acesso à justiça.

Expressamente consigna “que toda a tutela constitucional do processo converge ao aprimoramento do sistema processual como meio capaz de oferecer decisões justas e efetivas a quem tenha necessidade delas.” (Dinamarco, 2001, p. 126)

2.1.3 Acesso à justiça como efetividade

Conforme os ensinamentos de Luís Roberto Barroso, efetividade, “significa a realização do

Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”. (Barroso, 2010, p. 221)

Seguindo essa visão contemporânea e essa reinterpretação do princípio do acesso à justiça, Aluísio e Carolina Mendes ensinam que o processo será socialmente efetivo quando for capaz de veicular as aspirações da sociedade como um todo e de permitir-lhes a satisfação por meio da Justiça. (Mendes; Mendes, 2023)

E a busca pela efetividade é diversificadamente possível, um dos caminhos é a atividade legiferante, trazendo reformas que refletem as transformações econômicas, políticas e sociais de uma comunidade.

A atividade dos juristas também é importante para essas reformas. Ao realizarem análises críticas dos institutos do direito processual e da estrutura judiciária, com base na experiência profissional, nos estudos, na vivência empírica e na observação do direito comparado, podem formular sugestões fundamentadas e produzir informações relevantes, que subsidiam e auxiliam a tarefa do legislador.

O professor Aluísio Mendes ensina que um processo eficiente é um processo efetivo, pois promove os seus fins de modo satisfatório, e que a eficiência é a garantia de um processo efetivo. (Mendes, Mendes, 2023)

A evolução do acesso à justiça concentra-se na busca incessante pela efetividade do processo, um imperativo reforçado pela introdução do princípio da eficiência no CPC/2015. A efetividade constitui uma garantia de que um processo realiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente, promovendo os fins sociais e o bem-estar, com o mínimo de dispêndio de tempo e energia. (Brasil, 2015, art. 8º)

O CPC/2015 institucionalizou também o modelo cooperativo, em seu artigo 6º, impondo a todos os sujeitos do processo o dever de cooperar para que se obtenha uma decisão de mérito justa e efetiva. As reformas processuais, vistas como vias para a construção de um processo efetivo, refletem transformações sociais, políticas e econômicas, e são essenciais para adequar o direito processual à realidade social, política e econômica brasileira, tornando-o mais adequado, eficiente e, sobretudo, justo.

Da mesma forma, Aluísio Mendes, também destaca a importância do papel do juiz, que personifica o justo e a justiça. Para se atingir a efetividade do processo, o juiz deve se preocupar em dar razão à parte que tem o direito material, focando na qualidade e não na quantidade de suas decisões. O juiz tem o dever de tomar as medidas necessárias para adequar o processo ao caso concreto, em vista de seu compromisso com a jurisdição e com a sociedade. (Mendes;

Mendes, 2023)

Outro caminho ou instrumento para trazer melhorias para o direito processual pátrio e abertura para reformas é o direito comparado.

Neste sentido, Aluísio Mendes ensina que o direito comparado permite estudar as soluções aplicadas em outros ordenamentos e avaliar a efetividade das medidas antes de importá-las para o direito nacional e assevera:

. . . o Direito Comparado torna-se uma verdadeira “usina de ideias”, rica em uma gama de possíveis soluções, na medida em que potencializa maiores chances de construção de melhores instrumentos para um determinado país, sendo certo que não há mais razões para que se restrinjam as pesquisas no âmbito nacional. (Mendes; Mendes, 2023)

Na mesma linha, Cappelletti e Garth afirmam que é importante valer-se da experiência alienígena, e que a análise comparativa exercita de fato, o extenso papel do laboratório experimental, e já observar a solução adotada em outro país, os sucessos e insucessos, avaliando as melhores opções e tendências evolutivas, traçando direções futuras é de grande valia para melhorias internas. (Cappelletti; Garth, 1988)

Mancuso registra que não basta o belo enunciado de uma sentença, ela precisa se projetar utilmente na vida do destinatário, eliminando a insatisfação que o levou a litigar, propiciando sensações felizes pela obtenção da coisa ou resolução da situação levada a análise. A validade está nos resultados que efetivamente produz na vida das pessoas, em relação a outras ou aos bens da vida. (Mancuso, 2018)

2.2 AS ONDAS DE ACESSO À JUSTIÇA

A partir de meados do século XX, notadamente nas décadas de 60 e 70, surge um movimento de renovação do conceito de acesso à justiça, impulsionado por vários fatores, questões sociais, como o aumento da complexidade das relações jurídicas e da consciência de direitos pela população, e também pela constatação de que o acesso formal ao judiciário não era capaz de atender aos anseios da grande massa da população.

Uma pesquisa coordenada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, conhecida por “Projeto Florença” foi um marco neste movimento de renovação do conceito de acesso à justiça, neste estudo eles investigaram obstáculos ao acesso à justiça em diversos países refletindo as particularidades culturais e sociais de cada local e propuseram soluções ou ondas de reformas voltadas a mitigar diferentes categorias de obstáculos.

Este projeto foi uma pesquisa empírica, financiada pela Fundação Ford, que buscou

analisar as reformas processuais nos sistemas jurídicos de diversos Estados. Contou com a participação de pesquisadores de diferentes nacionalidades, os quais formulavam relatórios sobre o sistema de seu respectivo país. Após quatro anos de análises comparativas, o resultado foi compilado em um relatório geral, que deu origem ao livro *Acesso à Justiça*.

Identificaram-se barreiras ao acesso à justiça. A primeira delas foi relativa às custas judiciais, aqui englobando as despesas do processo e os honorários advocatícios, com destaque para a desproporcionalidade dos gastos nas pequenas causas. O estudo também destaca o tempo, asseverando que os efeitos da demora são devastadores, pois os índices de inflação corroem os valores e aumentam os custos para as partes, pressionando as economicamente mais fracas a abandonar suas causas ou a aceitar acordos com valores muito inferiores aos seus direitos.

Ainda no tocante às custas, o estudo aponta o obstáculo relacionado às possibilidades das partes. Algumas espécies de litigantes, pessoas ou organizações, gozam de vantagens sobre a parte contrária quanto aos recursos financeiros, isto é, elas podem pagar para litigar, suportar a demora e realizar gastos expressivos na contratação de advogados. Em sistemas com julgadores passivos, cabe às partes a tarefa de obter e apresentar provas, desenvolvendo e discutindo a causa. (Cappelletti; Garth, 1988, p. 19- 20)

Identificou-se também como barreira, a aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou defender-se. Relaciona-se com a capacidade jurídica pessoal, dependente da educação, meio e também recursos financeiros, pois trata-se da incapacidade das pessoas em conseguir reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível, o que atinge mais fortemente os mais pobres, mas não somente estes.

Os consumidores, trabalhadores e outras classes podem não ter informação suficiente para saberem quais direitos possuem e dos meios disponíveis para buscar esses direitos e ainda de como utilizá-los.

Nessa barreira da aptidão jurídica, o estudo traz a distinção entre os litigantes eventuais e os habituais.

As vantagens das pessoas e empresas que são mais frequentes em recorrer ao judiciário são várias, dentre estas, que uma maior experiência possibilita melhor planejamento do litígio, o litigante contumaz já fica conhecido no ambiente jurídico, tendo vários casos é possível diluir os riscos, podendo testar estratégias em casos menores optando por caminho mais favorável em outros ou em casos futuros, observando que as empresas têm maior vantagem do que os indivíduos. (Cappelletti; Garth, 1988)

Após registro das barreiras de custos, possibilidade das partes, traz os problemas especiais dos interesses difusos, nesta última classificação, trata dos direitos que pertencem a grupos ou

à coletividade, a dificuldade está centrada no fato, de que ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para incentivá-lo a demandar.

Some-se a essa dificuldade o fato de que a defesa dos direitos coletivos, como os dos trabalhadores, dos consumidores e do meio ambiente, desperta pouco interesse no indivíduo que terá de enfrentar uma demanda judicial complexa contra uma grande corporação ou indústria. Além disso, é necessário que o grupo de partes interessadas consiga se reunir.

Registra-se, ainda, que Cappelletti e Garth observaram que os obstáculos tinham alguns dados em comum, mais alcançavam as pequenas causas, os autores individuais e também os mais pobres, enquanto as vantagens pertenciam aos litigantes organizacionais, aos usuários habituais do sistema judiciário e àqueles com maior poder aquisitivo. (Cappelletti; Garth, 1988, p. 26-27)

Esse padrão evidencia que os indivíduos enfrentam maior dificuldade para defender seus direitos em ações judiciais por danos pequenos e contra grandes organizações. O mesmo ocorre na proteção de direitos de interesse coletivo. Ainda que se tente concretizar esses direitos, surge a questão de como fazê-lo.

E como fator dificultante, os esforços para romper as barreiras de acesso é tarefa árdua, pois os problemas de acesso são inter-relacionados. A eliminação da representação por advogado em certos procedimentos, por exemplo, pode reduzir custos, mas também prejudicar os litigantes com menor nível econômico e educacional. Por isso, não é possível enfrentar as barreiras de forma isolada, sem observar a inter-relação entre elas. (Cappelletti; Garth, 1988)

Cappelletti e Garth (1988) entendem que, na raiz de todos os problemas de acesso à justiça está a desigualdade econômica, pois dificulta a participação em demandas judiciais das classes economicamente desfavorecidas, devido à falta de recursos para custearem todos os gastos envolvidos, como representação adequada, custas processuais, eventuais honorários com perícias.

2.2.1 As propostas de ondas renovatórias do acesso à justiça

A partir da observação dos obstáculos ao acesso à justiça em vários países, no Projeto Florença, Cappelletti e Garth, propõem medidas para enfrentar os entraves diagnosticados no estudo.

Essas medidas ficaram conhecidas como “ondas”. Elas se manifestaram de maneiras diversas, de acordo com o ordenamento jurídico, a cultura e os costumes de cada país, mas são

essencialmente classificadas como primeira, segunda e terceira ondas.

Em síntese, as três ondas renovatórias são voltadas: a primeira, à assistência jurídica integral aos necessitados; a segunda, à proteção de conflitos supraindividuais antes excluídos de tutela em juízo, os chamados direitos e interesses difusos e coletivos; e a terceira, a medidas voltadas ao aperfeiçoamento técnico dos mecanismos internos do processo. (Dinamarco, 2001)

A primeira onda é voltada para a questão econômica e tem como foco principal eliminar a barreira econômica individual, oferecendo assistência judiciária aos mais pobres. O objetivo principal era fornecer representação legal àqueles que não podiam arcar com os custos de um advogado.

Nessa fase, desenvolveram-se sistemas de assistência gratuita. Em alguns modelos, advogados particulares são pagos pelo Estado para representar as partes juridicamente pobres. Em outros, o Estado ou organizações não governamentais remuneraram advogados para prestar assistência aos necessitados. Houve, ainda, combinação desses modelos, com abordagens híbridas destinadas a agilizar e facilitar a prestação dos serviços jurídicos.

A segunda onda já foi voltada para a representação dos interesses difusos, reconhecendo que muitos direitos não pertencem a único indivíduo, mas a grupos ou à coletividade como um todo, como os direitos ambientais, do consumidor, do trabalho. O que precisava ser superado era a dificuldade de indivíduos isolados buscarem a tutela de direitos que, embora os afetassem, são compartilhados por muitos.

Essa onda impulsionou o desenvolvimento de mecanismos como as ações coletivas e a legitimação de entidades para a defesa de direitos de grupos.

A terceira onda, que os próprios autores consideram a mais abrangente, tem enfoque no acesso à justiça, uma abordagem em todo o sistema. O foco vai além da representação em juízo ou o valor das custas, e visa diversas reformas, uma reformulação do sistema judiciário para torná-lo compatível com as necessidades da sociedade contemporânea. (Cappelletti; Garth, 1988)

Nesta onda, há impulso a reformas nos procedimentos, com simplificação de ritos, criação de juizados especiais, entre outros mecanismos destinados a gerar celeridade, simplicidade e economicidade. Sugere a criação de tribunais especializados, buscando oferecimento de soluções mais eficientes e tecnicamente adequadas, além de iniciativas destinadas a tornar a linguagem jurídica mais acessível e compreensível ao cidadão comum.

E por fim, incentivo ao desenvolvimento dos métodos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação, a conciliação, a arbitragem como formas de resolver disputas fora do poder judiciário, promovendo soluções mais rápidas, mais baratas e até mesmo mais

satisfatórias para as partes.

É nesta terceira onda que o conceito de acesso à justiça assume uma função dupla, assegurar a igualdade no ingresso ao sistema judicial e garantir resultados justos. Essa perspectiva transcende o modelo decisório tradicional ao priorizar a eficácia e a adequação de outras formas de resolução dos conflitos, deslocando o foco da via judicial clássica como caminho único e buscando mecanismos mais céleres e menos custosos para alcançar a satisfação das partes. (Cappelletti; Garth, 1988)

É também na terceira onda do acesso à justiça, como uma de suas vertentes, que se insere a cultura da resolução extrajudicial de demandas, visando alcançar uma justiça mais acessível e com eficiência.

A reconfiguração do nosso sistema de justiça, com a inclusão de novos procedimentos na atribuição funcional das serventias extrajudiciais, mantido o patamar garantístico, propiciará a concretização de um acesso à justiça consentâneo com o exercício amadurecido da democracia no processo, passados quase quarenta anos da Constituição-cidadã. (Hill, 2021)

As serventias extrajudiciais, ou cartórios extrajudiciais, passaram por uma reconfiguração no cenário jurídico brasileiro, impulsionada por marcos como a Lei n. 11.441 de 4 de janeiro de 2007, que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual pela via administrativa. A ampliação também alcançou a possibilidade de atuação como mediadores, conforme o art. 42 da Lei n. 13.140/2015, e outros marcos posteriores, entre eles a Lei n. 14.711 de 2023, o Marco Legal das Garantias, que autoriza, entre outras medidas, a execução e a busca e apreensão de bens móveis pela via extrajudicial, objeto do presente estudo. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

Ao absorver demandas antes restritas ao monopólio do Judiciário, os cartórios extrajudiciais passam de instituições auxiliares a portas de solução de conflitos, consolidando-se como agentes relevantes da terceira onda de acesso à justiça e promovendo uma desjudicialização que privilegia a celeridade, a autonomia das partes e a economicidade. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

Inseridas no sistema multiportas as serventias extraoficiais oferecem uma capilaridade única, tornando a justiça mais próxima e acessível aos cidadãos, face à presença em todos os municípios do país. Atuam de forma profilática e pacificadora qualificando o acesso à justiça e aliviando a sobrecarga dos tribunais. A desjudicialização representa um avanço significativo na busca por um sistema jurídico mais moderno, adaptado às necessidades sociais e comprometido com a efetividade da justiça. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

No Brasil, esses movimentos de ruptura e de renovação podem ser exemplificados pela

inclusão, no art. 5º da CF/1988, do inc. LXXIV, que assegura, com status de direito e garantia fundamental, a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Também podem ser citados a Lei n. 1.060/1950, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados; a implantação dos juizados especiais; a instituição da ação civil pública e da ação coletiva para tutela de valores ambientais e do consumidor; o mandado de segurança coletivo; a utilização mais reiterada da ação popular; a atuação vigilante do Ministério Público; a instituição e disciplina da tutela jurisdicional antecipada; e a evolução da mentalidade dos juízes, em busca de adaptação do sistema processual às necessidades da população. (Dinamarco, 2001)

2.2.2 Acesso à justiça e os métodos adequados de resolução de conflitos

A partir do estado social, atinge-se um estágio de quase exclusividade estatal no exercício da jurisdição, associando-se o acesso à justiça ao ingresso ao Poder Judiciário.

Se, por um lado, esse movimento contribuiu para afastar a autotutela, por outro, estimulou a busca predominante pela heterocomposição judicial, em detrimento de soluções construídas pelas próprias partes. (Gajardoni *et al.*, 2025)

Na concepção adotada neste estudo, com uma ampliação do sentido do acesso à justiça, para além do Poder Judiciário, necessário falar acerca dos métodos alternativos a esse poder para a solução de conflitos.

A exagerada valorização da tutela jurisdicional estatal, a ponto de afastar ou menosprezar o valor de outros meios de pacificar, constitui um desvio de perspectiva a ser evitado, pois o processo estatal não representa o único caminho para assegurar o acesso a uma ordem jurídica justa. (Dinamarco, 2001)

Nesse contexto, diante da sobrecarga e da morosidade do Judiciário, da pouca especialização para determinadas matérias e da tentativa de mudança do paradigma litigante da sociedade, ganha força no Brasil o denominado Método Alternativo de Solução de Conflitos (MASC), que no original em inglês, é chamado Alternative Dispute Resolution (ADR). (Gajardoni *et al.*, 2025)

Além de outras vantagens, os meios de solução de conflitos podem ser legitimamente acionados antes da instauração de qualquer processo, evitando-o, ou durante um processo em curso, pondo-lhe fim. Os modos alternativos ou adequados de solução de conflitos comportam as modalidades extraprocessual e endoprocessual. (Dinamarco, 2001)

Essas soluções são consideradas socialmente convenientes, além de juridicamente legítimas. Podem ser autocomposições ou heterocomposições.

A solução consensual, além de constituir meio eficaz e econômico de resolução de controvérsias, favorece a participação dos próprios interessados na construção da decisão que disciplinará suas relações. O estímulo à autocomposição reforça, assim, a participação social e contribui para a substituição da chamada cultura da sentença por uma cultura de pacificação. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

A escolha do método mais adequado deve considerar as peculiaridades do conflito, entre elas os custos envolvidos, a importância do fator tempo e da celeridade, bem como eventual necessidade de sigilo, diante da regra de publicidade que caracteriza o processo judicial. (Ribeiro, 2024)

Entre os métodos adequados de solução de conflitos encontram-se a mediação, a conciliação e a arbitragem, expressamente contempladas pelo Código de Processo Civil, além de mecanismos como a *Online Dispute Resolution* (ODR) e os *Dispute Boards*, inseridos na abertura conferida pelo art. 3º, § 3º, do CPC a outros métodos de solução consensual.

O ordenamento jurídico brasileiro tem ampliado o incentivo à autocomposição. O CPC disciplina a mediação e a conciliação, prevê a tentativa de solução consensual antes da apresentação da defesa e admite a homologação judicial de acordos celebrados extrajudicialmente. A Lei n. 13.140/2015, por sua vez, regulamenta a mediação e a autocomposição inclusive no âmbito da Administração Pública.

No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça instituiu, por meio da Resolução n. 125/2010, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, incentivando a mediação e a conciliação, estabelecendo critérios para atuação dos facilitadores e criando órgãos específicos para sessões de autocomposição e atendimento à população. (CNJ, 2010)

O próprio CPC estabelece, no art. 3º, §§ 2º e 3º, o dever estatal de promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos e determina que a conciliação, a mediação e outros métodos consensuais sejam estimulados pelos diversos atores do sistema de justiça. (Brasil, 2015)

A autocomposição é hoje considerada forma prioritária de pacificação social e tem previsão legal no art. 3º, § 2º, do CPC: “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. (Brasil, 2015)

A autocomposição pode ocorrer por meio de transação, quando há concessões recíprocas, ou pela submissão voluntária de uma das partes à pretensão da outra. Sua utilização encontra limites na natureza do direito discutido.

Os meios alternativos de solução de conflitos serão admitidos quando estivermos diante de direitos disponíveis. Há vedação em relação aos direitos indisponíveis não transacionáveis, como questões que envolvem menores e o Estado. Mas, por exceção, os direitos indisponíveis que admitam transação podem também ser resolvidos por mediação, devendo o consenso das partes ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público, conforme previsão na Lei n. 13.140/2015, art. 3º e § 2º.

Nos casos de direitos indisponíveis não transacionáveis, verifica-se que ainda há monopólio estatal para a solução do conflito, e a jurisdição (processo) será o único caminho a seguir, a única via que se pode buscar.

A autocomposição pode ocorrer com ou sem a participação de terceiros que auxiliem neste processo.

Ainda que os métodos adequados de resolução de conflitos e a desjudicialização sejam fenômenos distintos, sua análise mostra-se pertinente porque integram o movimento de construção de um sistema de justiça multiportas e contribuíram para romper a compreensão de que a solução de controvérsias dependeria necessariamente da atuação de um juiz e da prolação de uma sentença estatal. A progressiva incorporação da mediação, da conciliação, da arbitragem e de outros mecanismos ao ordenamento jurídico brasileiro evidencia a aceitação de formas plurais de tratamento dos conflitos, fundadas na adequação do meio à natureza da controvérsia. Esse processo de abertura institucional e cultural prepara o terreno para formas mais amplas de desjudicialização, nas quais determinados atos, antes submetidos exclusivamente ao Poder Judiciário, passam a ser realizados por agentes extrajudiciais. É nesse contexto que se insere a consolidação da propriedade fiduciária e a busca e apreensão administrativa de veículos, objeto específico desta dissertação.

2.2.2.1 A mediação e a conciliação

As técnicas de mediação e conciliação estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro na Lei 13.140/2015 e também no CPC.

A Res. 125/2010 do CNJ reconhece essas técnicas como instrumentos voltados à prevenção e à solução de litígios e institui estruturas especializadas, como os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania-CEJUSCS. (CNJ, 2010)

Em ambas há a participação de um terceiro imparcial, cuja função não é decidir o conflito, mas auxiliar as partes na construção da solução. A principal distinção reside na forma de atuação desse terceiro. Na conciliação, indicada preferencialmente para situações em que

não exista vínculo anterior entre os envolvidos, o conciliador pode desempenhar papel mais ativo e sugerir soluções. Na mediação, mais adequada às relações continuativas, o mediador atua principalmente no restabelecimento da comunicação, auxiliando as partes a compreenderem os interesses envolvidos e a construírem, por si próprias, uma solução consensual. Essa distinção encontra-se expressamente prevista no art. 165, §§ 2º e 3º, do CPC. (Brasil, 2015)

O conciliador atua, em regra, em situações pontuais nas quais as partes não mantinham vínculo anterior e provavelmente não o manterão no futuro, como em casos de acidente de veículo ou questões envolvendo empresa aérea. O mediador, por sua vez, busca restabelecer a comunicação em relações que já existiam e podem continuar, como nas controvérsias de vizinhança, familiares ou societárias. (Gajardoni *et al.*, 2025)

No tocante a essa diferença, Luiz Fux ensina que o conciliador exerce atuação mais propositiva, razão pela qual a técnica se mostra adequada a conflitos pontuais, enquanto o mediador busca identificar as causas subjacentes ao conflito e favorecer o restabelecimento da comunicação em relações duradouras. Em ambos os casos, alcançado o consenso, o acordo pode adquirir eficácia de título executivo. (Fux, 2023)

Nos dias atuais, o Judiciário tem dado maior importância à conciliação, criando setores próprios para isso, designando dias ou semanas específicas para conciliação, e isso tem gerado bons resultados.

A relevância atribuída à conciliação pode ser observada nos dados do Conselho Nacional de Justiça. Segundo o painel estatístico referido no relatório *Justiça em Números 2025*, no ano de 2024 foram realizadas, na Justiça Estadual, 3.738.582 audiências conciliatórias e proferidas 3.115.195 sentenças homologatórias. (CNJ, 2025b)

2.2.2.2 Arbitragem

A arbitragem constitui forma de heterocomposição na qual um terceiro particular, o árbitro, decide o conflito. É disciplinada pela Lei n. 9.307/1996 e reconhecida pelo art. 3º, § 1º, do CPC.

Sua adoção depende da vontade das partes, manifestada, em regra, por meio de convenção de arbitragem. Entretanto, uma vez submetida a controvérsia ao juízo arbitral, a solução deixa de depender de consenso posterior, pois caberá ao árbitro proferir decisão vinculante. (Gajardoni *et al.*, 2025)

A sentença arbitral produz entre as partes e seus sucessores os mesmos efeitos da sentença judicial e, quando condenatória, constitui título executivo, conforme dispõe o art. 31 da Lei n. 9.307/1996. Diferentemente da mediação e da conciliação, portanto, nas quais as partes permanecem livres para celebrar ou não o acordo, a arbitragem culmina em decisão impositiva proferida pelo árbitro. (Gajardoni *et al.*, 2025)

2.2.2.3 Online Dispute Resolution

A ODR surgiu nos Estados Unidos e significa Online Dispute Resolution, expressão que pode ser traduzida como resolução ou solução de disputas ou conflitos on-line. Inicialmente, esteve associada aos conflitos decorrentes de transações realizadas pela internet, mas, posteriormente, sua utilização foi ampliada para outras modalidades de controvérsias. Trata-se da utilização de tecnologias e plataformas digitais para facilitar ou realizar a solução de conflitos, especialmente por mecanismos consensuais. (Gajardoni *et al.*, 2025)

As ODRs são plataformas digitais para a resolução de conflitos on-line e foram desenvolvidas em razão da migração de muitas atividades e serviços para os meios digitais e o ambiente virtual. Atualmente, representam via célere e eficaz para a solução de conflitos quando comparadas ao modelo tradicional de jurisdição estatal. (Ribeiro, 2024)

No Brasil destaca-se o consumidor.gov.br, serviço público que permite a comunicação direta entre consumidores e empresas para a solução de conflitos de consumo pela internet, sob monitoramento da Secretaria Nacional do Consumidor. Segundo informações da plataforma, cerca de 80% das reclamações registradas são solucionadas pelas empresas, com prazo médio de resposta de sete dias. (Ministério da Justiça e Segurança Pública, [s.d.])

No campo privado, plataformas como Reclame Aqui e Modria também utilizam recursos tecnológicos para facilitar a resolução de controvérsias. A experiência das ODRs evidencia a possibilidade de utilização da tecnologia não apenas para digitalizar procedimentos tradicionais, mas também para criar novas formas de tratamento dos conflitos. (Reclame Aqui, [s. d.]; Cames Brasil, 2019)

No Brasil o emprego das ODRs no âmbito institucional pode ser verificado, pois o próprio Poder Judiciário incorporou soluções dessa natureza. A Resolução n. 354/2020 do CNJ regulamentou a realização virtual de audiências de mediação e conciliação, enquanto a Resolução n. 358/2020 instituiu sistemas informatizados voltados à resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação. (CNJ, 2020a; CNJ, 2020b)

Didier Jr. e Fernandez tratam esse sistema informatizado de resolução de conflitos, criado

pelo Judiciário brasileiro, como uma ODR e mencionam: “os SIREC’s, verdadeiras ODR’s públicas mantidas pelos órgãos do Poder Judiciário”. (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 314)

Esse sistema também constitui uma forma de ODR. Ele é integrado ao sistema processual eletrônico ou conta com tecnologia de interoperabilidade. Permite a sincronização de agendamentos e a geração de atas e termos, além de comportar mecanismos de negociação com troca de mensagens síncronas ou assíncronas e possibilidade de apresentação de propostas para aceite e assinatura. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

A utilização prévia das ODRs não constitui, atualmente, requisito legal para o acesso ao Poder Judiciário. Há, contudo, corrente doutrinária que propõe interpretar o interesse de agir de modo a exigir, em determinadas situações, a tentativa prévia de solução pela plataforma adequada antes da judicialização. (Gajardoni *et al.*, 2025)

2.2.2.4 *Dispute Board*

O Comitê de Resolução de Disputas ou *Dispute Board* é um mecanismo de prevenção de conflitos e de solução de controvérsias, de natureza contratual, que prevê a formação de um comitê com profissionais, escolhidos por seus conhecimentos técnicos acerca do objeto do contrato, para acompanhar o andamento de projetos frequentemente ligados a contratos de construção ou obras estruturais. (Ribeiro, 2024).

Vale registrar que, no ano de 2016, quando do julgamento do REsp. 1.569.422/RJ, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu a existência do comitê de resolução de disputas e o classifica como método alternativo de solução de conflitos de interesses, quando o relator ministro Marco Aurélio Bellizze menciona:

... a partir da natureza conferida pelas partes à decisão do terceiro ou do comitê criado para o escopo de dirimir determinada controvérsia, respeitada a autonomia dos contratantes, é que se poderá inferir se se está, ou não, diante de um método alternativo de heterocomposição de conflitos de interesses. (STJ, 2016).

O Conselho da Justiça Federal igualmente reconheceu a utilização dos *Dispute Boards* nos Enunciados 49, 76 e 80 da I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. Em síntese, os enunciados qualificam esses comitês como método de solução consensual previsto no art. 3º, § 3º, do CPC, reconhecem a possibilidade de decisões contratualmente vinculantes e recomendam sua utilização em contratos de construção e infraestrutura como instrumento de prevenção de litígios e redução de custos. (CJF, 2016a; CJF, 2016b; CJF, 2016c)

Os comitês de resolução de disputas constituem método de solução consensual de

conflito, na forma prevista no § 3º do art.3º do CPC. Inserem-se, assim, no movimento de diversificação das formas de tratamento dos conflitos e reforçam a concepção de um sistema de justiça que não se restringe à solução judicial das controvérsias.

2.3 INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO

2.3.1 Conteúdo constitucional do princípio da inafastabilidade da jurisdição

A inafastabilidade do controle jurisdicional está assegurada na CF/1988, no inciso XXXV, que traz “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. (Brasil, 1988).

Em sentido tradicional, o acesso à justiça significa a possibilidade de exercício praticamente irrestrito do direito de ação perante o Judiciário. Tanto que as denominadas primeira e segunda ondas de acesso à justiça enfatizaram, cada uma a seu modo, a garantia de que todas as pessoas e todos os interesses cheguem às portas do judiciário. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

A percepção tradicional tem os seus méritos, pois, trouxe a dupla garantia, tanto da isonomia, todos podem provocar o judiciário, e também de consolidar o caráter instrumental e universal do acesso à justiça, identificado como via de proteção ao demais direitos.

Todavia, as implicações dessa interpretação nos dias atuais são evidentes. Diante de uma sociedade complexa e de elevado nível de litigiosidade, a crescente dotação orçamentária destinada ao Poder Judiciário não é suficiente para oferecer, com eficiência, e segundo seu padrão clássico de atuação por heterocomposição, respostas a um número colossal de processos. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

Nos ensinamentos de Marcelo Ribeiro, esta garantia deve ser compreendida em conformidade com o estado de direito e com a garantia da tutela adequada, a fim de impedir que o legislador limite injustificadamente o acesso à ordem jurídica, sem prejuízo de eventuais regulamentações desse mesmo acesso, em decorrência do contexto social. (Ribeiro, 2024)

A inafastabilidade da jurisdição consagra o direito de acesso à justiça, vedando qualquer obstáculo legal que impeça o cidadão de buscar tutela jurisdicional. Ao mesmo tempo, impõe ao Estado o compromisso de não apenas receber as demandas, mas também processá-las e oferecer uma resposta. Essa resposta poderá reconhecer e tutelar a pretensão deduzida, declarar a inexistência do direito invocado ou indicar a ausência de condições mínimas para o exercício da jurisdição, sem jamais se esquivar da análise e da resposta ao jurisdicionado.

Mas vale dizer que o acesso não é absoluto, inclusive o próprio constituinte já o flexibiliza em situações pontuais. No art. 142, § 2º da CF/1988 é afastado o habeas corpus em relação às punições disciplinares militares e no art. 217, § 1º da CF/1988 prevê a inadmissão de ações relativas à disciplina e às competições desportivas sem esgotamento da instância da justiça desportiva. (BRASIL, 1988).

A garantia da inafastabilidade da jurisdição impõe, como diretriz central, um limite ao legislador infraconstitucional, pois não lhe é permitido criar, sem amparo constitucional, explícito ou reconhecido por interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF), barreiras gerais e prévias que possam restringir o acesso do cidadão ao Poder Judiciário. (Ribeiro, 2024)

Essa interpretação contemporânea da inafastabilidade afirma que nem todo conflito deve necessariamente ser ajuizado no Poder Judiciário. Assegura, contudo, que a tutela jurisdicional permaneça disponível quando indispensável e reconhece a legitimidade de novas portas para a solução de controvérsias.

A garantia existe e subsiste em paralelo com meios adequados de resolução de conflitos e até mesmo com plataformas públicas e privadas virtuais, como a consumidor.gov.br e [reclame aqui](http://reclameaqui.gov.br), que funcionam como vias complementares de pacificação social.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já sinalizou uma interpretação da inafastabilidade compatível com a dinâmica social. No julgamento do RE 631.240, considerou constitucional a exigência de prévio requerimento administrativo ao INSS para o ingresso em juízo de ações destinadas à concessão de benefício previdenciário. O entendimento firmado nesse precedente tem objeto específico e não estabelece regra geral de esgotamento da via administrativa, mas demonstra a aceitação, em determinadas relações jurídicas, de que a exigência de prévia busca administrativa pode ser compatível com a inafastabilidade, sem caracterizar obstáculo desproporcional ao acesso ao Judiciário. (STF, 2014)

Assim, a garantia da inafastabilidade subsiste sempre, não se trata de afastar o judiciário, mas de ampliar os caminhos institucionais de tratamento do conflito, sem suprimir a possibilidade de revisão judicial sempre que houver lesão ou ameaça a direito.

O STF vem concluindo pela compatibilidade de exigirmos uma dinâmica prévia de consenso, quer pela via administrativa, quer pelas plataformas virtuais, antes da tradicional via judicial. (Ribeiro, 2024)

Acerca do tema, asseveram Didier Jr. e Fernandez, que:

A tradicional solução por heterocomposição pelo Judiciário passa a ser, então, somente um dos muitos modos de resolução do problema jurídico – e, em variadas situações, nem mesmo será a via mais adequada para essa finalidade. Por isso, a inafastabilidade do Poder Judiciário deve ser compreendida como

apenas uma faceta do direito fundamental de acesso à justiça, não necessariamente como garantia de um acesso direito, imediato e incondicionado, cujo exercício, em um sistema multiportas, deve estar submetido a um exame de adequação. (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 307)

A releitura do princípio da inafastabilidade da jurisdição deve ser vista de acordo com a compreensão contemporânea de acesso à justiça, que não se reduz ao ingresso em juízo, mas abrange a possibilidade real de tratamento adequado dos conflitos também na esfera privada, por meios confiáveis. (Pinho; Stancati, 2016)

A jurisdição permanece sempre disponível e não pode ser afastada ou substituída. Isso, contudo, não significa que a via judicial deva ser acionada como única ou mesmo primeira alternativa. O uso do Judiciário pode ser subsidiário quando existirem mecanismos mais adequados e idôneos para a solução do conflito, o que também contribui para evitar a sobrecarga do sistema e preservar uma atuação judicial mais célere e efetiva nos casos em que a jurisdição seja verdadeiramente necessária. (Pinho; Stancati, 2016)

Assim, interpretar a inafastabilidade como sinônimo de primazia do processo judicial, da decisão por sentença de magistrado, não se harmoniza com a noção contemporânea do Estado Democrático de Direito.

Costa, Góes e Rocha assinalam acerca do significado da garantia expressamente contida no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, que ela não representa unicamente o direito de ter qualquer pedido ajuizado e levado ao poder judiciário e que:

Trata-se de garantia mais abrangente que envolve apreciar, isto é, avaliar atenta e minuciosamente “a lesão ou ameaça a direito” e considerar seus contornos de modo a conceder a cada tipologia conflitiva o tratamento adequado à questão que incomoda na fase cognitiva e, de igual modo e com equivalente empenho, na fase executiva, que representa o momento de concretização do direito consubstanciado nos títulos executivos. (Costa, Góes e Rocha, 2024, p. 5)

Nessa perspectiva, a inafastabilidade da jurisdição deve ser compreendida como garantia de acesso ao Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça a direito, sem que isso implique reconhecer a via judicial como única ou necessariamente prioritária para a adequada solução dos conflitos.

2.3.2 Controle judicial: garantia do uso da porta do Poder Judiciário

Ensina Dinamarco que a busca pelo judiciário não é a única forma de conduzir as partes a uma ordem jurídica justa. Contudo, em razão da soberania de que o poder estatal é dotado, reserva-se ao Estado a capacidade de ditar a última palavra sobre todo conflito, considerando

ilegítimos os pactos ou imposições que pretendam excluir o exame judicial. O autor afirma, ainda, que “só nesse sentido, porém, é que se pode falar em monopólio ou exclusividade estatal quanto aos meios de solução de conflitos interindividuais ou transindividuais”. (Dinamarco, 2001, p.135)

Nesse sentido, Luiz Dellore afirma que praticamente todos os atos podem ser objeto de controle jurisdicional, sendo inconstitucional e também ilegal qualquer impedimento que sobre essa garantia seja lançado. (Gajardoni *et al.*, 2025)

Consagrando essa garantia, Cassio Scarpinela afirma que evitar o acesso à justiça é correto no sentido de buscar a solução por métodos alternativos, mas jamais no sentido de afastar, impedir ou obstaculizar o acesso à solução jurisdicional estatal, seja por insucesso pelas outras vias ou simplesmente porque as partes por elas não se interessam ou preferam a jurisdição tradicional. (Bueno, 2026)

O Poder Judiciário tem o poder-dever de atuar como responsável pela triagem das portas de acesso à justiça, podendo exercer controle de adequação, ainda que *a posteriori*. O Judiciário permanece como porta de acesso à justiça para a solução de quase todos os problemas jurídicos, embora seu uso possa ser considerado *ultima ratio*. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

A suficiência do controle jurisdicional apenas *a posteriori* não é questão incontroversa. Essa objeção aparece de modo particularmente claro na posição da Ministra Cármen Lúcia. No RE n. 860.631/SP, Tema 982, ao divergir da maioria quanto à execução extrajudicial prevista na Lei n. 9.514/1997, a Ministra questionou a transferência ao devedor da iniciativa de recorrer ao Judiciário somente depois de se sentir atingido em seus direitos, afirmando que, nesse modelo, é o devedor quem suporta o “ônus da judicialização”. A mesma preocupação reaparece em seu voto vencido nas ADIs n. 7600, 7601 e 7608, no qual defendeu a necessidade de controle judicial para medidas de forte restrição patrimonial. Sob essa perspectiva, a questão constitucional não se limita a indagar se a porta judicial permanece formalmente aberta, mas também se, em razão da intensidade coercitiva de determinados atos, o controle apenas posterior oferece proteção suficiente. (STF, 2024, p. 66-67; STF, 2025)

Afirmam também Humberto Dalla e Maria Martins, que:

Assim sendo, devemos amadurecer o conceito de Estado-juiz minimalista. Cabe ao juiz assumir seu novo papel de gerenciador do conflito, de modo a orientar as partes, mostrando-lhes o mecanismo mais adequado para tratar aquela lide específica. (Pinho; Stancati, 2016, p. 6)

Quanto a essa garantia do uso da porta do judiciário, destaca-se, os dizeres de Didier Jr e Fernandez quando trazem:

Da inafastabilidade de jurisdição também decorre que a existência do Poder Judiciário é uma garantia de que sempre haverá ao menos uma porta para a solução de determinado problema jurídico. O Judiciário atua como uma porta garantida ou como garantia-de-porta. (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 318)

Registra-se que o Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), ratifica essa garantia, quando traz que “a inexistência de procedimento judicial especial para a ação de usucapião e de regulamentação da usucapião extrajudicial não implica vedação da ação, que remanesce no sistema legal...” (FPPC, 2017, Enunciado 25); “a partilha amigável extrajudicial e a partilha amigável judicial homologada por decisão ainda não transitada em julgado são impugnáveis por ação anulatória” (FPPC, 2017, Enunciado 138)

Assim, a terceira onda renovatória do acesso à justiça não se limita ao estímulo aos métodos consensuais de solução de conflitos, mas abrange também outras formas de adequação procedimental e institucional dentro de um sistema de justiça multiportas. É nesse movimento de ampliação e adequação das vias de acesso à justiça que se insere, no contexto brasileiro, a desjudicialização por delegação registral. Notários e registradores, embora exerçam suas atividades em caráter privado, atuam por delegação do Poder Público, nos termos do art. 236 da CF/1988, permanecendo sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário e ao controle jurisdicional de seus atos. Nesse sentido, a modalidade de desjudicialização examinada neste estudo pode ser compreendida como manifestação da terceira onda renovatória, ao ampliar as portas disponíveis para a tutela de direitos sem afastar a garantia de acesso ao Judiciário. É a partir dessa premissa que o capítulo seguinte examina a desjudicialização no Brasil e a progressiva ampliação das funções atribuídas às serventias extrajudiciais.

3 A DESJUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

3.1 JUDICIALIZAÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO

A jurisdição é a forma mais comum para a solução do conflito, e o conceito mais básico de jurisdição, “é de poder estatal de dizer (aplicar) o direito a uma lide, ou seja, a solução do conflito, levado ao Judiciário”. (Gajardoni *et al.*, 2025)

A judicialização veio para substituir a autotutela, quando a defesa dos interesses era exercida diretamente pelas partes envolvidas, prevalecendo a vontade do mais forte, mais inteligente, em prejuízo dos mais fracos e desfavorecidos. Foram tempos de insegurança e desrespeito pelos direitos fundamentais. (Ribeiro, 2024)

Judicializar é ajuizar uma demanda junto ao Poder Judiciário, para que a função exercida por um terceiro imparcial, possa declarar, efetivar, proteger ou integrar situações concretamente deduzidas em juízo, mediante um processo. (Ribeiro, 2024)

O monopólio do Estado na função de resolver litígios não conseguiu gerir adequadamente a crescente massa de processos. As demandas geradas pela sociedade contemporânea ultrapassam a capacidade do aparato estatal, em razão da complexidade e da pluralidade da sociedade, como indicam os dados divulgados pelo CNJ no relatório Justiça em Números. É nesse contexto que o modelo contemporâneo de administração da justiça passa a admitir instituições e formas de resolução de conflitos para além das contempladas no sistema judiciário. (Pereira, 2020)

Rodolfo Mancuso ensina que, ao contrário do que sugere uma leitura irrealista e apressada do inciso XXXV, do art. 5º da CF, a intervenção do Estado-juiz deve preservar-se sob um registro que se diria residual, no sentido literal da expressão, com a judicialização dos casos, nas seguintes situações:

- (a) para os casos não suscetíveis de resolução por outro meio que não a instância judicial, em razão de peculiaridades da matéria ou da pessoa (ex.: anulação de casamento, rescisória, homologação de sentença estrangeira, ações no controle direto de constitucionalidade – ações ditas necessárias);
- (b) para os casos que não restaram resolvidos ou não o foram satisfatoriamente nas instâncias extrajudiciais às quais foram antes submetidos (como no exemplo antes citado, das pretensões previdenciárias), ou,
- (c) para aquelas hipóteses nas quais as providências suasórias não alcançaram êxito junto à contraparte, por exemplo, o desatendimento, pelo inquilino, do acordo para desocupação do imóvel locado (Lei 8.245/1991, arts. 9º, I, e 59, I), acarretando a sequencial ação de despejo, ou, ainda, as frustradas tratativas para expropriação consensual do imóvel, levando à sequencial ação de desapropriação. (Mancuso, 2018, p. 80)

Afirma ainda Mancuso, que aplicando essa renovada interpretação, evita-se o risco de que a garantia de acesso à Justiça se desvirtue numa judicialização exacerbada, que acirra a contenciosidade social e arrisca banalizar a intervenção jurisdicional do Estado, e, que, a *contrario sensu*, a leitura ponderada e realista do inc. XXXV do art. 5º da CF/88 identifica-se com contemporânea tendência à desjudicialização dos conflitos, que em nada atrita ou desmerece o Judiciário, mas sim contribui para a tendência de superação do monopólio estatal na distribuição da justiça. (Mancuso, 2018)

A cultura da judicialização, ainda nos dizeres de Mancuso, traz efeitos ruins para a sociedade, tais como:

- (i) exacerba a litigiosidade ao interno da coletividade, insuflando a cultura demandista;
- (ii) arrisca converter o direito de ação em dever de ação, assim desestimulando a busca pelos meios resolutórios consensuais, fora e além da estrutura judiciária estatal;
- (iii) sobrecarrega a pauta do Judiciário com o desmesurado afluxo de processos, que não raro alcançam a instância jurisdicional antes do ponto de maturação da controvérsia, distendendo o trâmite processual;
- (iv) provoca o in put excessivo de processos implicando a requisição incessante e crescente de verbas orçamentárias pelo Judiciário, com vistas a atender ao seu crescimento físico, dando azo à formação de zonas de tensão com o Executivo;
- (v) engendra o déficit de qualidade da resposta jurisdicional, na medida em que a crise numérica de processos tende a ser respondida com a oferta de respostas massivas, calcadas em modelos formatados, propiciando a (enganosa) eficácia quantitativa. (Mancuso, 2018, p. 154)

Diante das limitações evidenciadas pelo modelo de judicialização excessiva, ganha relevo a busca por formas de redistribuição de determinadas atribuições para outras instâncias de solução, sem afastar a garantia de acesso ao Poder Judiciário. É nesse contexto que se insere o movimento de desjudicialização no Brasil, entendido como o deslocamento, nas hipóteses juridicamente admitidas, de demandas ou atos da vida civil antes submetidos à esfera judicial para instâncias extrajudiciais

A desjudicialização é uma tendência no Brasil e o termo aborda a faculdade de processar demandas ou os atos da vida civil que, em tese, demandariam a intervenção do Poder Judiciário, fora da esfera judicial, uma vez que sejam juridicamente possíveis e que o objeto envolva direitos disponíveis ou indisponíveis transacionáveis. Refere-se ao processo de deslocar demandas antes conferidas apenas ao sistema judicial para esferas extrajudiciais.

A sociedade atual, mais do que antes, reclama por uma justiça acessível, que ofereça a todos uma resposta justa e tempestiva. No contexto hodierno, onde verifica-se que o volume quantitativo de processos é manifestamente inassimilável por juízes e tribunais, o deslocamento

de algumas competências do Poder Judiciário para órgãos extrajudiciais, deixa de configurar uma mera possibilidade de melhoria do acesso à justiça e passa a representar uma estratégia imprescindível para o bom andamento da justiça e resposta aos anseios da sociedade. (Fux, 2023)

A partir do confronto dessas posições, defende-se, neste estudo, que a desjudicialização não deve ser acolhida de maneira indistinta. Na avaliação desta autora, a transferência de atos consensuais, registrais ou de jurisdição voluntária não apresenta a mesma carga de tensão constitucional que a transferência de atos executivos capazes de atingir diretamente a posse e a propriedade. Quanto maior a coercitividade do procedimento deslocado para fora do Judiciário, maior deve ser a densidade das garantias, dos mecanismos de fiscalização e da possibilidade de controle jurisdicional efetivo.

Para fins desta pesquisa, importa distinguir duas manifestações da desjudicialização. A primeira compreende atos consensuais, registrais e de jurisdição voluntária, nos quais inexistem, em regra, imposição coercitiva de uma solução contra a vontade do interessado. A segunda alcança procedimentos de natureza executiva ou satisfativa, destinados à realização concreta de um direito mesmo diante da resistência do devedor. É nessa segunda categoria que se inserem a consolidação da propriedade fiduciária e, de modo ainda mais sensível, a busca e apreensão extrajudicial de bens móveis examinadas neste trabalho. A distinção é relevante porque os fundamentos associados à autonomia privada, ao consenso e à lógica de pacificação não podem ser automaticamente transpostos para procedimentos dotados de carga coercitiva, cuja legitimidade exige exame mais rigoroso das garantias do devido processo legal extrajudicial e da possibilidade de controle jurisdicional.

Aqui o entendimento de Humberto Dalla, ao tratar de desjudicialização:

Para que fique claro, entendemos por desjudicialização o fenômeno pelo qual o próprio legislador, expressamente, autoriza que determinadas questões sejam retiradas da órbita judicial, a fim de que sejam resolvidas administrativamente, normalmente com apoio na estrutura cartorária ofertada pelas serventias extrajudiciais (cartórios de títulos e documentos, por exemplo). (Pinho, 2026, p. 71)

Humberto Dalla afirma que a desjudicialização não é mero sinônimo de retirada de processos e de atribuições do Judiciário, pois se trata de fenômeno mais amplo, caracterizado como jurisdição fora da estrutura do Judiciário e como meio adequado de resolução de conflitos, dotado de celeridade, eficácia, autenticidade, publicidade e oponibilidade *erga omnes*. Registra que a desjudicialização não perde a natureza de intervenção estatal; o que ocorre é apenas uma materialização estruturada de forma diversa do processo judicial. (Pinho, 2026)

Para Flávia Hill, a desjudicialização consiste no fenômeno pelo qual a controvérsia ou atos da vida civil, antes necessariamente submetidos à intervenção judicial para sua solução, passam a ser praticados perante agentes externos ao Poder Judiciário, sem vínculo com seu quadro de servidores. Trata-se, portanto da consecução do acesso à justiça fora do poder judiciário, ou seja, do acesso à justiça extra muros. (Hill, 2020)

Hill ainda sustenta que a desjudicialização no Brasil tem se desenvolvido em duas perspectivas, na jurisdição voluntária, onde é considerado o habitat natural deste fenômeno, pois nestes casos, temos uma ausência de litígio entre os interessados e na jurisdição contenciosa, que também tem avançado em duas frentes, a autocomposição e a heterocomposição.

Essa distinção assume especial relevância para esta pesquisa. O objeto estudado situa-se na segunda dessas manifestações. A consolidação da propriedade fiduciária e, sobretudo, a busca e apreensão extrajudicial de bens móveis inserem-se no campo da tutela executiva ou satisfativa, pois se destinam à realização concreta do direito do credor diante do inadimplemento e podem produzir efeitos sobre a posse e o patrimônio do devedor independentemente de sua concordância no momento da execução. Trata-se, portanto, de modalidade de desjudicialização dotada de maior carga impositiva, circunstância que torna especialmente relevantes o devido processo legal extrajudicial, o contraditório, a fiscalização e a possibilidade de controle jurisdicional tempestivo.

Sob essa perspectiva, a desjudicialização não se apresenta como negação ou substituição da jurisdição estatal, mas como forma de redistribuição de determinadas funções dentro de um sistema mais amplo de justiça. A atividade notarial e registral e a atuação do Poder Judiciário mantêm relação de complementaridade, sem que a ampliação das atribuições extrajudiciais afaste a garantia de acesso à jurisdição. (Fux, 2023)

A partir dessa premissa, entende-se que essa complementaridade também deve orientar a transferência de atribuições de natureza executiva, permanecendo assegurada a possibilidade de tutela jurisdicional para prevenir ou reparar eventual lesão a direito. O binômio judicialização-desjudicialização deve, assim, ser compreendido não como oposição entre dois modelos, mas como expressão da diversificação das vias de tutela jurídica, cuja adequação dependerá da natureza do procedimento e das garantias exigidas em cada hipótese.

3.1.1 A evolução normativa da desjudicialização no Brasil

O fenômeno da desjudicialização não era imaginado pela comunidade jurídica ou pela

sociedade em décadas anteriores, até pela cultura, que ainda é bastante marcante, de utilização de um conceito restrito de jurisdição. (Pinho, 2026)

Desde a edição da Lei n. 6.015/73, a Lei de Registros Públicos, já se apontava para a desjudicialização dos ritos ali presentes, ou seja, para os casos de procedimentos que não necessitavam de atividade decisória judicial para existirem.

A desjudicialização não perde a natureza de intervenção estatal, o que ocorre é uma materialização estruturada de forma diversa do processo judicial. Caracterizando a tendência de crescimento e evolução desse fenômeno, pode-se citar algumas leis e atos:

Ato	Ação/tendência desjudicializadora
Lei n. 6.015/73 Lei de Registros Públicos	Unificação de procedimentos que não necessitavam de atividade decisória judicial para produzir efeitos contra terceiros.
Lei n. 8.560/1992 Lei de Investigação de Paternidade	Institui formas de reconhecimento de paternidade direto no registro de nascimento, por escritura pública ou escrito particular, ou por testamento.
Lei n. 8.951/1994 Consignação em Pagamento Extrajudicial	Inserção do § 1º no art. 890 do CPC/73, permitindo a consignação em pagamento extrajudicial.
Lei n. 9.514/1997 Alienação Fiduciária de Bem Imóvel	Permitiu o registro da alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel e averbação do termo de securitização de créditos imobiliários, permitindo a troca de propriedade do bem sem intervenção do Poder Judiciário.
Lei n. 10.931/2004 Patrimônio de Afetação e Retificação Administrativa	Introduziu a averbação da cessão de crédito imobiliário e o instituto da retificação administrativa sobre o patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias.
Lei n. 11.441/2007 Divórcio e Inventário Extrajudicial	Permite divórcio e inventário extrajudicial para maiores, capazes, sem filhos menores, com ou sem bens.
Lei n. 11.790/2008 Registro de Nascimento após Prazo Legal	Desjudicializou o procedimento de registro tardio de nascimento, sendo que essa providência pode ser tomada pelo genitor ou pelo próprio interessado, mesmo após o prazo legal.
Lei n. 11.977/2009 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	Permitiu a conversão de título de legitimação de posse em propriedade sem processo judicial, uma usucapião extrajudicial.

Lei n. 12.100/2009 Correção de Erros em Registros Civis	Permitiu a correção de erros facilmente constatáveis pelo Oficial, independentemente de pagamento, após manifestação do Ministério Público.
Lei n. 12.133/2009 Habilitação de Casamento	Possibilidade de processo de habilitação de casamento perante o oficial do registro civil, alterando o art. 1.526 do Código Civil.
Lei n. 13.105/2015 Código de Processo Civil (CPC)	Consolidou e acrescentou novas hipóteses de desjudicialização, como usucapião extrajudicial (art. 1.071), demarcação e divisão de terras por escritura pública (art. 571), homologação de penhor legal extrajudicial (art. 703, § 2º), divórcio e separação consensual, extinção de união estável inventário extrajudicial (art. 733 e art. 610, § 1º), ata notarial (art. 384), consignação em pagamento extrajudicial (art. 539, §§ 1º a 4º), averbação direta de separação e divórcio decretados no exterior (art. 961, § 5º), emancipação (art. 725, I), extinção de usufruto (art. 725, VI), notificação e interpelação (art. 726), protesto de sentenças e dívida alimentar (arts. 517 e 528, § 1º).
Lei n. 13.112/2015 Alteração do Prazo para Registro de Nascimento	Alterou a Lei n. 6.015/73, aumentando o prazo para o pai registrar o nascimento.
Lei n. 13.484/2017 Retificação de Registro Civil	Alterou a redação do art. 110 da Lei n. 6.015/73, possibilitando a retificação de registro civil.
Lei n. 14.382/2022 Alteração Consensual de Prenomes	Alterou a redação dos arts. 55, § 4º, e 56 da Lei n. 6.015/73, permitindo a alteração consensual de prenomes.
Lei n. 14.382/2022 Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp) e Adjudicação Compulsória Extrajudicial	Instituiu o Serp e inseriu o art. 216-B na Lei n. 6.015/73, tratando da adjudicação compulsória extrajudicial de bem imóvel.
Provimento CNJ n. 16/2012, 83/2019 e 182/2024	Reconhecimento espontâneo de paternidade biológica e socioafetiva e registro de filhos havidos por reprodução assistida.
Provimento CNJ n. 73/2018	Mudança de prenome e gênero no registro civil em virtude de transexualidade.
Resolução CNJ n. 155/2012	Transcrição de registro de nascimento, casamento ou óbito lavrado no exterior.

Provimento CNJ n. 82/2019	Averbação, no registro de nascimento e no de casamento dos filhos, da alteração do nome do genitor.
Provimento n. 149/2023 Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial	Sistematiza as principais hipóteses de atuação extrajudicial, como apostilamento, conciliação e mediação, registro de imóveis, protesto de títulos, usucapião extrajudicial, adjudicação compulsória extrajudicial, separação, divórcio, inventário e partilha, entre outros.
Lei n. 14.711/2023 Marco Legal das Garantias	Aprimoramento das regras relativas ao tratamento do crédito e das garantias e às medidas extrajudiciais para recuperação de crédito, incluindo execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca e garantia imobiliária, e solução negocial prévia ao protesto.
Resolução CNJ n. 35/2007 (atualizada pela Resolução n. 571/2024)	Regulamenta o divórcio e inventário extrajudicial, com inclusão de artigos que permitem inventário com menor ou incapaz e com testamento, sob certas condições.

3.1.2 O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação na padronização e fiscalização dos serviços desjudicializados

O CNJ está previsto no art. 103-B da Constituição Federal, e foi inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional 45. Apesar de ser um órgão do Judiciário, não se trata de um órgão jurisdicional, isto é, não há julgamento de lides por parte do conselho, seja em grau originário, seja recursal.

Ainda que esteja relacionado entre os órgãos componentes do Judiciário, conforme consta no art. 92, I-A, da CF/88, o CNJ não é propriamente dotado de jurisdição, no sentido técnico e restrito da palavra, pois não decide com definitividade, com força de coisa julgada, os conflitos que lhe são submetidos, tampouco pode rever decisão judicial, monocrática ou colegiada, ficando seus atos sujeitos a eventual revisão pelo STF. (Gajardoni *et al*, 2025)

O CNJ é composto por 15 conselheiros, com mandato de dois anos, admitida uma recondução. Seu presidente é o presidente do STF, e os demais membros são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal. O colegiado tem formação definida no art. 103-B, incisos I a XIII, da CF/1988 e é composto por nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos.

Sua finalidade é o controle administrativo do Poder Judiciário e também possui uma atividade correicional, para investigar condutas de juízes, sendo esta uma competência concorrente com as corregedorias dos tribunais de que o juiz faça parte. Assim, em casos em

que há discussão acerca da conduta de algum magistrado, pode, concomitantemente, haver apreciação pela corregedoria do tribunal local e pelo CNJ, existindo prevalência da decisão do conselho.

A CF/88 traz que a finalidade do CNJ é “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, (Brasil, 1988, art. 103-B, § 4º)

A atuação do CNJ pode ser vista como órgão central de elaboração e coordenação de políticas de justiça. Na compreensão do STF a respeito do papel reservado ao órgão, o conselho afirmou-se como um dos mais destacados agentes no sistema brasileiro de justiça, seja sob a perspectiva interna do Poder Judiciário, seja sob a ótica da elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas envolvendo outras portas de acesso à justiça. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

Dentre os órgãos do CNJ destaca-se o Departamento de Pesquisas Judiciárias, que, dentre outras atribuições, apresenta relatório anual, propondo providência acerca da situação do Poder Judiciário no país, com destaque para o boletim Justiça em Números, que traz diagnóstico abrangente e detalhado das atividades jurisdicionais em cada ano judiciário, referente à custeio, resultados, estrutura e investimentos. (Mancuso, 2018)

O CNJ emitiu vários atos, destaca-se a Resolução 125/2010, que estabelece as bases da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, trazendo ênfase e incentivo aos meios consensuais de resolução de conflitos, conduta que vem reafirmada no CPC/2015.

Essa resolução traz uma organização e orientação administrativa na qual o CNJ estruturou, em escala nacional, uma política de incentivo à conciliação, mediação e outros meios consensuais de solução de controvérsias, sem afastar a via jurisdicional tradicional.

O documento trouxe critérios para padronização e fiscalização dos serviços vinculados à solução consensual. Estabelece diretrizes para a implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos; exige a criação de núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos; determina a instalação de Cejuscs; fixa critérios de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de conciliadores, mediadores, servidores e magistrados; institui código de ética para conciliadores e mediadores; define modelo uniforme de coleta de dados estatísticos e acompanhamento de resultados; impõe aos tribunais a criação de bancos de dados estatísticos; e determina a compilação nacional destas informações pelo próprio CNJ.

Em setembro de 2023, o CNJ edita o Prov. n. 149, que institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro

Extrajudicial, onde regulamenta os serviços notariais e de registro.

Segundo Humberto Dalla, o Prov. n. 149 “trata-se de verdadeiro Código de Processo Extrajudicial, que reúne e compila dezenas de atos normativos”. (Pinho, 2026, p. 75)

A edição deste documento consolida, o controle judicial sobre os atos cartorários, tanto no plano administrativo quanto no judicial. É um instrumento de padronização e fiscalização dos serviços desjudicializados realizados pelas serventias extrajudiciais.

Antes deste Código de Normas, as disciplinas estavam dispersas em vários atos normativos, o que gerava disparidade de procedimentos entre as unidades da federação e insegurança jurídica, e desde então, este código estabeleceu os procedimentos para os atos, e essa padronização gera para o cidadão confiança e segurança.

Ao estabelecer parâmetros objetivos de conduta e procedimentos, permite um controle mais rigoroso da legalidade, eficiência e moralidade dos atos praticados, com mecanismos de acompanhamento estatístico e integração de dados para acompanhamento, permitindo e facilitando a fiscalização pelas Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e pela Corregedoria Nacional de Justiça, pois no expediente também estão consignados de forma clara e objetiva os deveres dos notários e registradores.

Tanto a Res. CNJ n. 125/2010 quanto o Prov. CNJ n. 149/2023 desempenham papéis importantes na evolução da desjudicialização no Brasil, mas atuam em esferas distintas e complementares. A resolução focou na institucionalização dos métodos consensuais de solução de conflitos no âmbito judicial, enquanto o provimento consolidou e padronizou as normas para os serviços extrajudiciais.

3.2 A DESJUDICIALIZAÇÃO NO CONTEXTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE JUSTIÇA MULTIPORTAS

Atualmente, os meios alternativos de solução de conflitos ganharam mais relevância, com a chamada justiça multiportas, na qual, existindo o conflito, o que importa é a sua solução, e não o caminho trilhado e como será solucionado, se pela porta da jurisdição, pela porta da mediação ou por outra porta, ou seja, não é apenas pela porta do sistema judiciário que se pode ou deve buscar a solução. (Gajardoni *et al.*, 2025)

Também no tocante ao uso dos meios alternativos, a inserção e ampliação da disciplina da temática no ordenamento jurídico, comprova a intenção do legislador de contornar o grave problema da sobrecarga existente do Poder Judiciário brasileiro, tentando aliviar com a solução de conflitos pela via alternativa e também de dotar o sistema de variados métodos de resolução

de conflitos, num modelo de justiça multiportas, permitindo que as partes ou a natureza do conflito definam qual deles é o mais adequado. (Gajardoni *et al.*, 2025)

Registre-se que a tendência à adoção da justiça multiportas, teve um marco de grande importância, de iniciativa do próprio Poder Judiciário Brasileiro, que foi a edição da Res. 125/2010, do CNJ, que, com o intuito de uniformizar a aplicação dos métodos de resolução de conflitos não adversariais, instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos e Interesses no Âmbito do Poder Judiciário. Essa pode ser considerada a primeira manifestação de grande importância para a trajetória rumo à perspectiva de justiça multiportas.

Nesse sentido, Flávia Hill menciona acerca da desjudicialização e justiça multiportas:

... o Conselho Nacional de Justiça, este órgão houve para si a tarefa de construir concretamente a Justiça multiportas em nosso país, a partir de várias iniciativas que fomentaram a tendência à desjudicialização da solução dos conflitos no Brasil, de modo a disponibilizar ao jurisdicionado o acesso a outras portas em nosso sistema de justiça, nas quais ele poderá ingressar para obter a providência almejada com igual (ou maior) efetividade (Hill, 2021. p. 4-5).

Marcelo Ribeiro afirma que o diálogo entre o direito e as demandas sociais plurais e complexas mostra que, se todas as questões forem indiscriminadamente submetidas ao modelo jurisdicional tradicional, nem sempre será alcançada a melhor solução. Para ilustrar essa ideia, cita a afirmação de Rosalina Freitas:

há demandas que veiculam matérias muito técnicas, que exigem conhecimentos específicos, não somente do ponto de vista da legislação aplicável, mas também do conhecimento não jurídico que está subjacente ao caso, bastando pensar, por exemplo, em temas como direito da concorrência, direito marítimo, aviação civil, petróleo, energia elétrica, telecomunicações, entre tantos outros.

Esses tipos de demandas, justamente pela especificidade da matéria envolvida, podem ser mais eficientemente apreciados e julgados fora da estrutura do Poder Judiciário. A técnica especial em muitos assuntos torna impróprio o juiz para resolvê-las, sobretudo se for considerada a formação do magistrado brasileiro, eminentemente jurídica e generalista. (Ribeiro, 2024, p. 188)

As novas funções repassadas para as serventias extrajudiciais em razão da crescente desjudicialização tiveram o escopo de garantir, em maior grau, o acesso à justiça nos dias atuais. Trata-se de alterações inerentes à noção de Justiça Multiportas, em que novos agentes são autorizados a oferecer ao jurisdicionado mecanismos igualmente legítimos e adequados para a solução dos litígios. Esses mecanismos colocam-se ao lado da adjudicação estatal e, em determinadas situações, podem revelar-se mais adequados. Abrem-se, assim, outros caminhos para a pacificação social com justiça. (Hill, 2021)

A desjudicialização é, portanto, uma via adequada para resolução de conflitos, uma das

múltiplas portas que se pode buscar para solução do litígio e muitas vezes a porta mais adequada, levando-se em conta para a opção várias questões, como o tipo de demanda, a especificidade da matéria envolvida, os custos de seguir pela via judicial, a possibilidade de solução em menor tempo e até mesmo a relevância do sigilo para as partes, já que o processo civil trabalha com a publicidade dos atos.

3.2.1 Tribunal multiportas de Frank Sander e sistema de justiça multiportas brasileiro

A ideia de tribunal multiportas, embora não com essa denominação, mas como centro abrangente de justiça (comprehensive justice center), foi proposta por Frank Sander, professor da Universidade de Harvard, em palestra proferida nos Estados Unidos, em St. Paul, Minnesota, durante a The Pound Conference, em 1976. Na ocasião, Sander expôs a ideia de introduzir no judiciário norte-americano múltiplos mecanismos de resolução de conflitos por meio de métodos alternativos. (Sales; De Sousa, 2011)

A expressão tribunal multiportas foi apresentada, ainda em 1976, na capa de uma revista da American Bar Association, quando publicou a célebre palestra de Frank Sander, que foi posteriormente convertida em um artigo, *Varieties of Dispute Processing*. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

O professor Sander identificou a vantagem de criar, nos tribunais ou centros de resolução de disputas, uma espécie de saguão, no qual os litigantes passariam por triagem e seriam direcionados à porta mais adequada para cada caso, considerando critérios como a natureza da controvérsia, a relação entre as partes, o valor econômico envolvido, os custos e o tempo despendidos para a solução da questão. O principal valor da proposição está na percepção de que fazer a uniformização absoluta do tratamento de conflitos com características distintas resulta certamente em uma inadequação. Por isso, a triagem e a escolha do método adequado serviriam para corrigir a aplicação de um tratamento uniforme a todos os casos. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

Nos dizeres de Fux, o conceito de justiça multiportas foi consagrado no nosso país, em 2010, pelo CNJ, quando editou a Res. n. 125/2010, ato que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, com o fito de garantir a todos o direito à solução dos seus problemas jurídicos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. (Fux, 2023)

Para Didier Jr. e Fernandez, a imagem proposta pelo Professor Sander é uma referência inicial, mas não representa a forma mais adequada a complexidade dos espaços de acesso à

justiça, ao menos para o caso do Brasil e ainda mencionam:

Talvez a visão mais apropriada seja de uma ampla praça, em constantes reforma e expansão, em que se situam e interagem diversas instituições dedicadas à solução de problemas jurídicos – a exemplo do Poder Judiciário -, essas sim com seus respectivos átrios, a partir dos quais é possível acessar diferentes portas internas para a resolução do problema. (Didier Jr.; Fernandez, 2025, p. 49)

O sistema de justiça multiportas brasileiro, segundo Didier Jr. e Fernandez (2025), é melhor representado por uma praça imaginária na qual circulam litigantes eventuais e habituais. Os próprios indivíduos envolvidos em um problema jurídico podem definir entre si o melhor caminho, ou a melhor porta, para buscar a solução do litígio. A interação e a influência recíproca entre indivíduos e instituições geram novas técnicas e o aparecimento de novas instituições, fazendo da praça e dos átrios de cada instituição um espaço dinâmico, que se auto-organiza e evolui.

Didier Jr. e Fernandes (2025) afirmam, ainda, que os atributos elementares que conferem identidade ao sistema de justiça multiportas brasileiro, são a auto-organização, a abertura, a preferência pela solução consensual, a adoção do modo adequado para a solução do problema jurídico e a integração.

Como primeiro traço, sustentam que o sistema é auto-organizado, uma estrutura composta por múltiplos sujeitos, meios e instituições, orientada por interação dos seus elementos integrantes, com crescimento em condições variáveis e complexas.

Essa complexidade advém dos efeitos recíprocos originados do contato entre seus elementos constitutivos, e sistemas com essa feição não são um resultado consolidado, mas necessariamente um processo em desenvolvimento, forma-se de modo paulatino, progressivo e sem planejamento.

Sistemas auto-organizados estão em constante transformação, o que significa que qualquer diagnóstico a respeito de sua organização e dinâmica é necessariamente provisório. O sistema de justiça multiportas convive com um agente que desempenha função de supervisão, o CNJ, cuja atuação contribui para organizar a administração da justiça.

Quanto à abertura, esta manifesta-se pela não exaustividade, sendo aberto em relação a seus sujeitos, modos de solução, fontes normativas e formas processuais. A pluralidade de vias, de portas é vista como uma vantagem, por permitir concorrência e combinações, viabilizando que o caso seja analisado pelo canal mais apropriado, inclusive mediante combinações. O sistema expandiu-se além do judiciário, a exemplo, de arbitragem, mediação, tribunais administrativos, plataformas de resolução de conflitos on-line, serventias extrajudiciais.

A diretriz de preferência pela solução consensual é o verdadeiro eixo estruturante do sistema multiportas, promove a autocomposição, incentiva instrumentos processuais que valorizam o acordo, sem excluir a heterocomposição, quando necessária.

Elevada à condição de norma fundamental pelo CPC/2015, a preferência pela solução consensual impõe ao Estado e a todos os operadores do direito o dever de estimular os métodos autocompositivos. Essa diretriz da preferência pela solução consensual reconfigura a abordagem tradicional do litígio, prestigiando a construção do consenso.

A adequação, por sua vez, estabelece que a escolha do método de solução deve ser pautada por um juízo dinâmico sobre qual porta, qual via, é a mais apropriada para o caso concreto. Essa análise considera as partes, a natureza da controvérsia, as capacidades institucionais comparadas dos diferentes centros decisórios, com atenção à dinamicidade do caso e às condições de participação, sempre observando os contextos de desigualdades e vulnerabilidade. Esse é um eixo que se conecta com a preferência pela solução consensual.

A última característica é a integração, que significa que as portas não operam isoladamente, mas funcionam como uma rede coesa. A integração pode ser indireta, pela influência mútua de inovações, ou direta, por meio de institutos como a cooperação judiciária.

O CPC é o diploma normativo central para orientar diretrizes e instrumentos. A integração produz repercussões sobre o regime jurídico aplicável aos sujeitos do sistema, especialmente quanto a deveres, limites funcionais e garantias necessárias para assegurar coerência e confiabilidade na solução dos problemas jurídicos.

As serventias extrajudiciais integram o sistema brasileiro de justiça multiportas, pois oferecem uma opção à judicialização para a solução dos conflitos, e no enunciado 707 do FPPC, vê-se:

A atuação das serventias extrajudiciais, dos comitês de resolução de disputas (dispute boards), das plataformas de ODR (online dispute resolution) e dos Núcleos de Prática Jurídica vinculados às instituições de ensino superior também integra o sistema brasileiro de justiça multiportas. (FPPC, 2026, enunciado 707)

Assim, o sistema brasileiro de justiça multiportas não se limita à diversificação dos métodos de solução de conflitos, mas compreende também a integração de diferentes instituições e vias de tutela, entre elas as serventias extrajudiciais, cuja atuação evidencia a redistribuição funcional de atribuições no sistema de justiça e conduz à análise da desjudicialização como técnica de sua organização.

3.2.2 Desjudicialização como técnica de organização do sistema de justiça e não negação

do acesso à justiça

Humberto Dalla diz que a jurisdição voluntária é aquela em que o juiz se limita à gestão pública dos interesses privados, sem que haja lide; o que existe é apenas um negócio jurídico-processual envolvendo o juiz e os interessados. Por apresentar caráter predominantemente negocial, diferentemente da jurisdição contenciosa, a jurisdição voluntária não substitui a vontade das partes, o juiz apenas confere eficácia ao negócio já realizado pelos interessados. (Pinho, 2026)

Dalla, menciona ainda o pensamento acerca do assunto de outro jurista:

Tal é o entendimento de Humberto Theodoro Jr., acrescentando, ainda, que “a função do juiz é, portanto, equivalente ou assemelhada à do tabelião, ou seja, a eficácia do negócio jurídico depende da intervenção pública do magistrado”. (Pinho, 2026, p. 68)

Deslocar a resolução de conflitos para o extrajudicial, gera o acesso à justiça, e alcança os objetivos buscados pelas partes, com menor tempo e menor valor dispendidos.

Este autor, menciona também que, na concepção de Chiovenda, a jurisdição voluntária consistiria em “uma forma especial de atividade do Estado, exercitada em parte pelos órgãos judiciários, em parte pelos administrativos, e pertence à função administrativa, embora distinta da massa dos atos administrativos, por certos caracteres particulares”. (Pinho, 2026, p. 69)

De igual forma, registra que José Maria Tesheiner destaca que a jurisdição voluntária não precisa ser atribuída privativamente a órgão judicial. (Pinho, 2026)

A jurisdição voluntária judicial vem perdendo relevância nos dias atuais, pois há uma incontestável tendência de desjudicialização, transferindo para a órbita administrativo-cartorária as hipóteses que não sejam complexas, não tenham litigiosidade ou que não afetem direitos indisponíveis não transacionáveis. (Pinho, 2026)

Um modelo de administração da justiça, fundado sob o monopólio estatal de gerir conflitos sociais, não tem mais lugar nos dias atuais, com a evolução passa-se à análise da descentralização da administração da justiça, com núcleos de solução de conflitos, os meios alternativos, trazendo maior aproximação da sociedade na administração da justiça.

E, agora vivencia-se o deslocamento de competência para a resolução de conflitos para instâncias alternativas para novas ou velhas profissões jurídicas. Vale dizer, que o direito não mais se sustenta numa visão monista apenas com o direito estatal, o pluralismo jurídico, a complexidade das sociedades contemporâneas e os novos conflitos aliados ao volume numérico de processos no sistema judicial contribuem para desafiar o monopólio estatal e incentivar adequações na administração da justiça.

Com o estado social e a implementação de novos direitos fundamentais, veio um aumento nas expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e garantias expressos na Constituição e a execução deficiente ou inexecução de muitas políticas sociais, gerou um aumento na procura dos tribunais.

A desjudicialização é uma técnica de administração da justiça e de nenhuma forma constitui negação do acesso à justiça. Trata-se de movimento que se alinha às necessidades de uma sociedade complexa e plural e à existência de meios adequados de solução de conflitos, os quais igualmente podem conduzir o cidadão à justiça. Isso significa que o Estado, por meio do Poder Judiciário, não precisa funcionar como balcão imediato de toda e qualquer reclamação.

Nessa direção, Mancuso assevera:

Ao contrário do que uma leitura rápida e descontextualizada do contido no art. 5º, XXXV, da CF (garantia de acesso à Justiça) pode sugerir, a atividade jurisdicional do Estado não se preordena a interferir de pronto e imediatamente ante todo e qualquer histórico de um afirmado direito ameaçado ou afrontado, em uma sorte de *ligação direta*, valendo ter presente que o interesse de agir (necessidade e utilidade da via judicial) pressupõe resistência da contraparte, de sorte que, antes de ser tentado algum meio suasório, não se pode, a rigor, falar em lide, que na concepção *carnelettiana* se configura na pretensão resistida. (Mancuso, 2018, p. 156)

A adoção de providências distintas da judicialização pode conduzir à solução do litígio de forma adequada, rápida e com economicidade. Por exemplo, em uma locação por tempo indeterminado, caso o locador pretenda retomar o imóvel, deverá denunciar o contrato a qualquer tempo, concedendo o prazo de trinta dias para desocupação, nos termos da Lei n. 8.245/1991, art. 46. Se o locatário desocupar e restituir o imóvel nesse tempo, evita-se o ajuizamento de ação de despejo.

Em continuidade a esse raciocínio, verifica-se uma solução eficaz, rápida e econômica, quando o credor ao apontar um título no cartório de Tabelionato de Protestos de Títulos, nos termos da Lei n. 9.492/1997 e o devedor comparecendo e quitando, evita-se uma ação de execução e medidas de constrição de bens.

Algumas medidas preventivas, como notificações e interpelações, devidamente previstas nos arts. 726 a 729 do CPC, podem ser suficientes para que a parte contrária atenda à pretensão do requerente, resolvendo a pendência e evitando a judicialização.

Mancuso defende ainda que, esta postura responsável na fase pré-judicial, buscando meios suasórios consensuais, além de não negar o acesso ao judiciário, não comprometendo a prestação jurisdicional do Estado, e na verdade valorizando, prestigiando e potencializando essa prestação, impedindo que ela se banalize, pelo mero voluntarismo do jurisdicionado.

Segundo o autor, a busca prévia de aproximação entre os sujeitos envolvidos na

controvérsia evita a conversão da instância judicial em mero balcão genérico de reclamações. Além disso, permite a maturação do dissídio e o esclarecimento de seus pontos relevantes, favorecendo a construção de solução consensual.

Não sendo alcançado o consenso, a controvérsia será submetida ao judiciário com contornos mais bem delimitados e em estágio mais amadurecido, circunstância que pode contribuir para maior celeridade na tramitação processual. (Mancuso, 2018)

Essa visão renovada e contemporânea da distribuição da justiça pode ser verificada nas diretrizes firmadas na Res. CNJ n. 125/2010, que estabelece a Política Judiciária Nacional e já demonstra a superação da concepção monopolística da distribuição da justiça, ao destacar a atuação de diversos agentes, não necessariamente integrantes da Justiça estatal.

Não apenas em atos normativos do CNJ, como a Res. n. 125/2010, observa-se a incorporação desse ideário de tratamento adequado dos conflitos. O CPC/2015 também acolhe tendências desjudicializantes ao admitir soluções extrajudiciais em hipóteses específicas.

Nesse sentido, o § 1º do art. 539 autoriza a consignação em pagamento diretamente em estabelecimento bancário. De igual modo, o § 1º do art. 610 e o art. 733, com seus parágrafos, permitem a realização de inventário, partilha e divórcio por escritura pública perante cartório extrajudicial.

A legislação extravagante igualmente contempla mecanismos de solução extrajudicial. A Lei n. 11.101/2005, por exemplo, permite que o empresário devedor negocie com seus credores e apresente plano de recuperação extrajudicial.

A jurisdição é unitária, mas não significa que seja a única modalidade de resolver conflitos, há um expressivo rol de órgãos e instâncias igualmente habilitados a distribuir justiça.

Em harmonia com tal entendimento, podem ser citados: a) o Cade, conforme a Lei n. 12.529/2011; b) os Tribunais de Contas, conforme o art. 71, § 3º, da CF/1988; c) o juízo arbitral, conforme o art. 18 da Lei n. 9.307/1996; d) a convenção coletiva de consumo, conforme a Lei n. 8.078/1990, art. 107 e parágrafos; e) os tabelionatos, nos inventários e partilhas, conforme o § 1º do art. 610 e art. 733 e parágrafos do CPC; f) os bancos oficiais, nas consignações em pagamento, conforme CPC, art. 539, § 1º, g) os tribunais desportivos, conforme o art. 217, § 1º, da CF/1988; h) o Registro de Imóveis, no reconhecimento extrajudicial de usucapião, conforme Lei 6.015/1973, art. 216-A, inciso e parágrafos.

Temos com a atuação regulamentada desses vários órgãos que estão habilitados a recepcionar, analisar e decidir históricos de riscos e danos a direitos, valores e interesses diversos, uma realidade que Mancuso chama de “ambiente de jurisdição compartilhada” e também quanto aos órgãos mencionados os denomina de “parajurisacionais”. (Mancuso, 2018,

p. 167)

Observa-se que, nas últimas três décadas, as serventias extrajudiciais passaram a ser progressivamente utilizadas pelo legislador e pelo próprio Poder Judiciário como espaços institucionais de acesso à justiça. Esse movimento ocorreu por meio da desjudicialização, com a transferência, a notários e registradores, de procedimentos anteriormente concentrados na esfera judicial.

Tal processo contribuiu para a formação de um modelo de justiça mais amplo, situado para além das estruturas tradicionais do Judiciário, e preparou o terreno para a consolidação, no ordenamento jurídico brasileiro, de mecanismos alternativos e adequados de solução de conflitos. (Dias; Sales; Silva, 2022)

A ampliação das formas de solução de conflitos para além das estruturas estatais, contudo, também suscita questionamentos quanto aos limites desse movimento. Em perspectiva mais ampla, Gonçalves e Cruz (2016), ao analisarem a denominada privatização da administração da justiça, reconhecem que o fortalecimento de mecanismos não estatais pode contribuir para a formação de uma nova cultura de solução de conflitos, mas alertam que seu incentivo desmedido pode produzir efeitos indesejados. Embora os autores se refiram especialmente aos mecanismos privados de resolução de controvérsias, a advertência mostra-se pertinente ao debate sobre a desjudicialização, na medida em que a transferência progressiva de funções tradicionalmente exercidas pelo Poder Judiciário exige a preservação de mecanismos públicos de controle. No modelo brasileiro de serventias extrajudiciais, não se trata propriamente de privatização da justiça, uma vez que a função exercida permanece pública, por delegação constitucional e sob fiscalização do Poder Judiciário; ainda assim, a expansão de suas atribuições não pode conduzir ao enfraquecimento das garantias inerentes à tutela dos direitos. (Gonçalves; Cruz, 2016)

3.2.3 Controle judicial como salvaguarda permanente

Em uma execução extrajudicial, por exemplo, execução de contrato de alienação fiduciária de bem móvel, os atos são praticados pelo oficial de registro do Cartório de Registro de Títulos e Documentos, sob supervisão judicial mínima, sendo que esse delegatário pode praticar os atos necessários para execução.

Mas isso não exclui a garantia de provocação do Poder Judiciário, a partir de iniciativa do devedor, para controle dos atos praticados em um procedimento extrajudicial, e também nos casos de impugnação, conflitos ou medidas excepcionais, como embargos ou pedidos de tutela

urgente. Há sempre o controle judicial como salvaguarda. Registre-se que a fiscalização dos oficiais de registro é realizada pelo Poder Judiciário, através do CNJ e das Corregedorias de Justiça.

A execução ainda que efetivada em uma serventia extrajudicial, uma das portas do sistema de justiça multiportas, a inafastabilidade da jurisdição é uma garantia de acesso ao Poder Judiciário numa condição de porta de controle. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

Pela forma de funcionamento das serventias extrajudiciais, de forma delegada, conclui-se que, a despeito das atribuições saírem da exclusividade judicial, não saem da esfera de controle judicial, pois os cartórios extrajudiciais têm suas atividades delegadas, normatizadas e fiscalizadas pelo próprio poder judiciário. (Dias; Sales; Silva, 2022)

Resta, portanto, assegurado ao interessado a sindicabilidade judicial de atos praticados no âmbito de outras portas de acesso à justiça, como citado acima, no Cartório de Registro de Títulos e Documentos.

A existência do Poder Judiciário é uma garantia que sempre haverá ao menos uma porta para a solução de determinado problema jurídico, mas mesmo que o procedimento tenha sido protocolado em outra porta/via, o judiciário poderá sempre ser provocado.

A supervisão judicial permanece garantida, o juiz continua sendo o guardião da legalidade e dos direitos fundamentais, podendo revisar ou anular os atos sempre que provocado.

O sistema de justiça deve ir além da estrutura e do monopólio judicial, oferecendo ao cidadão alternativas, à via judicial para a solução de demandas, sob pena de tornar a sociedade refém de uma injustiça institucionalizada. É evidente, contudo, que o constituinte afasta qualquer possibilidade de exclusão do Poder Judiciário do exame de lesão ou ameaça a direito. (Dias; Sales; Silva, 2022)

A salvaguarda constitucional da garantia da inafastabilidade do judiciário, não significa somente abrir as portas do Poder Judiciário, mas também assegurar que a prestação jurisdicional seja adequada para a tipologia conflitiva, desde sua análise inicial até a obtenção da tutela esperada, com a disposição de meios, procedimentos e entes para que a entrega seja a melhor possível. (Costa; Góes; Rocha, 2024)

3.3 A AMPLIAÇÃO FUNCIONAL DA ATIVIDADE DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

Desde a edição da Lei de Registros Públicos, Lei n. 6.015 em 31 de dezembro de 1973,

já se percebe a presença de desjudicialização para os casos de procedimentos que não necessitavam de atividade decisória judicial, mesmo necessitando de intervenção estatal, passaram a ser realizados por delegatários do Estado, os notários, tabeliães e registradores.

A partir de 1990, o legislador brasileiro, diante da constatação da sobrecarga e congestionamento de demandas sobre o poder judiciário e com o intuito de entregar à sociedade o acesso efetivo a um sistema de justiça mais justo, vem promovendo um movimento paulatino de desjudicialização.

Nesse movimento, vem transferindo atribuições antes de competência exclusiva dos magistrados, entregando-as aos tabeliães e oficiais registradores, ampliando as funções destes delegatários e oferecendo aos jurisdicionados mais uma opção, além do judiciário, para atendimento de suas demandas, de forma mais célere e eficiente. (Dias; Sales; Silva, 2022)

As atribuições funcionais das serventias extrajudiciais têm sido ampliadas, e isto ocorreu de forma gradual, por meio de um processo legislativo contínuo de desjudicialização.

Inicialmente, o ordenamento já atribuía aos registradores funções de controle de legalidade e formalização de atos da vida civil, como na habilitação de casamento e em hipóteses de retificação registral, desde a Lei dos Registros Públicos em 1973, ainda com maior presença de controle judicial ou ministerial, mas já se percebia um espaço extrajudicial funcionalmente estruturado.

A partir da década de 1990, esse movimento se intensificou com a transferência de atividades de cobrança e execução patrimonial para o âmbito extrajudicial, como ocorreu com o protesto e com a execução do crédito garantido por alienação fiduciária imobiliária.

Estas inovações vieram com a Lei n. 9.492/1997, que disciplinou o protesto, e com a Lei n. 9.514/1997, que autorizou a execução extrajudicial do crédito garantido por alienação fiduciária imobiliária, que representam marcos relevantes dessa nova etapa.

Especialmente no caso da alienação fiduciária imobiliária, o legislador conferiu ao oficial de registro de imóveis a condução de procedimento dotado de contraditório, com intimação do devedor e possibilidade de consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário, revelando nítida ampliação das atribuições extrajudiciais em matéria executiva.

A partir de 2007, especialmente com a Lei nº 11.441/2007, a desjudicialização ganha novo impulso com a transferência de atos de jurisdição voluntária para os cartórios extrajudiciais.

Passou-se, a permitir a realização de inventários, partilhas e divórcios consensuais, seguida pela ampliação de outros procedimentos, como o registro tardio de nascimento e a retificação extrajudicial no registro de imóveis.

Em harmonia, o CPC de 2015 reforçou essa tendência, fortalecendo a cooperação entre jurisdição estatal e via extrajudicial, ao admitir procedimentos como usucapião extrajudicial, homologação do penhor legal, divisão e demarcação de terras particulares por escritura pública e averbação direta de sentença estrangeira de divórcio consensual, dispensando a homologação pelo STJ em hipóteses específicas.

Nessas previsões contidas no CPC, o legislador passa a reconhecer a aptidão técnica e institucional das serventias extrajudiciais para a condução de procedimentos mais completos, com segurança jurídica.

Seguindo nessa linha, a desjudicialização passou a abranger também matérias existenciais e identitárias, como o reconhecimento espontâneo de filiação biológica e socioafetiva e a alteração de prenome e gênero no registro civil de pessoas naturais. Nesses casos, a atribuição funcional das serventias extrajudiciais deixa de se restringir a aspectos patrimoniais e consensuais e passa a abarcar temas ligados ao estado da pessoa, reforçando a importância dos cartórios como espaços para realização de direitos.

Mais recentemente, com a Lei n. 14.711/2023, foi autorizada a execução extrajudicial no campo das garantias mobiliárias e também a excussão de bens pela busca e apreensão extrajudicial de bens móveis perante o Cartório de Registro de Títulos e Documentos. Aqui, a operacionalização da recuperação do crédito garantido percorre todo o caminho na via extrajudicial; a ampliação das funções alcança o terreno da satisfação coativa do crédito. (Brasil, 2023)

Na avaliação desenvolvida nesta dissertação, é justamente nesse ponto que a desjudicialização aqui examinada se diferencia de parte relevante das experiências anteriores. Inventários e divórcios extrajudiciais, por exemplo, pressupõem consenso e capacidade das partes; a busca e apreensão de veículo, ao contrário, situa-se no campo da satisfação coercitiva do crédito e pode culminar na retirada da posse contra a vontade do devedor. Essa diferença impede que a legitimidade dos procedimentos consensuais anteriormente transferidos aos cartórios seja automaticamente projetada sobre a busca e apreensão extrajudicial, exigindo análise constitucional própria.

Nesta linha, observa-se a expansão progressiva de atribuições das serventias extrajudiciais, que parte de funções registrais tradicionais para atos de jurisdição voluntária, depois para procedimentos patrimoniais e, mais recentemente, para atividades de conteúdo executivo, satisfatório do crédito.

Esse percurso revela uma ampliação das competências das serventias extrajudiciais, em uma política de redistribuição funcional do sistema de justiça voltada à celeridade, eficiência e

racionalização institucional.

Deve-se observar quais são os novos núcleos decisórios, isto é, quem são os agentes que assumirão as funções decorrentes do fenômeno da desjudicialização e a quem o Estado transfere a importante tarefa de desempenhar funções antes exercidas apenas pelo Poder Judiciário. Essa análise é necessária tanto para verificar a capacitação técnica quanto para aferir a legitimação desses agentes.

Verifica-se que tanto o legislador, na edição de leis, quanto o CNJ, na edição de resoluções e provimentos, têm atribuído aos delegatários de cartórios extrajudiciais a função de conduzir os procedimentos desjudicializados, que até pouco tempo somente poderiam ser realizados na via judicial.

3.3.1 A natureza da atividade notarial e registral e o regime de delegação

No Brasil, as atividades notariais e de registro, que são serviços públicos, não são realizadas diretamente pelo Poder Público, mas por pessoas naturais que recebem delegação estatal. Esses serviços são prestados aos usuários nos cartórios ou serventias extrajudiciais. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

Essas atividades notariais e registrais consistem numa função pública em sentido amplo, mas não privativa do Estado, desempenhadas por pessoas naturais, mediante delegação do Poder Público, conforme expresso na CF/88 no art. 236. (Brasil, 1988)

Essas pessoas naturais responsáveis pelo desempenho das atribuições, os delegatários, são denominados de notário ou tabelião, para os serviços notariais e oficial de registro ou registrador, para os serviços de registro, conforme consta no art. 3º da Lei n. 8.935/1994.

Os notários e registradores, ainda que exerçam atividade estatal, não ocupam cargo público efetivo e, portanto, não são servidores públicos em sentido estrito, mas agentes públicos delegados. Seu vínculo com a administração pública não decorre de contrato administrativo celebrado após licitação, mas da aprovação em concurso público de provas e títulos.

O vínculo jurídico é estabelecido com a pessoa física, que assumindo a titularidade da serventia extrajudicial, estará sob a fiscalização do Poder Judiciário e responderá civil e criminalmente pelos atos praticados pessoalmente ou por seus prepostos. A retribuição pelos serviços efetivados pelos cartórios se dá pelo recebimento de emolumentos, pagos pelo próprio usuário do serviço, verba dotada de natureza jurídica de taxa. (Didier Jr.; Fernandez, 2025)

Esses delegatários são dotados de fé pública, conforme previsão contida na Lei n. 8.935/1994. (Brasil, 1994)

A CF/1988 traz em seu art. 236 que os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, após aprovação em concurso público de provas e títulos, e impõe ao Poder Judiciário a sua fiscalização. O que implica dizer que os cartórios extrajudiciais têm à sua frente profissionais concursados, o que traz segurança quanto a capacidade técnica destes registradores, oficiais de protesto e notários. (Hill, 2021)

A prestação de serviços públicos em caráter privado, aliada à garantia de independência assegurada pelo art. 11 da Lei n. 6.015/1973 e pelo art. 28 da Lei n. 8.935/1994, permite ao delegatário administrar a serventia com maior autonomia, isenção e eficiência, podendo contratar produtos e serviços no mercado sem as restrições legais inerentes à contratação pelo Poder Público, o que favorece uma gestão mais flexível e funcional. (Brasil, 1973; Brasil, 1994)

O pagamento pelos serviços extrajudiciais é feito pelo próprio usuário, e com esses emolumentos os delegatários mantem as despesas gerais para funcionamento das serventias, investem na infraestrutura, e tem maior facilidade na absorção de novas tecnologias, o que certamente traz maior dinamismo à prestação dos serviços. (Hill, 2021)

Verifica-se que o regime jurídico da atividade notarial e registral no Brasil é um regime que confere autonomia e independência funcional. A CF/1988, em seu artigo 236, estrutura os serviços notariais e registrais em três elementos nucleares, quais sejam, a exigência de concurso público, imputação de responsabilidade civil e criminal ao delegatário e fiscalização permanente pelo Poder Judiciário.

Tem-se, então, um modelo híbrido: a CF/1988 assegura ao notário um espaço próprio de atuação, mas delimita essa autonomia ao impor um regime de controle contínuo. A fiscalização é realizada pelas Corregedorias estaduais e também pelo CNJ, ao qual o art. 103-B, § 4º, inc. III da CF/88, confere competência correicional ampla sobre os serviços extrajudiciais, podendo avocar processos disciplinares, revisar decisões das corregedorias locais e aplicar sanções. (Sarlet, 2026)

3.3.2 A atuação das serventias extrajudiciais em atividades de resolução de conflitos e de aprimoramento do sistema de justiça

Os cartórios extrajudiciais sofreram ampla reestruturação nas últimas décadas do século XX. A Lei Federal n. 6.015/1973 representou um primeiro passo, mas o principal elemento de mudança foi a CF/1988, que previu, em seu artigo 236, o exercício dos serviços notariais e registrais em caráter privado, por meio de delegação do Poder Público. A CF/1988 também estabeleceu que os titulares ingressariam após aprovação em concurso público de provas e

títulos, pondo fim à sucessão hereditária há muito consagrada na atividade, definindo capacidade técnica para a outorga da delegação e atribuiu ao Poder Judiciário a fiscalização dos serviços. (Brasil, 1973; Brasil, 1988)

Os cartórios extrajudiciais, a partir de então, têm como responsável um profissional concursado e tecnicamente capacitado, cujos serviços são fiscalizados pelo Poder Judiciário. Além dessa capacidade técnica, destaca-se que tanto a Lei n. 6.015/1973, em seu art. 11, quanto a Lei n. 8.935/1994 conferem liberdade na condução da serventia e garantia de independência aos delegatários. (Hill, 2020; Brasil, 1973; Brasil, 1994)

É necessário reconhecer a complementariedade entre a atividade notarial e registral e a do Poder Judiciário, uma vez que ambas almejam proporcionar à sociedade a garantia de direitos e promover a pacificação social.

Quanto ao aprimoramento do sistema de justiça, pela atuação dos delegatários em atividades antes exclusivas dos magistrados, e apenas dentro do sistema tradicional de justiça, assinalam Dias, Sales e Silva:

Evidenciou-se que as serventias extrajudiciais foram utilizadas pelo legislador e pelo próprio judiciário, nas últimas três décadas, como *locus* de acesso à justiça, através do processo de desjudicialização, que transferiu para notários e registradores procedimentos antes exclusivos do poder judiciário, servindo como fase antecedente para o surgimento de um novo sistema de justiça no Brasil, para além das estruturas judiciais, com a codificação dos meios alternativos de resolução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro. (Dias; Sales; Silva, 2022, p. 1)

Os ensinamentos de Fux evidenciam que as serventias extrajudiciais não representam apenas uma forma de desafogamento do Judiciário, embora esse efeito também seja relevante. É essencial registrar que os cartórios emergem como uma alternativa natural para a solução de problemas jurídicos, pois reúnem qualidades importantes para essa atividade, sendo positivo o sentimento geral da sociedade acerca do desempenho dos delegatários. (Fux, 2023)

Os atributos essenciais de que são dotadas as serventias extrajudiciais, que as tornam adequadas a integrarem o sistema de justiça, e aptas à solução de problemas jurídicos, são a capilaridade, fé pública dos delegatários e credibilidade institucional.

Os cartórios extrajudiciais estão presentes em todo o território nacional, de modo que a população, em qualquer parte do país tem acesso a uma serventia. Em localidades mais longínquas e pequenas comunidades, essas serventias representam, ao lado das prefeituras, no ideário popular, uma das expressões mais visíveis do Estado e do Poder Público.

Os delegatários têm fé pública, no exato sentido da expressão, e ainda atuam como fiscalizadores de práticas ilícitas, comunicando operações ao Controle de atividades

Financeiras, o Coaf, por meio de plataforma própria. Devem informar tanto operações que levantem suspeitas de ilícitos econômicos quanto aquelas cuja comunicação é obrigatório, independentemente de análise ou suspeita do delegatário.

E, por fim, a credibilidade de que gozam os serviços dos cartórios extrajudiciais, pois pesquisas apontam um altíssimo grau de confiabilidade dos cartórios perante a população. (Fux, 2023)

Segundo aponta o relatório Cartório em Números, publicado em janeiro de 2026, existem mais de 12.512 unidades extrajudiciais. Aliada a essa facilidade de acesso, a publicação demonstra que a credibilidade dos cartórios apresenta índice positivo e em ascensão perante a sociedade.

Essas instituições ocuparam o primeiro lugar em confiança, superando várias instituições, como Polícia, Empresas Privadas, Advocacia, Correios, Igrejas, Forças Armadas, Bancos, Ministério Público, Empresas Públicas, Poder Judiciário, Prefeitura, Imprensa, Governo e Congresso Nacional. (Cartório em Números, 2025)

A confiança depositada nos cartórios extrajudiciais, certamente deriva de que, pelo modelo híbrido que a CF imprime a atuação dos delegatários, suas atividades são caracterizadas por uma autonomia funcional qualificada, porém indissociável de mecanismos de controle, responsabilidade e de obrigatoriedade de conformidade com a lei e observância dos princípios que informam a prestação adequada dos serviços públicos. (Sarlet, 2026)

Os delegatários têm, portanto, um espaço próprio de atuação técnico-jurídica, necessário para a qualificação dos atos, a interpretação das normas aplicáveis e recusa de atos contrários à legalidade.

Tal autonomia decorre da natureza da função pública delegada, que exige qualificação jurídica, fé pública, imparcialidade e capacidade técnica para assegurar autenticidade, publicidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos e não de privilégio pessoal ou corporativo.

Salienta-se que essa independência não é absoluta, a atividade notarial e registral está sujeita ao regime jurídico da delegação, às normas legais e regulamentares, à responsabilidade pessoal do delegatário e ao controle permanente do Poder Judiciário, através das corregedorias e também do CNJ.

A ampliação das atribuições dos cartórios extrajudiciais torna evidente a relevância deste serviço para a otimização do sistema de justiça.

O fenômeno da desjudicialização, embora intensificado nos últimos tempos, não é novo. Como exemplo deste movimento, a disciplina do protesto de títulos, que data de 1997, a execução e retomada de bens advindas do inadimplemento dos contratos de alienação fiduciária

que datam, para os bens imobiliários de 1997 e mobiliários de 2023, a possibilidade de inventário, partilha, separação e divórcio pela via extrajudicial datam de 2007, a usucapião que foi autorizada no CPC/2015, a retificação administrativa de registros imobiliários, a partir de 2004 e civis, a partir de 2017.

E todos esses exemplos traduzem uma ideia de simplificação procedimental, com redução de etapas, maior celeridade e redução de entraves associados à via judicial.

Em todos os casos que a solução cartorária for possível, sem prejuízo das garantias e dos direitos envolvidos, ela deve ser estimulada.

Isso é alicerçado justamente nas qualidades institucionais dos cartórios. Os delegatários contribuem para prevenção de litígios por meio do aconselhamento e orientação na formalização correta de atos e contratos, promovem segurança jurídica com a publicidade de seus feitos, favorecendo a estabilidade das relações imobiliárias, oferecem uma via célere de cobrança extrajudicial com o protesto, mantendo banco de dados seguro para lastrear relações de crédito e débito, colaborando para maior eficiência da atividade executiva.

Registre-se ainda a importância da capilaridade, da autoridade decorrente da fé pública, credibilidade social, aptidão para prevenir litígios e também de produzir provas, a exemplo da ata notarial. (FUX, 2023)

A aptidão institucional das serventias, todavia, não elimina os riscos decorrentes da assimetria existente entre instituições financeiras, litigantes habituais e devedores individuais. A legitimidade dos procedimentos exige informação acessível, proteção de dados, facilitação para apresentação de impugnação, fiscalização dos custos e das diligências empreendidas. A fiscalização dos procedimentos é contínua, pois a transferência de atribuições não pode gerar redução das garantias processuais.

Soma-se a essas questões a necessidade de prevenir eventual captura da estrutura extrajudicial por interesses externos. Francisco (2022), ao examinar as serventias extrajudiciais adverte que para preservarem sua função de inclusão jurídica, elas devem ser protegidas de processos de captura por outros sistemas, especialmente o econômico e o político, sob pena de comprometimento de sua própria finalidade e de prejuízo ao cidadão. Transposta essa advertência para o procedimento aqui estudado, em que instituições financeiras figuram como credores e usuários habituais da via extrajudicial, reconhece-se um risco institucional que reforça a necessidade de independência funcional dos delegatários, transparência, uniformidade procedimental e fiscalização permanente pelo Poder Judiciário. (Francisco, 2022)

4 EXECUÇÃO DO CONTRATO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE BEM MÓVEL E BUSCA E APREENSÃO EXTRAJUDICIAIS: PROCEDIMENTOS DESJUDICIALIZADOS E POTENCIAIS EFEITOS NO ESTÍMULO AO CRÉDITO E REDUÇÃO DE CUSTOS

4.1 A ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA

Em uma sociedade na qual os negócios se desenvolvem com celeridade e o uso do crédito se intensifica, buscam-se garantias cada vez mais eficazes, a fim de fomentar o crédito e gerar segurança. Nesse contexto, ganham relevância institutos como a alienação fiduciária, que oferece garantia real, possibilita recomposição mais ágil nas situações de mora, pois o bem não sai da esfera de patrimônio do credor e permite afastar da concorrência os créditos preferenciais.

A alienação fiduciária é um instituto amplamente utilizado, notadamente em contratos de financiamento imobiliário e de veículos, e os fiduciários são, em sua grande maioria, bancos e financiadoras. Sua utilização em larga escala deve-se, entre outros fatores, à segurança que proporciona ao credor, em caso de inadimplência do devedor fiduciante, pois é direito real concedido ao credor para assegurar o cumprimento da obrigação contratual.

A alienação tem também vantagem sobre outros instrumentos de garantia, vez que, a exemplo, o penhor, exige, na maioria das vezes, a tradição da coisa apenhada, a hipoteca tem o seu campo de uso limitado aos bens imóveis, navios e aviões. Já na alienação fiduciária, a propriedade e a posse indireta ficam com o credor fiduciário, não é transferido o domínio ao fiduciante, que fica com a posse direta, e esse instituto pode também ter aplicação em bens móveis e imóveis.

Como na alienação fiduciária há a transferência da propriedade, isso traz conveniência e vantagem para o credor, pois permite uma agilidade em reaver o bem, no caso de inadimplência do devedor fiduciante, pois não existe nenhuma preferência ou ordem, o bem faz parte do patrimônio do credor fiduciário e não do devedor fiduciante, que apenas dispunha da posse direta.

A questão da propriedade fiduciária, sofreu alterações com a evolução legislativa do instituto da alienação fiduciária, que foi legalmente introduzida no Brasil, no ano de 1965, no art. 66 da Lei n. 4.728 de 14 de julho de 1965, que disciplina o mercado de capitais.

Na alienação fiduciária em garantia, o devedor, denominado fiduciante, transfere por venda, bens seus ao credor, o fiduciário, com a ressalva de reavê-los dentro de determinado

tempo ou sob dada condição, na maioria das vezes, quando se efetue o pagamento de determinada quantia. (Gonçalves, 2025)

Quando foi instituída pela Lei do Mercado de Capitais, a alienação fiduciária era admitida apenas para bens móveis. Somente no ano de 1997, com a edição da Lei do Sistema de Financiamento Imobiliário, Lei n. 9.514, foi instituída a alienação fiduciária de coisa imóvel. (Brasil, 1997)

A definição de alienação fiduciária, na citada lei, e que promoveu a inclusão de bens imóveis, está no art. 22, e sua redação atual foi dada pelo Marco Legal das Garantias, nestes termos: “a alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo de garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel.” (Brasil, 1997)

O instituto da alienação fiduciária tem origem tanto na fidúcia romana quanto no trust anglo-americano, não sendo reprodução fiel de nenhum destes, mas com características de ambos.

A alienação fiduciária é a convenção que produz efeitos entre as partes, tendo efeitos contratuais. Com a celebração deste contrato de alienação fiduciária surge a propriedade fiduciária, esta sim é um direito real de garantia que produz efeitos não apenas entre os contratantes, mas *erga omnes*, extrapola o campo obrigacional e adentra para o terreno dos direitos reais. (Tartuce, 2026)

Para o presente estudo alguns conceitos são essenciais para melhor entendimento, como o de fidúcia, propriedade fiduciária, propriedade resolúvel, negócio fiduciário.

4.1.1 Conceitos importantes: fidúcia, propriedade fiduciária, propriedade resolúvel e negócio fiduciário

A fidúcia, segundo Chalhoub, é o elemento novo que há no negócio jurídico fiduciário, é a confiança, posto que aquele a quem se faz a transmissão, detém todos os poderes da propriedade, mas fica compromissado a exercer o seu direito de acordo com o fim da fidúcia, inclusive, em sendo o caso do pacto assumido, de restituir a coisa que se transmitiu quando satisfeita condição avençada.

A fidúcia é o elemento que impõe ao credor fiduciário o dever de exercer seus direitos nos limites tal como lhe ficou confiado na relação jurídica. (Chalhoub, 2026)

O fiduciante, por confiança, transmite o domínio da coisa para garantia de cumprimento da condição pactuada. O proprietário a quem se transferiu a coisa guarda para com o alienante

um pacto de fidúcia que o obriga a lhe retransmitir a propriedade.

Trata-se de característica essencial do negócio fiduciário, pois impede que o fiduciário, embora tenha recebido o domínio da coisa, exerça livremente todos os poderes inerentes à propriedade. Assim, o credor, mesmo sendo titular do bem, não pode usá-lo, gozá-lo ou dele dispor livremente, isto é, não pode vendê-lo, doá-lo, dá-lo em pagamento, servir-se da coisa ou gravá-la com ônus.

Ensina Chalhub, que a fidúcia é

a confiança em que o fiduciário, tendo recebido um poder jurídico formalmente ilimitado sobre a coisa que lhe foi transmitida – isso é, o poder de titular do domínio -, dele não fará uso senão para atender à finalidade definida no contrato celebrado entre ele e o fiduciante. (Chalhub, 2026, p.25)

A propriedade fiduciária está prevista nos arts. 1.361 a 1.368 e conceituada no caput do art. 1.361, do Código Civil nestes termos: “Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor”. (Brasil, 2002)

Caio Pereira aduz que a propriedade fiduciária é um direito real de garantia, e pode ser definida como “a transferência, ao credor, do domínio e posse indireta de uma coisa, independentemente de sua tradição efetiva, em garantia do pagamento de obrigação a que acede, resolvendo-se o direito do adquirente com a solução da dívida garantida.” (Pereira, 2024, p. 329)

O autor destaca ainda que, propriedade fiduciária é de natureza resolúvel, um negócio jurídico de disposição condicional. Dependente de uma condição resolutiva, pois a propriedade fiduciária cessa em favor do alienante, uma vez implementada a condição avençada, não se exigindo nenhuma nova declaração de vontade de nenhuma das partes pactuantes, nem a realização de nenhum novo ato. O fiduciante que transferiu a propriedade readquire-a apenas com o pagamento da dívida. (Pereira, 2024)

O Código Civil também define a propriedade resolúvel, dedicando à esta, os arts. 1.359 e 1.360.

A propriedade resolúvel não é plena, pois o título de sua aquisição está subordinado a uma condição resolutiva ou ao advento do termo. Gonçalves, citando Clóvis Beviláqua, diz que propriedade resolúvel “é aquela que no próprio título de sua aquisição encerra o princípio que a tem de extinguir, realizada a condição resolutória, ou vindo o termo extintivo, seja por força da declaração, seja por determinação da lei.” (Gonçalves, 2025, p. 407)

Caio Pereira, pondera acerca de propriedade resolúvel, “qualificando de resolúvel a propriedade do adquirente, isto é, domínio que traz em si mesmo o germe de sua cessação,

baseado no fato jurídico do pagamento.” (Pereira, 2024, p.331)

A propriedade fiduciária constitui-se mediante negócio jurídico de disposição condicional, ou seja, está subordinado a uma condição resolutiva, porque a propriedade fiduciária cessa em favor do alienante, uma vez cumprida a cláusula resolutiva avençada apenas com o implemento da condição.

Desnecessária nova declaração de vontade de qualquer das partes e nem exige a efetivação de nenhum novo ato. Se a cláusula resolutiva for o pagamento de valor, o alienante, que transferiu fiduciariamente a propriedade readquire-a tão somente pelo pagamento da dívida. (Gonçalves, 2024)

Quando utilizada como garantia, a propriedade fiduciária, desempenha função semelhante à das garantias reais tradicionais, porém com maior eficácia, pois, diferentemente da hipoteca e de outras modalidades em que o bem permanece no patrimônio do devedor, na fidúcia há a transferência da propriedade ao credor fiduciário, que a conserva como propriedade resolúvel até a satisfação integral do crédito ou da condição pactuada. (Chalhub, 2026)

Negócio fiduciário é uma transação onde o devedor mantém algum interesse a ser satisfeito e que dependa da confiança da conduta do credor.

Entende Chalhub, que negócio fiduciário é:

o negócio jurídico atípico pelo qual uma pessoa (fiduciante) transmite a propriedade de uma coisa ou a titularidade de um direito a outra (fiduciário), que se obriga a dar-lhe determinada destinação e, cumprido esse encargo, retransmitir a coisa ou direito ao fiduciante ou a um beneficiário indicado no pacto fiduciário. (Chalhub, 2026, p.21)

São sujeitos da relação fiduciária o fiduciante, o fiduciário e o beneficiário. O fiduciante é o que transmite a propriedade do bem, para proveito próprio ou de terceiros; fiduciário é quem adquire o bem, e, assume a obrigação de dar a este a destinação pactuada, e, por fim, beneficiário é quem, por indicação do instituidor, ou seja, do fiduciante, auferir os proveitos da administração do bem, recebe os frutos ou a própria coisa.

Nesta relação, o credor fiduciário faz jus à remuneração que for pactuada no ato constitutivo do negócio fiduciário, podendo o objeto do negócio fiduciário, ser móvel ou imóvel, mas há que ser sempre determinado.

No negócio fiduciário para garantia tem-se um contrato acessório, onde o fiduciante transmite ao fiduciário uma coisa para garantia do cumprimento de uma obrigação, nascendo o direito a esse credor, em caso de mora do devedor, da satisfação do seu crédito mediante a utilização da coisa, geralmente mediante venda, ou seja, o credor poder reaver a coisa para satisfação de seu crédito. (Chalhub, 2026)

Neste tipo de negócio, há uma clara posição privilegiada do fiduciário, pois o direito real que se constitui neste negócio é oponível *erga omnes* e o direito pessoal de obter a satisfação da obrigação assumida pelo fiduciário para com o fiduciante não é oponível *erga omnes*.

É uma situação que privilegia o fiduciário e resulta numa situação de perigo para o fiduciante, pois, a exemplo, se o fiduciário se tornar insolvente, as ações de que dispõe o fiduciante, se mostram ineficazes. Ainda, sem se tornar insolvente, o fiduciário, sendo titular pleno da propriedade do bem, pode, simplesmente se desviar do fim estipulado no pacto do negócio fiduciário, pois, perante a terceiros é ele o proprietário da coisa e dispõe de todos os poderes inerentes à propriedade. (Chalhub, 2026)

Para a constituição do negócio jurídico, o contrato de alienação fiduciária em garantia, o devedor pode utilizar de bem que seja de sua propriedade, como autoriza a Súmula 28 do STJ, “O contrato de alienação fiduciária em garantia pode ter por objeto bem que já integrava o patrimônio do devedor.” (STJ, 1991)

Assim, pode-se chamar o negócio jurídico existente entre as partes de alienação fiduciária ou de cessão fiduciária.

A expressão alienação é melhor utilizada quando há uma efetiva aquisição do bem, na oportunidade da celebração do contrato, em que o agente financeiro empresta o valor para essa aquisição e se torna proprietário da coisa. Já o termo cessão deve ser utilizado se o devedor já é dono do objeto e apenas o cede como forma de garantia, o que ficou permitido com o advento da Súmula 28 do STJ. (Tartuce, 2026)

4.1.2 A alienação fiduciária de bem móvel: veículos

A propriedade fiduciária é negócio jurídico formal. E para produzir seus efeitos no mundo jurídico, deve observar as exigências do Código Civil, contidas no § 1º do art. 1.361:

§ 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro. (Brasil, 2002)

Neste tipo de alienação, ocorre a transferência da titularidade da propriedade do veículo ao credor, denominado fiduciário (o credor normalmente é uma instituição financeira ou banco, que forneceu o numerário para a aquisição), em garantia do pagamento. O devedor, denominado fiduciante, permanece com a posse direta do veículo e pode utilizá-lo.

O domínio e a posse indireta são transmitidos ao credor como garantia do seu crédito, não existe a tradição real, apenas ficta, pelo *constituto* possessório. O que vale dizer que a propriedade do credor é resolúvel, vez que automaticamente resolve-se em favor do devedor alienante sem necessidade de qualquer outro ato ou autorização quando for, pelo devedor, saldada a última parcela da dívida. A aquisição da propriedade pelo devedor se dá, tão somente, com o adimplemento do contrato em todos os seus termos. (Gonçalves, 2025)

No caso dos bens móveis, o formalismo do ato completa-se com o registro do contrato no Cartório de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou para o caso de veículos na repartição competente para o seu licenciamento, com anotação no certificado de registro de veículos conferindo com isso existência legal à propriedade fiduciária e gerando oponibilidade a terceiros, conforme expressamente previsto no Código Civil, no Art. 1.361, § 1º. (Brasil, 2002)

A exigência do registro do contrato de alienação fiduciária de veículo junto ao órgão de licenciamento, está fixada na Súmula 92 do STJ, que traz: “A terceiro de boa-fé não é oponível a alienação fiduciária não anotada no Certificado de Registro do veículo automotor.” (STJ, 1993)

Tanto o registro no cartório de registro de títulos e documentos quanto no órgão de licenciamento de veículos, não é requisito de validade do negócio jurídico para as partes signatárias, o acordo entre elas é perfeito e plenamente válido, independente do registro, a consequência da inexistência do registro é a ineficácia do contrato perante eventual terceiro de boa-fé. (Gonçalves, 2025)

No julgamento do REsp 2.095.740/DF, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, no ano de 2024, o STJ entendeu que “a anotação da alienação fiduciária no certificado de registro do veículo não constitui requisito para a propositura da ação de busca e apreensão, uma vez que o registro é condição de eficácia da garantia perante terceiros e não entre os contratantes.” (STJ, 2024)

Para Tartuce, o conceito de alienação fiduciária é:

Conceituando, a alienação fiduciária em garantia constitui um negócio jurídico que traz como conteúdo um direito real de garantia sobre coisa própria. Isso porque o devedor fiduciante aliena o bem adquirido a um terceiro, o credor fiduciário, que paga o preço ao alienante originário. Constata-se que o credor fiduciário é o proprietário da coisa, tendo, ainda, um direito real sobre a coisa que lhe é própria. Com o pagamento de todos os valores devidos, o devedor fiduciante adquire a propriedade, o que traz a conclusão de que a propriedade do credor fiduciário é resolúvel. (Tartuce, 2026, p. 706)

Na vigência do contrato e antes de vencida a dívida, o devedor fiduciante, que possui a

posse direta do bem, tem o direito de usar a coisa móvel, mas às suas expensas e risco, ficando obrigado, pela guarda e zelo da coisa e ainda de entregá-la ao credor em caso de inadimplemento.

O presente estudo volta especificamente sobre alienação fiduciária de veículo, então neste contrato o devedor fiduciante tem como direitos: 1. ficar com a posse direta do veículo; 2. direito eventual de reaver a propriedade plena, com o pagamento integral do valor avençado; 3. direito de reaver o veículo em caso de busca e apreensão, desde que, no prazo legal, promova o pagamento do valor cobrado; 4. receber o saldo apurado pela venda do veículo, efetuada pelo credor fiduciário, saldo este que remanescer do valor para satisfação do crédito do fiduciário acrescido das despesas decorrentes da cobrança e busca e apreensão; 5. propor ação de consignação em pagamento, caso o credor se recuse a receber o pagamento da dívida ou dar quitação.

Observa-se que do contrato de alienação fiduciária advém ao fiduciante algumas obrigações: 1. pagar pelas prestações às quais se obrigou pelo contrato de alienação fiduciária, respeitando os termos acordados e, por fim, quitar a dívida com todos os seus acessórios, 2. guardar e conservar o bem objeto da garantia, defendendo a sua posse; 3. obrigação de responsabilizar, pagando pelo remanescente da dívida, se o veículo em garantia não se mostrar suficiente para quitação do saldo devedor do contrato, em caso de inadimplemento e venda do veículo pelo fiduciário; 4. não dispor do bem gravado, seja de forma onerosa ou gratuitamente, visto que o veículo é propriedade do fiduciário (registre-se que é permitido ao fiduciante, a cessão do direito eventual de que é titular, independente da anuência do fiduciário, levando a cessão a registro); 5. fica obrigado o fiduciante, por força do contrato, a entregar o veículo, em caso de inadimplemento de sua obrigação, qual seja, o pagamento do valor acordado. (Gonçalves, 2025)

Entre os direitos do credor fiduciário decorrentes do contrato celebrado estão: 1. em caso de inadimplemento, vender judicial ou extrajudicialmente o veículo, aplicar o preço no pagamento do crédito e das despesas de cobrança, entregar ao fiduciante eventual saldo remanescente e permanecer credor do saldo devedor se o valor for insuficiente para quitar o contrato; 2. pedir a devolução do veículo alienado fiduciariamente, se houver falência do fiduciante; 3. requerer a busca e apreensão do veículo, nos termos da legislação; e 4. considerar vencida a totalidade da dívida caso o devedor deixe de pagar uma das prestações. Impõe-se ao fiduciário: 1. proporcionar ao fiduciante o financiamento ou a entrega do veículo conforme se obrigou; 2. restituir a propriedade do veículo tão logo o fiduciante pague integralmente a dívida; e 3. respeitar o uso do veículo pelo fiduciante, sem interferir na posse direta a que este tem

direito.

O credor fiduciário, em caso de falência do devedor fiduciante e a busca e apreensão não tiver sido efetivada, poderá simplesmente formular pedido de restituição no juízo falimentar, não estando sujeito à habilitação, de acordo com os arts. 49, § 3º e 85 da legislação que regula a recuperação e falência. (Brasil, 2005)

No contrato de alienação fiduciária de veículo, o devedor não perderá o valor total das prestações pagas em favor do credor, terá direito a receber do total auferido pela venda do veículo, o saldo que remanescer do total necessário para quitar o débito para com o credor, acrescido de eventuais despesas com cobrança e busca e apreensão, mas não a restituição integral do preço pago.

Essa garantia, considerando que existe uma relação jurídica de consumo entre credor e devedor, está prescrita no Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 53, caput, assim constando:

Nos contratos de compra e venda de móveis ou imóveis mediante pagamento em prestações, bem como nas alienações fiduciárias em garantia, consideram-se nulas de pleno direito as cláusulas que estabeleçam a perda total das prestações pagas em benefício do credor que, em razão do inadimplemento, pleitear a resolução do contrato e a retomada do produto alienado. (Brasil, 1990)

Os contratos de alienação fiduciária em garantia de veículos automotores não precisam ser registrados nas serventias de registro de títulos e documentos.

No julgamento do RE 611.639/RJ, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, em repercussão geral, pelo Plenário do STF, em outubro de 2015, foi fixada a tese do Tema 349: “é constitucional o § 1º do artigo 1.361 do Código Civil no que revela a possibilidade de ter-se constituída a propriedade fiduciária de veículos com o registro do contrato na repartição competente para o licenciamento do bem”. (STF, 2016)

A exigência de registro em serventia extrajudicial acarretaria ônus e custos desnecessários ao consumidor. Além disso, para o leigo, é mais fácil verificar a existência de gravame no próprio certificado de licenciamento do veículo do que buscar informações no cartório de registro de títulos e documentos. (Tartuce, 2026)

4.1.3 Execução do contrato de alienação fiduciária de bem móvel em caso de inadimplemento

Nasce para o credor fiduciário o direito de executar o contrato de alienação fiduciária,

com o inadimplemento pelo devedor fiduciante, ou seja, quando houver a mora. A mora decorre do simples vencimento do prazo para pagamento, sem que o devedor pague a parcela ou prestação, podendo o credor considerar vencidas todas as obrigações contratuais, quando poderá executar a integralidade da dívida pendente.

A apreensão do veículo em execução da alienação fiduciária é um direito do credor fiduciário, mas ele não é obrigado a promovê-la. Se preferir, poderá intentar procedimento executório contra o devedor ou seus fiadores ou avalistas. O credor fiduciário, caso queira, pode exercer a faculdade que lhe é concedida de requerer a apreensão do veículo. Se optar pela execução contra o fiduciante, poderá o credor solicitar que a penhora incida sobre qualquer bem do devedor. (Pereira, 2024)

O credor não pode ficar com a coisa alienada em garantia caso o devedor fique inadimplente. Cumprido ao fiduciário promover as medidas de execução do contrato ou de busca e apreensão para satisfazer seu crédito. O art. 1.365 do Código Civil, dispõe que “é nula a cláusula que autoriza o proprietário fiduciário a ficar com a coisa alienada em garantia, se a dívida não for paga no vencimento”. (Brasil, 2002)

4.1.4 Forma da execução e busca e apreensão de bem móvel prevista no Decreto Lei 911/1969, antes das inovações da Lei 14.711/2023

Antes da entrada em vigor do Marco Legal das Garantias, em caso de descumprimento do contrato de alienação fiduciária, pelo devedor fiduciante, apenas cabia ao credor fiduciário recorrer ao Poder Judiciário, ajuizando uma ação de busca e apreensão, que poderia ser deferida e cumprida a liminar ou em caso de não cumprimento da liminar, a conversão desta em ação de depósito, ou ainda, caso o credor assim optasse poderia protocolar ação executiva autônoma.

A extinção esperada do contrato de alienação fiduciária ocorre com a integral quitação do débito assumido pelo devedor fiduciante, hipótese na qual o veículo retorna ao devedor fiduciante, ou seja, a propriedade é resolvida em favor do devedor, que antes só detinha a posse direta passa a ter a propriedade plena do veículo.

Na redação anterior à Lei 14.711/2023, o art. 3º do Dec.-Lei 911/1969 trazia que, ocorrendo o inadimplemento por parte do devedor fiduciante, após comprovada a mora, o credor poderia requerer judicialmente contra o devedor ou terceiro a busca e apreensão do bem alienado fiduciariamente, a qual era concedida liminarmente, inclusive com apreciação em plantão judiciário. (Brasil, 1969)

A ação de busca e apreensão é uma ferramenta muito eficaz, que possibilita a

recuperação do bem garantidor da alienação fiduciária pertencente ao credor, em situação que o devedor se tornou inadimplente. O fito principal dessa medida é apreender o bem, com o intuito de assegurar a quitação do débito, ou seja, um instrumento valioso para os fiduciários na busca e recuperação de ativos, para reaver os valores emprestados.

A ação judicial de busca e apreensão é ainda totalmente possível, pois não houve supressão dessa forma de recuperação de bem, apenas uma opção de trilhar a via extrajudicial.

Na ação de busca e apreensão judicial a inicial é despachada, que inclusive poderá ser apreciada em plantão judicial, e, em sendo cumprida a liminar, o réu é citado para tomar conhecimento da ação e oferecer contestação, e dentro de cinco dias pode pagar a integralidade do débito e reaver o veículo sem ônus, oportunidade em que a propriedade resolúvel se resolve em favor do fiduciante que passa a deter a propriedade plena. (Brasil, 1969)

Decorrido o prazo de cinco dias após a execução da liminar, sem o pagamento integral da dívida pendente, consolidam-se a propriedade e a posse plena e exclusiva do bem no patrimônio do credor fiduciário, nos termos do art. 3º, § 1º, do Decreto-Lei n. 911/1969. (Brasil, 1969)

Em caso de não ser encontrado o veículo ou não se achar na posse do devedor fiduciante, o credor poderá requerer, nos mesmos autos, conforme previsão contida no Art. 4º do Dec.-Lei 911/1969, a conversão da ação de busca e apreensão em ação executiva. (Brasil, 1969)

A busca e apreensão é uma ferramenta para a recuperação do bem garantidor, mas o credor fiduciário também pode optar por ajuizar diretamente ação executiva, na forma prevista do CPC, podendo solicitar inclusive a penhora do veículo alienado no contrato ou de outros bens de propriedade do devedor passíveis de penhora e constrição judicial.

Essa execução, assim como a busca e apreensão, antes das alterações promovidas pelo Marco Legal das Garantias poderia apenas ser buscada no Poder Judiciário, dispunha o credor fiduciário unicamente deste caminho para ver garantido seus direitos.

4.2 A EXECUÇÃO E A BUSCA E APREENSÃO NOS CASOS DE INADIMPLENTO DOS CONTRATOS DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA DE BENS MÓVEIS PELA VIA EXTRAJUDICIAL, INTRODUZIDAS PELO MARCO LEGAL DAS GARANTIAS

Com a entrada em vigor da Lei 14.711/2023, passou a ser possível a consolidação da propriedade de veículos (bens móveis) nos contratos de alienação fiduciária em garantia, junto ao cartório de registro de títulos e documentos, ou seja, passou a ser possível o credor fiduciário

fazer opção pela via extrajudicial. O Art. 8º-B do Dec.-Lei 911/1969, assim prevê:

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. (Brasil, 1969)

Para a execução da dívida decorrente do inadimplemento do contrato de alienação fiduciária em garantia de veículo, não há restrição ao ajuizamento perante o Poder Judiciário nem exigência de esgotamento da via administrativa. Trata-se, portanto, de opção legislativa que não impede o credor fiduciário de optar pelo ajuizamento direto e exclusivo na via judicial.

A consolidação da propriedade fiduciária, como regra, deve ocorrer no âmbito do Poder Judiciário. Excepcionalmente, poderá ocorrer extrajudicialmente, mediante procedimento perante o Cartório de Registro de Títulos e Documentos. Trata-se de exceção porque depende de pacto expresso no contrato, em cláusula destacada, conforme previsão no caput do art. 8º-B do Dec.-Lei 911/1969. (Brasil, 1969)

Na via administrativa não há a apreensão liminar e o procedimento segue um caminho diverso, e, registre-se que, nos termos previstos no Art. 8º-B do Dec.-Lei 911/1969, incluído pela Lei 14.711/2023, para a escolha da via extrajudicial é imprescindível que no contrato haja previsão expressa em cláusula em destaque desta opção e aceitação por ambas as partes. (Brasil, 1969)

O procedimento extrajudicial de execução da dívida garantida em contrato de alienação fiduciária de veículo, perante o cartório de registro de títulos e documentos, efetivará em três atos: consolidação da propriedade, busca e apreensão ou entrega voluntária e ato de alienação do bem. (Oliveira; Tartuce, 2024)

Para a execução da dívida pela via administrativa, seguindo as previsões do Dec.-Lei 911/1969, assim serão os atos:

a – o procedimento começa com o requerimento do credor fiduciário ou de seu procurador, dirigido ao oficial do Cartório de Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor ou da localização do bem à época da celebração do contrato. O oficial fará análise formal dos documentos apresentados, que devem incluir o contrato, a comprovação da mora e a planilha da dívida. Estando regular a documentação, providenciará a notificação do devedor fiduciante para, no prazo de 20 (vinte) dias, pagar integralmente a dívida, sob pena de consolidação da propriedade em favor do credor, ou apresentar impugnação, contestando o valor cobrado e demonstrando que a cobrança é total ou parcialmente indevida;

- b - apresentados quaisquer documentos pelo devedor, o oficial os avaliará, realizando a qualificação registral e verificará a regularidade dos documentos, e constatando o direito do devedor, abstém-se de prosseguir no procedimento;
- c - o devedor que alegar cobrança parcialmente indevida, deverá pagar o valor que entender devido no prazo de 20 dias;
- d - em caso de frustração total ou parcial do procedimento extrajudicial é assegurado ao credor optar pelo procedimento judicial para cobrar a dívida ou o remanescente desta;
- e - a notificação será feita pelo oficial de registro de títulos e documentos, preferencialmente por meio eletrônico, no endereço indicado no contrato pelo devedor fiduciante. Na ausência de confirmação do recebimento em até 3 (três) dias úteis, será realizada notificação postal, com aviso de recebimento, também a cargo do oficial. A correspondência será encaminhada ao endereço indicado no contrato, sem a exigência de que o recebedor seja o próprio destinatário;
- f - paga a dívida, fica convalidado o contrato de alienação fiduciária e o fiduciante adquire a propriedade plena do veículo;
- g - não paga a dívida, o oficial averbará a consolidação da propriedade fiduciária ao credor, comunicará ao órgão de trânsito, para anotação;
- h - em não havendo pagamento voluntário da dívida no prazo estipulado, é dever do fiduciante entregar ou disponibilizar voluntariamente o veículo ao credor, mediante recibo, dando ciência ao cartório de registro de títulos e documentos, sob pena de multa de 5% (cinco por cento) do valor da dívida;
- i - no total da dívida, poderão ser acrescidas as despesas postais, com remoção do bem e dos valores dos emolumentos cartorários;
- j - na notificação, deverá constar imprescindivelmente: cópia do contrato, valor da dívida, prazo para pagamento, planilha evolutiva da dívida, forma de pagamento e opção de pagamento no cartório de registro de títulos e documentos, dados do credor e também a forma de entrega do veículo.

Concluídos esses atos, e não havendo pagamento da dívida nem disponibilização ou entrega do veículo ao credor, ocorrerá a consolidação da propriedade em favor deste. O credor poderá, então, requerer ao oficial do cartório a busca e apreensão extrajudicial. O oficial lançará a restrição de circulação e transferência do veículo, ou solicitará essa providência ao órgão de trânsito, registrará o ato no sistema próprio para assegurar controle, rastreabilidade do procedimento e publicidade dos atos e, por fim, expedirá certidão de busca e apreensão, que autoriza a diligência extrajudicial.

A indicação da localização do bem é de responsabilidade do credor fiduciário. Uma vez

localizado, serão agendados, por meio do módulo próprio da Central RTDPJ, integrante do SERP, o dia e a hora para a realização da diligência de apreensão. O oficial de registro de títulos e documentos ou seu preposto, comparecerá ao local indicado e procederá à imissão regular do credor na posse, emitindo eletronicamente o auto de apreensão e de entrega ao credor.

Após essa apreensão e entrega, o oficial formaliza a propriedade em favor do fiduciário e cancela as restrições de circulação e transferência.

No momento da apreensão, o devedor fiduciante, se estiver presente, será notificado; se estiver ausente, será notificado posteriormente. Dispõe, ainda, de cinco dias úteis para reverter a consolidação da propriedade, mediante pagamento integral da dívida e de todos os custos despendidos na execução e na apreensão do veículo, incluídas as despesas cartorárias. Feito o pagamento, o veículo será devolvido ao fiduciante e o contrato será resolvido em favor, passando ele a deter a propriedade plena do veículo.

Prevê o art. 2º do Dec.-Lei 911/1969 que, entregue ou apreendido o veículo e decorrido o prazo de cinco dias úteis sem o pagamento pelo devedor, o credor poderá vender o veículo independente de leilão, aplicar o valor apurado no pagamento de seu crédito e das despesas decorrentes e entregar ao devedor eventual o saldo remanescente, prestando contas. (Brasil, 1969)

Para o procedimento extrajudicial, é exigível que seja comprovada a mora do devedor fiduciante, da mesma forma que é exigida no procedimento judicial, como se vê na Súmula 72 do STJ, que assim traz “a comprovação da mora é imprescindível à busca e apreensão do bem alienado fiduciariamente”. (STJ, 2009)

Para cumprir a exigência de comprovação da mora, basta demonstrar o envio da notificação com aviso de recebimento ao endereço do devedor indicado no contrato, ainda que a correspondência não seja recebida pelo próprio fiduciante ou por outra pessoa. Nesse sentido, o STJ fixou a seguinte tese no Tema 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. (STJ, 2023)

Recuperado o bem pelo credor fiduciário, pela entrega/disponibilização pelo fiduciante ou por apreensão, este deverá vender o veículo, e tem o dever de prestação de contas, conforme previsão no Dec.-Lei 911/1969, no caput do art. 2º. (Brasil, 1969)

Entende Flávio Tartuce que mais do que um dever do credor fiduciário, a prestação de contas do valor apurado na venda de veículo é um direito do fiduciante, assim dizendo:

Trata-se de um direito do devedor fiduciante, conforme reconhecido na II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial dos Litígios, promovida pelo Conselho da Justiça Federal em agosto de 2021. De acordo com o seu Enunciado n. 115, que admite a prestação de contas feita extrajudicialmente, “o credor fiduciário deve prestar contas, extrajudicialmente, ao devedor fiduciante, na forma adequada, sempre que requerido, em caso de venda do bem móvel dado em garantia mediante alienação fiduciária de que trata o Decreto-Lei n. 911/1969”. (Tartuce, 2026, p. 722; CJF, 2021)

Então, além de promover a venda do bem, cabe ao fiduciário prestar contas. Se o valor apurado na venda for superior ao da dívida, o saldo remanescente deve ser entregue ao fiduciante; se a dívida for superior ao valor obtido, o devedor fiduciante continua responsável pelo débito remanescente, na qualidade de devedor quirografário, e o credor poderá cobrá-lo pelas vias judiciais.

4.2.1 A constitucionalidade do procedimento e o devido processo legal extrajudicial

A construção da Justiça Multiportas em um Estado Democrático de Direito deve estar alicerçada em bases sólidas. Isso significa que os procedimentos realizados na via extrajudicial devem apoiar-se na noção de devido processo legal extrajudicial, com vistas a garantir que, com a desjudicialização, não haja déficit garantístico. Essa via deve abrigar as garantias fundamentais do processo, resultantes de conquistas democráticas da ciência processual, respeitadas, naturalmente, as peculiaridades próprias de cada mecanismo disponibilizado e utilizado. (Hill, 2021, p.5).

A desjudicialização deve ser acompanhada da rigorosa observância das garantias fundamentais do processo. Não se pode compactuar ou aceitar qualquer decréscimo garantístico em decorrência da adoção de procedimentos extrajudiciais. É preciso zelar pelo devido processo legal extrajudicial. (Hill, 2021)

A constitucionalidade dessa transferência foi objeto de resistência institucional desde a formação da Lei n. 14.711/2023. Na Mensagem n. 560/2023, a Presidência da República, após ouvir o Ministério da Justiça e Segurança Pública e acolher sua manifestação pelo veto, sustentou que a realização da busca e apreensão extrajudicial sem ordem judicial poderia violar a cláusula de reserva de jurisdição e criar risco aos direitos ao devido processo legal e à inviolabilidade do domicílio. A fundamentação do veto invocou, entre outros precedentes, as ADIs n. 1668/DF e 5886/DF, nas quais o STF reconheceu limites à prática administrativa de atos de busca, apreensão e forte restrição patrimonial. Embora os dispositivos vetados tenham

posteriormente sido promulgados pelo Congresso Nacional, as razões apresentadas pela Presidência da República, com fundamento na manifestação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, permanecem relevantes como argumento institucional contrário ao modelo. (Brasil, 2023b)

Nestes procedimentos, é preciso garantir o devido processo legal extrajudicial apto a resguardar, fora da estrutura judicial, um núcleo mínimo de garantias compatíveis com a ordem constitucional.

A transferência ou o compartilhamento de funções tradicionalmente exercidas pelo Poder Judiciário somente se legitima quando o procedimento extrajudicial se desenvolve sob parâmetros que assegurem confiabilidade, transparência, segurança jurídica e efetiva participação dos interessados.

Não se trata, portanto, de simples deslocamento de atribuições para fora do Judiciário, mas de reorganização do sistema de justiça em bases garantísticas.

Alguns aspectos são primordiais para se garantir um devido processo legal extrajudicial, quais sejam, imparcialidade e independência dos agentes competentes, controle externo, publicidade, previsibilidade do procedimento e contraditório. (Hill, 2021)

Valendo-se das lições da autora citada, verifica-se que a imparcialidade e a independência dos agentes responsáveis pela condução do procedimento são atributos indispensáveis. A atuação não pode ficar submetida a interesses próprios, conforme vedação contida no art. 15 da Lei n. 6.015/1973 e no art. 27 da Lei n. 8.935/1994, nem a pressões de ordem política, econômica ou administrativa, em consonância com o art. 28 da Lei n. 8.935/1994.

A atuação dos delegatários satisfaz esses critérios, pois o ordenamento lhes impõe deveres de imparcialidade e lhes assegura independência funcional, técnica, administrativa e financeira. Por exercer atividade técnica, conforme dispõe o art. 1º da Lei n. 8.935/94 e consistir em profissionais do direito, conforme prevê o art. 3º da mesma lei, os delegatários estão submetidos exclusivamente ao ordenamento jurídico.

Outro aspecto essencial à garantia do devido processo legal extrajudicial é o controle externo, bem como a preservação da publicidade como regra e da previsibilidade do procedimento.

A fiscalização externa, conforme previsão do art. 236, § 1º da CF/1988 é feita pelo Poder Judiciário, e esta mostra-se necessária para assegurar que as funções delegadas sejam exercidas em conformidade com a constituição e previsões legais.

De fato, os cartórios extrajudiciais são fiscalizados pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal, pelas Corregedorias, pela Corregedoria Nacional de Justiça e também pelo CNJ, conforme

previsto no art. 48 do Regimento Interno do CNJ.

A publicidade dos atos favorece a transparência e o controle social, e a atuação dos cartórios pauta-se, como regra, por esse princípio, conforme o art. 16 da Lei n. 6.015/1973 e o art. 1º da Lei n. 8.935/1994. A previsibilidade, por sua vez, exige disciplina legal que possibilite o jurisdicionado conhecer previamente o procedimento e orientar sua escolha do mecanismo de solução do conflito. Também fornece parâmetros para a atuação do agente delegado, contribuindo para conter excessos, conferir segurança aos interessados e evitar arbitrariedades e incertezas incompatíveis com o devido processo legal.

Por fim, o contraditório ocupa posição de grande importância, em sua dimensão participativa. O devido processo legal extrajudicial exige a cientificação tempestiva dos interessados, a possibilidade de apresentação de alegações e provas, bem como a concessão de prazo razoável para manifestação.

Em tal contexto, o contraditório constitui garantia indispensável de participação efetiva dos sujeitos juridicamente interessados no desenvolvimento do procedimento e em seu desfecho.

Focando agora acerca da constitucionalidade específica do procedimento que é objeto do presente estudo, que foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei 14.711/2023, esta foi questionada em três ações diretas de inconstitucionalidade, que foram ajuizadas no STF:

1. ADI n. 7600, proposta pela União dos Oficiais de Justiça do Brasil – UNIOFICIAIS/BR, em 9 de fevereiro de 2024, em relação ao procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bem móvel, objeto de alienação fiduciária em garantia;
2. ADI n. 7601, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, em relação às regras de consolidação da propriedade relacionadas à alienação fiduciária em garantia de bens móveis e também aos processos de execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca e da garantia imobiliária em concurso de credores;
3. ADI n. 7608, proposta pela Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais – Fenassojaf e pela Associação Federal dos Oficiais de Justiça do Brasil – Afojebra contra regras gerais relacionadas à consolidação da propriedade e ao procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bem móvel objeto de alienação fiduciária em garantia, e também ao processo de execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca.

Todos os requerentes, em síntese alegaram que, as previsões inovadoras, em parte ou em sua totalidade atentariam contra a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988) e ainda atentariam contra direitos fundamentais previstos no art. 5º da CF, quais sejam: vida e segurança – caput, da proteção da intimidade – inc. X, da inviolabilidade residencial – inc. XI,

do sigilo dos dados – inc. XII e da propriedade e do atendimento a sua função social – incs. XXII e XXIII.

De igual forma, os requerentes argumentaram que os processos de execução extrajudicial previstos nos arts. 6º, 9º e 10 da Lei 14.711/2023, violariam os princípios do devido processo legal, da inafastabilidade da jurisdição, da ampla defesa e do contraditório, e por consequência, seriam incompatíveis com os incs. XXXV, LIII, LIV e LV, do art. 5º da CF/1988, na medida em que trariam possibilidade de que o credor fiduciário pudesse promover a excussão de bens no patrimônio do fiduciante, sem a participação do Poder Judiciário. (Brasil, 1988; Brasil, 2023)

Costa e Pereira (2026), ao examinarem criticamente a desjudicialização da alienação fiduciária de bens móveis, chamam atenção para a necessidade de avaliar a intensidade das garantias conferidas ao devedor diante da retirada do controle judicial prévio. Os autores observam que, embora não haja supressão absoluta do contraditório, sua atuação no procedimento extrajudicial é mais restrita, documental e reativa, especialmente diante das limitações da impugnação administrativa e da transferência de determinadas controvérsias para eventual controle jurisdicional posterior. Apontam, ainda, como aspectos sensíveis do modelo a notificação eletrônica, a exiguidade dos prazos, a ausência de defesa técnica obrigatória e a assimetria informacional existente entre o credor fiduciário e o devedor. Sob essa perspectiva, a eficiência pretendida com a desjudicialização deve ser compatibilizada com mecanismos capazes de assegurar informação adequada, efetiva possibilidade de reação e acesso tempestivo ao Poder Judiciário antes da consolidação de danos patrimoniais de difícil reversão. (Costa; Pereira, 2026, p. 1226-1227)

A objeção doutrinária evidencia, portanto, que a controvérsia não se restringiu ao plano institucional, alcançando também a doutrina processual quanto aos limites constitucionais da transferência da atividade executiva. Foi nesse ambiente de tensão que as ADIs n. 7600, 7601 e 7608 foram submetidas ao STF.

As ADIs 7600, 7601 e 7608 foram julgadas conjuntamente, quando o STF reconheceu a constitucionalidade dos mecanismos extrajudiciais previstos no Marco Legal das Garantias. O julgamento ocorreu no dia 01.07.2025 e foi fixada a 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 de créditos garantidos por hipoteca e de execução de garantia imobiliária em concurso de credores.
2. Nas diligências para a localização do bem móvel dadas 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. [...] (STF, 2025, ADIs 7600, 7601 e 7608, tese).

A decisão do STF obre as alterações introduzidas pela Lei n. 14.711/2023 reconheceu, portanto, a constitucionalidade dos procedimentos de execução e de busca e apreensão de bens móveis perante os cartórios extrajudiciais, atestando, no modelo abstrato, a presença dos aspectos garantidores do devido processo legal extrajudicial. A conformidade de cada procedimento concreto com essas garantias permanece sujeita à fiscalização correicional e ao controle jurisdicional. A constitucionalidade foi condicionada à observância, nas diligências de localização e apreensão do bem, dos direitos à vida privada, à honra e à imagem do devedor; da inviolabilidade do sigilo de dados; da vedação ao uso privado da violência; da inviolabilidade do domicílio; da dignidade da pessoa humana; e da autonomia da vontade.

No julgamento de mérito das ADIs n. 7600, 7601 e 7608, a decisão não foi unânime. Conforme o resultado oficial divulgado pelo Supremo Tribunal Federal, a Ministra Cármen Lúcia ficou vencida ao julgar procedentes as ações para reconhecer a inconstitucionalidade dos arts. 6º, 9º e 10 da Lei n. 14.711/2023; o Ministro Flávio Dino apresentou divergência parcial. A posição da Ministra merece exame específico porque não surgiu isoladamente nesse julgamento. No RE n. 627.106/PR, Tema 249 da repercussão geral, relativo à execução extrajudicial prevista no Decreto-Lei n. 70/1966, Cármen Lúcia também integrou a corrente vencida. Posteriormente, no RE n. 860.631/SP, a própria Ministra recordou expressamente que naquele foi voto vencido e afirmou que não se afastava da compreensão então adotada. Desse modo, é possível identificar continuidade em sua posição mais restritiva quanto à execução extrajudicial com efeitos expropriatórios. (STF, 2021; STF, 2024, p. 66-67; STF, 2025)

No RE n. 860.631/SP, Tema 982 da repercussão geral, julgado em 2023, o STF, por maioria, reconheceu a constitucionalidade do procedimento da Lei n. 9.514/1997 para a execução extrajudicial da alienação fiduciária de bem imóvel. A Ministra Cármen Lúcia acompanhou a divergência inaugurada pelo Ministro Edson Fachin e retomou expressamente os argumentos do RE n. 627.106. Em sua manifestação, questionou a suficiência da possibilidade de acesso posterior à Justiça e destacou que, no modelo examinado, a iniciativa processual é transferida ao devedor somente quando este se sente atingido em seus direitos. Nas palavras da Ministra, “é o devedor que tem o ônus da judicialização”. Essa formulação evidencia que sua objeção não é apenas à existência de via extrajudicial, mas ao deslocamento do controle jurisdicional para momento posterior à atuação do credor. (STF, 2024, p. 66-67)

A mesma compreensão foi adotada pela Ministra Cármen Lúcia no julgamento das ADIs

n. 7600, 7601 e 7608. Em seu voto vencido, a Ministra entendeu que as normas que permitem busca, apreensão e alienação de bens de propriedade ou sob posse direta do devedor por procedimento extrajudicial, sem submissão ao controle prévio do Poder Judiciário, contrariam a Constituição. Sua fundamentação apoiou-se na cláusula de reserva de jurisdição e em precedentes do próprio STF que impõem limites à prática administrativa de medidas coercitivas. Trata-se, portanto, de argumento atribuível especificamente ao voto da Ministra Cármen Lúcia, e não à posição majoritária da Corte. (STF, 2025, voto da Min. Cármen Lúcia)

A contribuição da Ministra Cármen Lúcia é especialmente valiosa para a tensão desenvolvida nesta pesquisa porque desloca a análise da simples existência formal de acesso posterior ao Judiciário para a efetividade e o momento desse controle. Esta dissertação, embora não adote a conclusão de inconstitucionalidade defendida no voto vencido, acolhe como advertência relevante o problema por ela identificado que a desjudicialização não deve converter o acesso à jurisdição em mecanismo meramente reparatório, acionado apenas depois de consumada eventual lesão. Alio-me à corrente que se posiciona favorável à consolidação da propriedade e à busca e apreensão extrajudiciais, mas de forma condicionada a garantias capazes de prevenir abusos, como notificação efetiva, oportunidade real de impugnação, independência do agente delegado, vedação de violência ou ingresso não autorizado em domicílio, rastreabilidade dos atos, fiscalização permanente e possibilidade de tutela judicial tempestiva. A divergência da Ministra, portanto, não é afastada, é utilizada como parâmetro crítico para delimitar as condições sob as quais a opção extrajudicial pode ser considerada constitucionalmente legítima.

O devido processo legal extrajudicial pressupõe a existência de alguns critérios que o legitimam, quais sejam, a imparcialidade e independência dos agentes delegados, o controle externo pelo Poder Judiciário, exercido por suas corregedorias e pelo CNJ, a publicidade dos atos, a previsibilidade do procedimento e a observância do contraditório. A existência desses elementos impede que o processo extrajudicial suprima garantias, pois asseguram atuação técnica, transparente, fiscalizada e previamente regulada, totalmente vinculada ao ordenamento jurídico.

Ao declarar a constitucionalidade dos procedimentos reconhece que a imparcialidade e a independência dos notários e registradores conferem neutralidade à condução do procedimento, enquanto o controle externo, exercido pelo Poder Judiciário, nos termos autorizados na CF, arts. 103-B, § 4º, I, e III, e 236, § 1º, garante conformidade com a Constituição e a legislação ordinária pátria. (Brasil, 1988)

A publicidade e a previsibilidade reforçam a segurança jurídica, permitindo aos

interessados conhecerem os atos, prazos e consequências do procedimento. Por sua vez, o contraditório assegura a cientificação adequada e a possibilidade de manifestação dos sujeitos afetados, preservando a participação efetiva das partes no ambiente extrajudicial.

Conforme resta exposto nos arts. 30, XIV, e 38 da Lei n. 8.935/1994, aos notários e registradores é legalmente previsto que são obrigados a cumprirem as normas técnicas estabelecidas pelo Poder Judiciário. (Brasil, 1994)

Registre-se ainda que, nos termos de previsão contida no art. 32 da Lei dos Cartórios, os notários e oficiais de registro estão sujeitos a várias penalidades, inclusive perda da delegação, pelas infrações que praticarem. (Brasil, 1994)

4.2.2 Particularidades dos procedimentos de busca e apreensão judicial e extrajudicial

No procedimento judicial de busca e apreensão, previsto no art. 3º do Dec.-Lei 911/1969, o credor fiduciário ajuíza no Poder Judiciário, por intermédio de advogado, após comprovada a mora ou inadimplemento do contrato de alienação fiduciária, o pedido de busca e apreensão do veículo e o juiz pode conceder liminarmente a solicitação, apreendendo o veículo alienado fiduciariamente. (Brasil, 1969)

E, após o cumprimento desta liminar, o devedor fiduciante é intimado, para em cinco dias, pagar integralmente a dívida e, assim recuperar o veículo, resolvendo o contrato em seu favor. Decorrido esse prazo, haverá a consolidação da propriedade, para o credor fiduciário, caso não haja pagamento ou para o devedor fiduciante, caso este pague o débito.

Já a busca e apreensão extrajudicial ocorre em momento diverso. O credor fiduciário deverá apresentar requerimento ao oficial do RTD; também será exigida a comprovação da mora e a existência da previsão expressa para utilização da via administrativa. Em seguida, o devedor fiduciante será instado a, no prazo de vinte dias, pagar a dívida ou demonstrar que a cobrança é indevida. Decorrido esse prazo, será consolidada a propriedade em favor do credor fiduciário e somente após essa consolidação ele poderá solicitar a busca e apreensão do veículo. (Brasil, 1969)

Então, no procedimento judicial a apreensão do veículo é uma providência inicial e só depois há a consolidação da propriedade, e o procedimento depende de advogado para seu ajuizamento.

No procedimento extrajudicial, a apreensão do veículo, não é efetivada no início, sem o conhecimento do devedor fiduciante, e somente ocorrerá se, após a sua notificação para pagar ou comprovar que a cobrança é indevida, o devedor não o fizer, e o oficial consolidar a

propriedade fiduciária em favor do credor fiduciário.

Apenas depois de concluída esta etapa, com a consolidação da propriedade, o credor pode solicitar a busca e apreensão do veículo. Nesta via, as partes podem requerer e também apresentar documentos que impugnem a cobrança, sem a representação por advogado.

Em suma, alguns aspectos das vias judicial e extrajudicial:

Aspecto	Via judicial	Via extrajudicial
Previsão legal	Dec.-Lei 911/1969, art.3º	Dec.-Lei 911/1969, arts. 8º-B e ss.
Agente responsável	Juiz de Direito	Oficial do RTD
Requisito contratual	Não depende de cláusula específica	Depende de cláusula expressa e em destaque da opção e aceitação por ambas as partes
Mora	Comprovação	Comprovação
Defesa do fiduciante	Contestação, recursos e ações autônomas	Impugnação e acesso posterior ao judiciário
Apreensão	Ordem judicial Liminarmente, sem conhecimento prévio do devedor	Procedimento extrajudicial regulamentado Após consolidação da propriedade e notificação para pagamento
Controle	Judicial imediato	Correicional e judicial posterior

Esta comparação evidencia que um ponto sensível da utilização da via extrajudicial está no deslocamento do controle judicial de uma posição prévia e imediata para uma atuação predominantemente posterior. Essa conclusão dialoga com a objeção formulada pela Ministra Cármen Lúcia no RE n. 860.631/SP e, posteriormente, nas ADIs que questionaram a constitucionalidade da Lei 14.711/2023, objeto do estudo, sem que esta pesquisa adote a conclusão de inconstitucionalidade defendida pela Ministra. O deslocamento do controle não conduz, por si só, à invalidade do modelo, mas exige maior rigor na notificação do fiduciante, no exame das impugnações pelo oficial, na documentação dos atos e na possibilidade de obtenção célere de tutela judicial quando houver controvérsia relevante. A celeridade somente representa ganho legítimo de eficiência quando não resulta em redução substancial da

capacidade de defesa. (STF, 2024; STF, 2025)

4.2.3 Regulamentação e uniformização do procedimento pelo CNJ Prov. n. 196/2025

O Prov. n. 196/2025 incluiu no Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, no Título I do Livro II, o Capítulo II, com regramentos visando regulamentar e uniformizar, em todo o território nacional, os procedimentos relativos à consolidação da propriedade fiduciária e da busca e apreensão extrajudiciais de bens móveis no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, que foram incluídos no ordenamento jurídico pelo Marco Legal das Garantias.

A Lei que autoriza a execução e busca e apreensão extrajudiciais para bens móveis nos contratos de alienação fiduciária em garantia é do ano de 2023, mas somente no mês de junho do ano de 2025 foi editado, pelo CNJ, o Prov. n. 196/2025 para estabelecer regras sobre o processo de busca e apreensão e consolidação de propriedade fiduciária extrajudiciais de bem móvel, perante o Ofício de Registro de Títulos e Documentos. (CNJ, 2025a)

Este provimento expressamente trouxe as informações mínimas, que devem constar no contrato de alienação fiduciária, a fim de que satisfaça os critérios exigidos para a execução e busca e apreensão de veículo ou outro bem móvel, perante as serventias extrajudiciais, conforme se vê:

Art. 397-E. O contrato que formaliza a alienação fiduciária passível de execução extrajudicial deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - a descrição detalhada do bem objeto da garantia, com seus elementos identificadores;
- II - o valor principal da dívida garantida;
- III - o prazo e as condições de pagamento da dívida;
- IV - a taxa de juros e demais encargos incidentes;
- V - a cláusula expressa, destacada e específica sobre a possibilidade de execução extrajudicial da garantia, nos termos do art. 8º-B do Decreto-Lei n. 911/1969;
- VI - a forma de constituição em mora do devedor, nos termos do art. 2º, §2º do Decreto-Lei n. 911/1969;
- VII - o critério para apuração do saldo devedor em caso de inadimplemento e as condições para eventual venda do bem;
- VIII - o procedimento para a entrega voluntária do bem pelo devedor fiduciante, no caso de inadimplemento. (CNJ, 2025a)

A exigência de cláusula expressa, destacada e específica constitui mecanismo de informação e previsibilidade, na medida em que impede que a opção pela execução extrajudicial seja extraída de disposição genérica do contrato. Essa exigência formal, contudo, não elimina integralmente a tensão decorrente da autonomia da vontade quando o financiamento estiver

estruturado por meio de contrato de adesão, no qual as cláusulas são previamente estabelecidas por uma das partes e não resultam, em regra, de negociação individual de seu conteúdo. Nesses casos, a manifestação de concordância com a via extrajudicial não pode ser automaticamente equiparada à existência de igualdade informacional entre os contratantes. A cláusula destacada reforça o dever de informação, mas, isoladamente, não assegura que o devedor tenha plena compreensão das consequências jurídicas da opção, especialmente quanto à possibilidade de consolidação da propriedade e posterior apreensão do bem sem prévia decisão judicial. Por essa razão, a legitimidade do procedimento não deve repousar exclusivamente no consentimento formal manifestado no contrato, mas também na efetividade das garantias asseguradas ao devedor durante a fase de execução. (Brasil, 1990, art. 54; CNJ, 2025a).

Para uniformizar o procedimento e assegurar publicidade e transparência, bem como simplificar o acompanhamento e as interações entre credor fiduciário e devedor fiduciante, estabeleceu-se que o Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas (ON-RTDPJ) disponibilize sistema informatizado nacional para controle e gestão de todo o processo. Esse sistema deve funcionar, com exclusividade, por meio de módulo próprio na Central RTDPJ Brasil, integrante do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), e abranger a busca e apreensão e a consolidação da propriedade fiduciária de bem móvel. (CNJ, 2025a)

Os credores fiduciários, seus procuradores ou representantes legais, que possuem a legitimidade para requerer a consolidação da propriedade e a busca e apreensão extrajudiciais deverão se habilitar no módulo próprio no SERP.

Os procedimentos de consolidação da propriedade fiduciária e o de busca e apreensão de veículos perante o cartório extrajudicial não impedem o uso da via judicial por qualquer das partes, mas a prévia judicialização impede o uso da via administrativa. (CNJ, 2025a)

Costa e Pereira (2026) identificam como vulnerabilidades do modelo desjudicializado da execução da alienação fiduciária de bens móveis, o contraditório restrito, os limites da impugnação administrativa, a exigência de pagamento integral, a inaplicabilidade da teoria do adimplemento substancial, a notificação eletrônica, os prazos reduzidos, a ausência de defesa técnica obrigatória e a insuficiência de fiscalização da venda do bem. A partir dessas objeções, esta dissertação pondera que a dispensa de advogado, embora possa reduzir custos e simplificar o procedimento, também pode acentuar a assimetria informacional entre o devedor eventual e a instituição financeira, litigante habitual e tecnicamente estruturada. A análise da eficiência, portanto, deve considerar não apenas o tempo de recuperação do ativo, mas também a qualidade da informação prestada ao devedor e a efetividade de sua possibilidade de reação. (Costa;

Pereira, 2026)

Vale salientar que, no modelo judicial, o prazo para pagamento pelo devedor também é de cinco dias após o cumprimento da liminar de apreensão. De igual forma, exige-se o pagamento integral e verifica-se a inaplicabilidade da teoria do adimplemento substancial. A fiscalização da venda do bem também é semelhante, pois tanto no procedimento judicial quanto no extrajudicial a venda ocorre após a consolidação da propriedade.

O menor, o incapaz ou as fundações obstaculizam a consolidação e busca e apreensão na via extrajudicial.

A competência para realizar o processo de consolidação da propriedade extrajudicial e da busca e apreensão de veículo será do oficial do registro de títulos e documentos do domicílio do devedor fiduciante, ou da localização do bem objeto do contrato. (CNJ, 2025a)

No caso do processo de busca e apreensão e de consolidação da propriedade extrajudiciais de veículo ser considerado indevido, o credor fiduciário fica sujeito a multa e indenização.

4.3 POTENCIAIS BENEFÍCIOS DA OPÇÃO EXTRAJUDICIAL NO TOCANTE AO FOMENTO AO CRÉDITO, À CELERIDADE E À REDUÇÃO DE CUSTOS

O Ministro Luis Felipe Salomão, ao prefaciар a obra Lei das Garantias (Lei 14.711/2023), de Carlos Elias e Flávio Tartuce, no ano de 2024, lançada logo em seguida à promulgação desta lei, assevera que o objetivo do legislador com as novas medidas era propiciar linhas de crédito mais acessíveis, assim mencionando, “o principal objetivo do legislador foi afastar entraves jurídicos existentes aos instrumentos de garantia de créditos. Com isso, buscou-se facilitar o acesso, pelo cidadão a linhas de crédito mais generosas e adequadas, um dos objetivos da legislação emergente.” (Salomão, 2024, p. V)

Consideram Carlos Elias e Flávio Tartuce, que as inovações legislativas do Marco Legal das Garantias tinham o objetivo de estimular a concessão de crédito em nosso país e que de modo geral, a lei pode ser vista como um atendimento parcial das demandas formuladas por entidades representantes do mercado imobiliário e do mercado financeiro, os quais tiveram participação ativa na formação dessa lei. (Oliveira; Tartuce, 2024)

A Lei das Garantias trouxe ajustes com potencial de gerar celeridade e impulsionar o mercado de crédito, pois incluiu a via administrativa para consolidação da propriedade e busca e apreensão de veículos e outros bens móveis, como salientam os professores Carlos Elias e Flávio Tartuce “de fato, era burocrático, moroso, dispendioso e pouco efetivo cobrar créditos,

mesmo quando havia garantias reais. Grande parte desse problema dizia respeito às opções jurídicas quanto às execuções de dívida”. (Oliveira; Tartuce, 2024, p. 3)

Ainda estes autores defendem que o procedimento gera uma redução de custos para o próprio devedor, pois com a judicialização, o fiduciante precisa arcar com custeio da demanda judicial, como a contratação de advogados, o pagamento de honorários sucumbenciais, as custas processuais. Portanto, essas inovações dão racionalidade ao rito de cobrança extrajudicial com razoabilidade, sem suprimir o direito constitucional do devedor de acesso à justiça, sem violar garantias e reduzindo os custos financeiros que pesam no bolso do próprio fiduciante.

Registre-se que, quanto ao custo financeiro de acesso às serventias extrajudiciais, tal como acontece no Judiciário, estas se submetem ao regime de gratuidade aos hipossuficientes. Algumas hipóteses de gratuidade estão legalmente previstas, mas todas funcionam dentro de uma engrenagem financeira própria das serventias extrajudiciais. Essa garantia está prevista em normas sobre os atos notariais e registrais e é um imperativo constitucional, previsto no art. 5º, inciso LXXIV, que dispõe: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. (Brasil, 1988)

Especificamente, no que tange às mediações e conciliações na via administrativa, o Prov. n. 149/2023 do CNJ traz em seu artigo 55 e parágrafo único, uma cota mínima de 10% de audiências não remuneradas que deverão ser suportadas pelos notários e registradores, com o fim de atender aos processos em que deferida gratuidade da justiça, como contrapartida de seu credenciamento junto ao tribunal para atuar nas mediações e conciliações judiciais. (CNJ, 2023)

A Lei nº 10.169/2000, em seu art. 8º determina aos estados e ao Distrito Federal que criem formas de compensação aos registradores civis pelos atos gratuitos e estabelece em seu parágrafo único que essa compensação não pode gerar ônus para o Poder Público. (Brasil, 2000, art. 8º)

Os atos que não podem ser cobrados e aqueles praticados para pessoas reconhecidamente pobres são suportados pelos fundos de custeio de atos gratuitos. Registre-se que é preciso atentar para um detalhe técnico que costuma gerar confusão do debate público, o ato gratuito para o cidadão não significa sem custo para o executor, significa que o custo não é cobrado diretamente do usuário naquele ato específico.

A engrenagem financeira para custeio dos atos gratuitos às partes economicamente pobres, se apoia, de forma geral, em três pilares:

1. Os emolumentos pagos em atos não gratuitos, além de sustentar a estrutura do cartório, pois os delegatários não são remunerados pelos cofres públicos, também alimentam fundos e mecanismos de compensação para os atos gratuitos.

2. Os fundos e contas de compensação redistribuem recursos para cobrir gratuidades e, em várias localidades, também complementam renda mínima de serventias deficitárias, justamente porque em muitos municípios pequenos o volume de atos pagos não sustenta o serviço.

3. A própria Lei nº 10.169/2000 traz expresso que a forma de compensação deve ser criada pelos entes locais, mas sem transferir a conta ao orçamento público, a redação é direta ao vedar que isso gere gastos para o Poder Público.

Em suma, os atos gratuitos ao usuário são realizados pelos cartórios brasileiros sem custo direto para o cidadão e sem despesas para o Estado. O pagamento, contudo, existe e circula dentro do próprio ecossistema de emolumentos e fundos, em uma engrenagem, com regras locais e sob fiscalização.

O que torna o modelo sustentável, em termos de desenho, é exatamente o que a Lei n. 10.169/2000 exige, que é compensar gratuidades sem transformar isso em gasto público, utilizando mecanismos de arrecadação e redistribuição setorial. A sustentabilidade também se apoia na capilaridade, pois os cartórios estão espalhados por todo o território, reduzindo os custos de deslocamento do cidadão.

Assinalam Dias, Sales e Silva, quanto a custo e vantagem da via administrativa, que:

quando o Estado transfere qualquer atividade, antes de competência exclusiva do judiciário e a direciona para as serventias extrajudiciais, não só está a diminuir a demanda e a sobrecarga humana sobre o judiciário, mas também está diminuindo o custo financeiro sobre a máquina pública, já que os titulares destas serventias não são remunerados pelos cofres públicos como toda máquina judiciária o é, física e humanamente. (Dias; Sales; Silva, 2022)

No tocante à celeridade, verifica-se que a prestação do serviço público em caráter privado, aliada à garantia de independência, possibilita aos delegatários gerir as serventias com maior isenção e eficiência. Eles podem contratar produtos e serviços no mercado sem restrições legais inerentes à contratação pelo Poder Público. Os serviços extrajudiciais são custeados por emolumentos pagos diretamente pelos usuários aos delegatários que podem investir na infraestrutura das serventias. Esse contexto confere maior dinamismo à prestação dos serviços. (Hill, 2021)

O delegatário é visto e reconhecido como autoridade, muito por conta de sua capacidade resolutiva. Os cartórios extrajudiciais, de fato, conseguem exercer suas atividades de solução de conflitos de maneira célere e precisa, pois, são práticos e eficientes, face à sua capacidade técnica, representando uma engrenagem decisiva para fazer fluir o sistema de justiça. (Fux, 2023)

Destaca Luiz Fux, que o tabelião de protestos já oferece uma celeridade na cobrança

extrajudicial e que ampliar seus instrumentos coercitivos tem gerado mais eficiência na efetivação da atividade executiva. Salienta ainda o autor que a desjudicialização adveio também da percepção da insuficiência da atuação do judiciário de forma tempestiva, trazendo:

A despeito da recente intensificação do deslocamento de competência do Poder Judiciário para órgãos extrajudiciais – fruto da percepção tanto da prescindibilidade como da insuficiência da atuação dos tribunais na tutela de determinados direitos de forma tempestiva -, o fenômeno da desjudicialização não é propriamente uma novidade. (Fux, 2023, p. 49)

O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal independente, uma autoridade monetária autônoma, com notória especialização em matéria de economia e mercado de crédito no país, tem como um de seus objetivos zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro.

E, com toda essa expertise, em dois pareceres, de ns. 345 e 682 elaborados por este órgão no ano de 2024, restou consignado que a opção extrajudicial, tende a contribuir para a redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito. (BCB, 2024b)

No Parecer 682/2024, elaborado pelo Departamento de Regulação do Sistema Financeiro do Banco Central (Denor), a fim de oferecer subsídios ao ingresso do Banco Central do Brasil em ações diretas de inconstitucionalidade que questionavam algumas alterações promovidas pelo Marco Legal das Garantias, trouxe que existe uma relação entre o sistema de garantias e o funcionamento do mercado de crédito, em especial no que diz respeito ao impacto sobre as taxas de juros e, conseqüentemente, sobre o acesso ao crédito, e traz que as alterações são significativas e inovadoras e afetam o processo de cobrança de dívidas desses créditos. (BCB, 2024a)

Verifica-se, no parecer citado, que o entendimento do Denor, órgão responsável pelo documento, é o de que as mudanças têm o condão de trazer celeridade e economia para as partes, contribuir para redução de riscos e custos e, conseqüentemente, gerar potencial impacto positivo no mercado de veículos, especialmente quanto às taxas de juros e ao acesso ao crédito. Assim defende:

Essas mudanças, conforme apontado pelo seu proponente no âmbito da Câmara dos Deputados, no nosso entendimento, tem o condão de tornar mais célere e menos custosa a recuperação dos bens móveis alienados fiduciariamente, tornando essa garantia mais efetiva para os credores. Isso contribui para a redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito de veículos, tanto em relação às taxas de juros pactuadas quanto no que se refere ao acesso ao crédito por parte dos agentes econômicos. (BCB, 2024a, p. 16)

E, no parecer jurídico 345/2024 a Procuradoria-Geral do Banco Central, sustenta o entendimento do Denor, que medidas voltadas para o aumento da agilidade e da eficiência do sistema, inclusive no que diz respeito ao processo de execução dos créditos inadimplidos, tem o potencial de contribuir para a redução de riscos e de custos associados à atividade creditícia. (BCB, 2024b)

A procuradoria do Banco Central, concluiu no parecer jurídico que encaminha para fundar solicitação de ingresso do órgão, como *amicus curiae*, nas ADIs 7.600, 7.601 e 7.608, que:

Ademais, verifico que as normas impugnadas tendem a contribuir para redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito, tanto em relação às taxas de juros pactuadas quanto no que se refere ao acesso ao crédito, conforme se evidencia do anexo Parecer 682/2024-DENOR/COCIP, de 4 de abril de 2024, do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro Nacional do Banco Central do Brasil. (BCB, 2024b, p.26)

O relatório Cartório em Números – 7ª edição 2025 é uma publicação institucional da Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR e apresenta dados divulgados pelas serventias extrajudiciais e demonstra a percepção social dos usuários. (ANOREG, 2025)

Esse documento afirma que a desjudicialização e a execução de questões pelas mais de 12.512 serventias extrajudiciais podem contribuir para desafogar o sistema de Justiça, gerar economia ao erário público, que se utiliza do serviço instalado delegado, com economia de pessoal e estrutura e proporcionar eficiência, agilidade e simplificação de atos pessoais e patrimoniais. (ANOREG, 2025, p.21)

Para os serviços prestados pelos tabelionatos de notas, o relatório Cartório em Números conclui que:

No Tabelionato de Notas, as demandas dos cidadãos são atendidas de forma mais simples, rápida e barata do que quando levadas ao Poder Judiciário que, em razão do acúmulo de processos, e dos gastos adicionais com o pagamento de advogados, custas e peças, promove um serviço mais demorado e caro ao usuário. Diante deste contexto, cada vez mais novos serviços têm sido delegados à atividade notarial. (ANOREG, 2025, p. 85)

No boxe Economia aos Cofres Públicos, o relatório registra dados e assinala que, a partir da atuação notarial nos atos da Lei 11.441/2007 além de resultar na facilitação e otimização de tempo para o cidadão e para o Poder Judiciário, gerou uma economia de quase 9 bilhões para os cofres públicos, beneficiando mais de 8,3 milhões de pessoas, no período entre 2007 e 2024. (ANOREG, 2025, p. 89).

No tocante ao custo e celeridade eis as informações de alguns procedimentos, constantes no Relatório Cartório em Números:

Procedimento	Custo judicial/tempo de tramitação estimados	Custo extrajudicial /tempo
Casamento homoafetivo	R\$2.369,73 / pelo menos 2 anos	R\$570,15 / 1 dia
Reconhecimento de paternidade	R\$2.369,73 / pelo menos 2 anos	Gratuito / 1 dia
Reconhecimento de paternidade socioafetiva	R\$2.369,73 / pelo menos 2 anos	R\$184,35 / de 5 a 15 dias
Retificação de prenome e gênero	R\$2.369,73 / pelo menos 2 anos	R\$202,00 / até 5 dias
Divórcio	R\$2.369,73 / pelo menos 2 anos	R\$324,00 / 1 dia
Separação	R\$2.369,73 / pelo menos 2 anos	R\$324,00 / 1 dia

Quanto aos procedimentos objeto do presente estudo, instituídos pela Lei n. 14.711/2023, o relatório Cartório em Números mostra que a plataforma do ON-RTDPJ recebeu 1.317 pedidos de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis, envolvendo carros, motos, máquinas agrícolas e embarcações. São Paulo foi o estado pioneiro e o local em que o sistema foi testado a partir de julho de 2025. (ANOREG, 2025, p. 45)

O relatório também informa o tempo de tramitação do procedimento, sendo o prazo médio para conclusão da busca e apreensão via ON-RTDPJ de 3 meses e o prazo mínimo registrado na plataforma de 2 meses. (ANOREG, 2025, p. 46)

4.3.1 Posição do Conselho Nacional de Justiça acerca dos benefícios da via extrajudicial

O CNJ no ano de 2010, pela Res. n. 125/2010, instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, onde estabeleceu diretrizes e mecanismos para a promoção da conciliação e mediação como formas de solução consensual de litígios, com vistas à pacificação social, buscando a redução da judicialização excessiva, a quantidade de recursos, estimulando o aprimoramento das práticas já adotadas por alguns tribunais.

Prescreve que os tribunais deveriam criar os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e instalar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, salienta a necessidade de capacitação de servidores e institui o Código de Ética

dos Conciliadores e Mediadores. (CNJ, 2010)

Na parte preambular do citado documento, que é considerado um pilar fundamental da desjudicialização, o CNJ traz as justificativas para a sua edição, deixa claro que busca consolidar uma política pública de incentivo e aperfeiçoamento de mecanismos consensuais de busca por soluções de conflitos fora da via contenciosa tradicional, incentivando a cultura do consenso e sinalizando o alinhamento do Brasil a uma tendência mundial de valorização de métodos alternativos, que visam desafogar o sistema judicial e oferecer soluções menos onerosas, céleres e adequadas à natureza e peculiaridade de cada conflito. (CNJ, 2010)

Humberto Dalla registra que o CNJ posiciona favorável, incentiva o uso da via administrativa, age de forma precursora e fixa sua posição em relação à desjudicialização, quando infere “ao lado da iniciativa legal formal, importante registrar o protagonismo que o CNJ vem assumindo em matéria de desjudicialização”. (Pinho, 2026, p. 75)

O CNJ para fins de integrar a Agenda 2030, escolheu a desjudicialização como eixo da Meta Nacional 9, após estudos e análises realizadas pela Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, demonstrando a posição institucional do CNJ acerca da desjudicialização. (CNJ, 2021)

O citado documento vincula a desjudicialização à ideia de um Judiciário mais célere com aprimoramento da prestação jurisdicional, e mostra que o CNJ adotou esta ideia como política de gestão judiciária voltada à prevenção de litígios, redução de acervo, eficiência institucional, aproximação do Judiciário com a sociedade e articulação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, sobretudo o ODS 16 – paz, justiça e instituições eficazes.

A Conselheira do CNJ Maria Tereza Uille Gomes em documento endereço ao presidente do órgão destacando a pertinência da sugestão de uma meta nacional capaz de integrar o judiciário aos objetivos de desenvolvimento sustentável, disse: “acredito que tal medida contribuirá para um Poder Judiciário mais célere e próximo da sociedade, com vistas ao adequado cumprimento de sua missão que é de ‘realizar Justiça’”. (CNJ, 2021, p. 11)

4.3.2 A crise do Poder Judiciário como resultado de uma judicialização excessiva: Justiça em Números e a contribuição das execuções para a sobrecarga do Poder Judiciário

No contexto posterior à Constituição Federal de 1988, o acesso à justiça significa acesso ao Poder Judiciário, sobretudo diante da necessidade histórica de superar a litigiosidade contida e dificuldade de acesso aos tribunais herdados do período anterior a redemocratização.

A ampliação de garantias processuais constitucionais, a estruturação progressiva da

defensoria pública, o fortalecimento dos juizados especiais, dos processos coletivos e dos instrumentos de jurisdição constitucional contribuíram para democratizar a tutela jurisdicional e permitir maior ingresso da população ao sistema judicial.

Esse avanço, contudo, embora essencial à consolidação do Estado Democrático de Direito, também produziu efeitos colaterais, pois a centralidade conferida ao Judiciário como principal via de solução de conflitos resultou em crescente judicialização das demandas sociais. Desse modo, a superação do antigo déficit de acesso aos tribunais acabou por revelar um novo problema institucional: a hiperjudicialização, caracterizada pelo elevado volume de processos e pelo congestionamento estrutural do Poder Judiciário. (Hill, 2020)

A partir dos anos 2000, medidas foram sendo tomadas, em razão dessa sobrecarga no judiciário, reformas ao CPC/1973 foram implementadas especialmente no campo da execução, buscando conferir maior efetividade à tutela jurisdicional, com destaque para a instituição do processo sincrético, a previsão de multa pelo não pagamento voluntário, a liquidação provisória de sentença e a adoção de mecanismos voltados à simplificação da penhora e da expropriação patrimonial, ou seja, várias medidas no campo processual, buscando maior celeridade para os processos executivos.

O Código de Processo Civil de 2015 manteve essa orientação ao reconhecer, em seu art. 4º, que a duração razoável do processo compreende também a atividade satisfativa, incorporando instrumentos como a averbação premonitória, a ampliação da hipoteca judiciária, o protesto da decisão judicial, a penhora sobre percentual do faturamento empresarial e o parcelamento da dívida.

Apesar desses avanços normativos, persiste um descompasso entre a estrutura legislativa e a realidade prática da execução no Brasil, marcada por dificuldades concretas de satisfação do crédito e pela permanência de entraves à efetividade processual. E essa morosidade faz com que o judiciário tenha um elevado número de processos.

O processo de desjudicialização dos litígios é uma tendência no Brasil e nos dizeres de Dias, Sales e Silva, não restam dúvidas que estas iniciativas surgiram diante da necessidade de buscar solução viável ao enfrentamento do colapso enfrentado pelo judiciário, diminuindo a quantidade de ingresso de novas demandas, mas também a preocupação do legislador em proporcionar ao jurisdicionado um sistema de acesso à justiça mais justo e efetivo, com novas portas de acesso à justiça. (Dias; Sales; Silva, 2022)

Segundo Humberto Dalla, “já se tornou lugar comum que o Judiciário brasileiro não comporta todas as demandas que nele são propostas” (Pinho, 2026, p. 72)

O Relatório Justiça em Números é uma publicação estatística anual do CNJ que

apresenta as estatísticas oficiais do Poder Judiciário. É produzido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho. O documento contempla todo o Judiciário; nesta pesquisa, contudo, a análise se restringe aos dados da Justiça Estadual.

Os dados do Relatório Justiça em Números 2025 têm como ano-base 2024 e evidenciam o elevado volume de processos submetidos ao Poder Judiciário. No âmbito da Justiça Estadual, o relatório registra 62,2 milhões de processos pendentes, 27,1 milhões de casos novos e 31,3 milhões de processos baixados. No primeiro grau, incluídos os Juizados Especiais e as Turmas Recursais, havia 59 milhões de processos pendentes de baixa, dos quais 32,9 milhões se encontravam na fase de execução. (CNJ, 2025b)

Quanto à morosidade, o relatório mostra que o tempo médio de tramitação dos processos é de 4 anos e 1 mês, sendo que o tempo médio na fase de conhecimento é de 2 anos e 11 meses e na fase de execução é de 5 anos e 3 meses. Os dados demonstram que a fase de execução demora quase o dobro do tempo da fase de conhecimento, além de concentrar taxa de congestionamento maior: 72,9 % na execução e 63,7 % no conhecimento. (CNJ, 2025b, p. 22, 101 e 374)

Quanto aos custos do sistema judiciário, no ano de 2024, a despesa da Justiça Estadual foi de R\$91,7 bilhões que representa um custo de R\$431,22 por habitante.

A taxa de congestionamento estadual caiu em 2024, teve o menor resultado dos últimos 16 anos, mas ainda assim é alta, está em 66,6%. Os tribunais baixaram mais processos do que receberam no ano, e mesmo com a melhora a sobrecarga permanece elevada, e o estoque processual equivalia a aproximadamente 2,3 vezes a demanda anual, o que significa que o esvaziamento total do acervo aconteceria se em um pouco mais de dois anos não ingressasse nenhuma nova ação. (CNJ, 2025b, p.348)

4.3.3 Impacto esperado da desjudicialização no mercado de crédito: manifestações em pareceres institucionais sobre potenciais efeitos no crédito e circulação de riquezas e dados dos cartórios extrajudiciais

Prudentemente fala-se em impacto esperado, vez que, a constatação de um impacto precisa contar com a observação por um tempo razoável para consolidar uma variação. O objeto deste estudo, que são alterações trazidas por uma Lei Federal do final do ano de 2023, especificamente a consolidação da propriedade e a busca e apreensão extrajudiciais de veículos, apenas foi regulamentada e fixados critérios e regras para esses procedimentos em meados de 2025, pelo CNJ, por meio do Prov. n. 196 de 04 de junho e o julgamento das ações que

questionaram a constitucionalidade das alterações foi em julho de 2025. Alie-se a isso a questão de que impactos na economia, em mercado de crédito, advém de uma série de fatores, e é preciso destacar aqui um contexto atípico, que envolvem duas situações que influenciam negativamente na economia, o escândalo financeiro envolvendo o Banco Master e também as tensões geopolíticas no Oriente Médio.

A Operação Compliance Zero, conduzida pela Polícia Federal, foi deflagrada em novembro de 2025 e ainda está em andamento, com o objetivo de investigar e combater irregularidades e crimes contra o sistema financeiro. O Banco Master, liquidado pelo Banco Central do Brasil em 2025, figura como alvo da investigação, cujos elementos apontam para rombo financeiro e irregularidades bilionárias. O episódio impactou o mercado financeiro e gerou um dos maiores acionamentos da história do Fundo Garantidor de Créditos. Esse contexto traz maiores dificuldades e custos na captação de recursos e pode influenciar o spread bancário, pois eleva a percepção de risco e pode reduzir a oferta e encarecer o crédito.

O cenário externo, tem relevância para a economia global, especialmente o conflito no Oriente Médio, pois pode elevar preços de energia e commodities, pressionando a inflação, deteriorando expectativas e consequentemente impondo maior cautela às concessões de crédito.

Os riscos para economia brasileira, se intensificaram pela situação geopolítica, a incerteza acerca do ambiente externo traz consequências ruins, no Relatório de Política Monetária, do Banco Central do Brasil de 2026, no boxe do cenário externo, registra:

A escalada das tensões geopolíticas e militares no Oriente Médio, e seus impactos nos preços, produção e logística das commodities e de outros bens intermediários renovou os riscos de alta na inflação e deteriorou o cenário prospectivo para as economias emergentes. (BCB, 2026, p. 7)

Inflação alta ou expectativa de inflação, mantém política monetária mais cautelosa e no boxe Comentários finais – Balanço de Riscos, esse mesmo relatório, registra que “os riscos para a inflação, tanto de alta quanto de baixa, que já se encontravam mais elevados do que o usual, se intensificaram após o início dos conflitos no Oriente Médio”. (BCB, 2026, p. 49)

Assevera o Banco Central, que o prolongamento de conflitos, como esse, gera impactos consistentes com um choque negativo de oferta e culmina com mais inflação e menos crescimento econômico. (BCB, 2026)

Afora esse contexto econômico desfavorável que vive o Brasil e o mundo, os impactos esperados pela desjudicialização, pela possibilidade de consolidação de propriedade e busca e apreensão de veículos pela via administrativa, assim como a desjudicialização de outros atos, são positivos e segue uma tendência mundial.

Documentos e pareceres trazem os prognósticos de impactos positivos na economia,

advindos das alterações trazidas pelo Marco Legal das Garantias e pela desjudicialização em geral, dentre estes, exposição de motivos interministerial para projeto de lei do Ministério da Economia, pareceres do Banco Central do Brasil, por seu Departamento de Regulação do Sistema Financeiro e pela Procuradoria Geral, nota técnica do Registro de Imóveis do Brasil, estudos acerca do spread bancário.

Na Exposição de Motivos Interministeriais (EMI) n. 242/2021, documento oficial do Ministério da Economia, anexado ao Projeto de Lei 4.188/2021, pondera em sua parte conclusiva e considerações finais, que notadamente após a pandemia do Covid-19, o Governo Federal implementou diversas medidas para sustentar a oferta de crédito e minimizar os efeitos negativos sobre o nível da atividade econômica, e, assim menciona acerca dos prognósticos positivos das implementações propostas que, depois, foram efetivamente incorporadas ao ordenamento jurídico pela Lei 14.711/2023:

39. Nesse contexto, as propostas contidas neste anteprojeto de lei se inserem nesse desafio de escala global e na estratégia de curto e longo prazo do Ministério da Economia, com a finalidade de corrigir falhas e de tornar o mercado de crédito mais eficiente para todos os agentes, aumentando a oferta e melhorando as condições de crédito. São medidas que auxiliam a maior liquidez do mercado. [...]

40. As propostas são relevantes pelo potencial de propiciar alavancagem e sustentabilidade do crédito em âmbito nacional [...] (Ministério da Economia, 2021, p. 30)

Neste mesmo documento, foi consignado que as inovações tinham por fim dotar o modelo da alienação fiduciária de maior segurança jurídica, previsibilidade e eficiência, e traz a avaliação do Ministério da Economia de tendência de redução dos custos do crédito.

As serventias extrajudiciais, através da Nota Técnica n. 01/2024 do Registro de Imóveis do Brasil – RIB, registra que as alterações promovidas no Marco Legal das Garantias, o foram com a finalidade de aperfeiçoar, diversificar e simplificar os procedimentos de constituição e execução das garantias reais, de modo a fomentar a expansão e o acesso ao crédito no país. (RIB, 2024)

Ainda na Nota Técnica referida:

O Registro de Imóveis brasileiro é importante ator social para o financiamento com garantias reais no país, conferindo segurança jurídica, agilidade, acessibilidade e transparência das operações.

O novo Marco Geral das Garantias incrementa o papel do RI como elemento seguro de condução da recuperação do crédito e instrumento para que mais pessoas tenham acesso à casa própria, para que mais empresas tenham acesso ao crédito. (RIB, 2024, p. 14)

O BCB, por sua procuradoria geral, solicitou ao seu Departamento de Regulação do

Sistema Financeiro (DENOR), informações e subsídios a fim de ingressar nas ADIs 7600, 7601 e 7608, na qualidade de *amicus curiae*, tendo o departamento elaborado o parecer 682/2024-DENOR/COCIP, de 4 de abril de 2024, e neste documento destaca-se que a proposta que culminou com a Lei n. 14.711/2023, decorreu de discussões no âmbito de ação estratégica conduzida pelo Governo Federal, o qual contou com o Ministério da Economia, com o Banco Central do Brasil e com associações representativas do mercado de crédito. (BCB, 2024a)

O parecer registra a importância das medidas implementadas, baseado em alguns estudos realizados pelo Banco Central, os quais fornecem evidências robustas, da relevância das perdas decorrentes do não pagamento de dívidas na composição do custo de crédito e também a necessidade da existência de um sistema de garantias sólido para o funcionamento efetivo do mercado de crédito. O documento evidencia que o crédito tem efeito multiplicador na economia, e repercute positivamente na geração de emprego e renda. (BCB, 2024a)

Neste parecer o Banco Central conclui que as perdas com inadimplência constituem um dos fatores mais importantes na formação do custo do crédito, quanto maior a inadimplência esperada ou efetiva, maior o risco a ser incorporado pelas instituições financeiras na precificação do crédito, e esse risco se reflete no spread bancário e consequentemente, nas taxas de juros cobradas dos tomadores.

Ao analisar essa avaliação técnica prospectiva do Banco Central, pode-se extrair a conclusão de que a desjudicialização, especialmente para a consolidação da propriedade e a busca e apreensão de veículos alienados fiduciariamente, pode gerar economia e contribuir para o desafogamento judicial, ao reduzir a movimentação da máquina judiciária. O parecer também aponta potencial de maior celeridade, redução de custos e eficiência na recuperação de ativos. (BCB, 2024a)

Já o parecer jurídico 345/2024-BCB/PGBC da procuradoria geral do Banco Central é embasado no parecer 682/2024 traz que, a expansão do acesso ao crédito depende do êxito do modelo de desjudicialização executiva das garantias reais, pois, parte expressiva do custo de recuperação de ativos no país estaria relacionada à limitação das alternativas de cobrança anteriormente disponíveis, cuja centralização no Judiciário contribuía para o aumento da inadimplência. (BCB, 2024b)

Afirmando ainda, uma potencial capacidade de gerar impactos financeiros positivos, o parecer jurídico citado, registra que as alterações legislativas relativas a consolidação da propriedade e a busca e apreensão extrajudicial de bens móveis tendem a tornar a recuperação dos ativos mais célere e menos custosa, reduzindo riscos e custos da atividade creditícia, com potenciais efeitos favoráveis sobre o mercado de crédito de veículos, as taxas de juros pactuadas

e o acesso ao crédito. Vejamos:

98. Essas mudanças, [...]têm a aptidão de tornar mais célere e menos custosa a recuperação dos bens móveis alienados fiduciariamente, tornando essa garantia mais efetiva para os credores. Isso contribui para a redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito de veículos, tanto em relação às taxas de juros pactuadas quanto no que se refere ao acesso ao crédito por parte dos agentes econômicos. (BCB, 2024b, p. 28)

Destaca-se, ainda, que a ementa do parecer jurídico em comento, da Procuradoria-Geral do Banco Central, ao fundamentar o ingresso e atuação da instituição em ADI na qualidade de *amicus curiae*, registra:

[...] análise econômica do direito: estudo indicativo de que as normas impugnadas tendem a contribuir para a redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito, tanto em relação às taxas de juros pactuadas quanto no que se refere ao acesso ao crédito. (BCB, 2024b, p. 1)

Necessário apresentar aqui o conceito de spread bancário, que é a diferença financeira entre o que os bancos pagam aos investidores, ou seja, o custo da captação de recursos e o que ele cobra dos tomadores, quando empresta esses mesmos recursos. É, portanto, a diferença entre a taxa de empréstimo e a taxa de captação. (Pinto, 2024)

O relatório produzido no Grupo de Trabalho Spread Bancário, vinculado ao Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável, que contou com participação da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda e também com entidades relevantes do setor financeiro, produtivo e sindical, e ainda com contribuição de instituições públicas com o Banco Central do Brasil, Receita Federal, Ministério da Justiça e outros, que foi consolidado em junho de 2025, apresenta importantes observações referentes ao custo do crédito, inadimplência, spread bancário, garantias, recuperação de crédito, taxas de juros e propostas para implementação de melhorias. (CDESS, 2025)

O citado documento dispõe que a inadimplência é um dos principais fatores de elevação do spread bancário e representa cerca de um terço desse índice. Além das perdas decorrentes do não pagamento das dívidas, o peso da inadimplência é agravado de forma significativa pela dificuldade de cobrança e pela baixa efetividade das garantias. O relatório sustenta que o aumento da eficiência na cobrança tende a reduzir os custos da inadimplência, com possibilidade de queda nos spreads das operações de crédito. (CDESS, 2025)

O Grupo de Trabalho Spread Bancário visualiza na desjudicialização uma forma de impulsionar a economia, consignando que o bom funcionamento do mercado de crédito depende de um ambiente de negócios favorável, bem regulado e que proporcione segurança

jurídica.

Pondera que a análise e definição das controvérsias e conflitos que são inevitáveis, de maneira célere e menos onerosa é um fator de grande importância, pois a demora e incerteza em relação às decisões impactam negativamente os spreads bancários, reduzindo, consequentemente, a oferta de crédito.

Entre as propostas de melhoria, o grupo de trabalho apoia o PL n. 6.204/2019, que trata da desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial. Segundo o documento, a medida pode trazer celeridade à recuperação do crédito e influenciar a redução de seu custo, uma vez que despesas judiciais e outros gastos despendidos na recuperação de ativos são incorporados ao processo de concessão de crédito. Também pode desonerar o Poder Judiciário, ao reduzir o ajuizamento de ações executivas e, consequentemente, as despesas relacionadas a essa atividade. (CDESS, 2025)

De igual forma, propõe a edição de parecer ou norma do Banco Central do Brasil que esclareça a dispensa de ordem judicial para que autoridades policiais requisitem às instituições bancárias informações sobre o destino de valores ilícitos, já consignada na Lei Complementar 105/2001 em seu art. 1º, § 3º, inc. IV, ratificando e endossando medidas desjudicializadoras que otimizem recuperação de ativos. (CDESS, 2025)

Também sugere o apoio para aprovação do PL n.533/2019, em tramitação, que pretende introduzir na legislação o conceito da pretensão resistida, que será caracterizada pela tentativa prévia de resolver a questão pelas vias de composição e, somente no insucesso dessas vias, será possível a busca da tutela estatal por meio do Judiciário.

Na justificativa do projeto 533/2019 tem-se que não é razoável que o Judiciário, até por um aspecto estrutural e orçamentário, continue sendo o primeiro, único e o mais atrativo acesso de materialização de direitos. A tentativa de solução consensual prévia seria considerada na análise do interesse processual. (Câmara dos Deputados, 2019)

O relatório elaborado pelo grupo de trabalho apresenta em seu diagnóstico alguns dados. Em maio de 2025, a taxa de juros sobre novas concessões de crédito com recursos livres alcançou 45,36% ao ano, e dessa composição mais de 31% advieram do spread bancário, sendo essa situação agravada, dentre outros fatores, pela dificuldade de cobrança e pela baixa efetividade das garantias. Também elenca que a insegurança jurídica, a morosidade na recuperação de ativos contribui para elevar o risco das operações e reduzir a oferta de crédito.

Dentre as recomendações do relatório para melhorias, enumera mecanismos como aperfeiçoamento da alienação fiduciária, melhor informação e acesso a dados, aprimorar fundos garantidores e a inclusão no ordenamento jurídico da execução extrajudicial, e aí traz que essa

desjudicialização é uma forma de dar celeridade à recuperação de ativos e classifica como avanço a consolidação da propriedade fiduciária e a busca e apreensão de bens móveis na via administrativa, recentemente incluídas no ordenamento jurídico, objeto deste estudo.

Registra que essas medidas tem potencial para reduzir inadimplência, diminuir spreads, ampliar a concessão de crédito e favorecer investimento, capital de giro, empregos. (CDESS, 2025)

O relatório Cartório em Números é um relatório institucional, uma publicação da Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, um instrumento de transparência e publicidade das atribuições e serviços realizados pelas serventias extrajudiciais, que apresenta dados objetivos acerca da realização de procedimentos desjudicializados.

O Cartório em Números 2025, pondera que essa edição aborda o fenômeno da desjudicialização e os seus primeiros resultados práticos e econômicos observados. Segundo a publicação essa nova realidade jurídica, voltada à promoção de uma solução multiportas às demandas da sociedade, tem encontrado nas mais de 12.512 unidades extrajudiciais caminho propício para desafogar a justiça e gerar economia ao erário público. (ANOREG, 2025, p. 21)

Seguem informações constantes no Relatório Cartório em Números 2025, acerca da economia gerada pelos cartórios em alguns procedimentos desjudicializados:

Procedimento	Data de início/ato autorização	Economia gerada (R\$)
Casamento homoafetivo	2013 / Res. n. 175 do CNJ	255 milhões
Reconhecimento de paternidade	2012 / Prov. n. 16 da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ	678 milhões
Reconhecimento de paternidade socioafetiva	2017 / Prov. n. 63 do CNJ	62 milhões
Retificação de prenome e gênero	2018 / Prov. n. 73 da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ	50 milhões
Divórcio	2007 / Lei n. 11.441	2,8 bilhões
Separação	2007 / Lei n. 11.441	136 milhões

Para o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de veículos, objeto do presente estudo, o relatório Cartório em Números, nos mostra que, a plataforma do ON-RTDPJ recebeu um total de 1.317 pedidos de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis, que englobou

carros, motos, máquinas agrícolas e embarcações. (ANOREG, 2025, p. 45)

O relatório também informa o tempo de tramitação do procedimento, sendo o prazo médio para conclusão da busca e apreensão via ONRTDPJ é de 3 meses e o prazo mínimo registrado na plataforma é de 2 meses. (ANOREG, 2025, p. 46)

Quanto ao procedimento de consolidação de propriedade de bem móvel, notadamente veículos, e a busca e apreensão extrajudiciais, não há dados sobre economia gerada, como os demais procedimentos listados, pois trata-se de inovações trazidas por uma Lei Federal do final do ano de 2023, e que apenas foi regulamentada e fixados critérios e regras para esses procedimentos em meados de 2025, pelo CNJ, através do Prov. n. 196 de 04 de junho, o que significa que esses 1.317 protocolos ocorreram no período de julho a dezembro de 2025, portanto, os dados ainda são embrionários, considerando o curto período de efetivo uso deste mecanismo o relatório não trouxe ainda dados acerca da quantidade de consolidações em favor do fiduciante ou fiduciário, quantidade de apreensões efetivadas ou dados sobre economia gerada.

A desjudicialização constitui medida estratégica de reorganização do sistema de justiça, e quanto aos novos procedimentos desjudicializados, a pesquisa desenvolvida e os documentos analisados oferecem fundamentos teóricos e institucionais para a expectativa de que, após período mais extenso de sua utilização, a consolidação dos dados possa comprovar as hipóteses prospectivas de redução de riscos e custos, estímulo e facilitação às concessões de crédito. Esses efeitos poderão, por consequência, contribuir para impulsionar a economia, a geração de empregos e maior circulação de riquezas.

Neste ponto, tenho que a conclusão deve permanecer prospectiva. É plausível que uma recuperação mais rápida reduza riscos e custos, mas ainda não há dados suficientes para demonstrar que esse ganho será repassado ao consumidor por menores juros ou maior oferta de crédito. Trata-se de uma ressalva desta pesquisa diante da insuficiência dos dados empíricos atualmente disponíveis, e não de argumento contrário extraído de uma fonte específica. A eficiência econômica é relevante, mas não autoriza flexibilização de garantias constitucionais.

Defende-se, neste estudo, uma desjudicialização garantística, que concilie eficiência e proteção de direitos. Esse modelo deve assegurar o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, o controle jurisdicional e as demais garantias fundamentais, sem desconsiderar que a própria Constituição também disciplina e protege a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e orientada, nos termos do art. 170, à garantia de existência digna, conforme os ditames da justiça social. Sob essa perspectiva, a recuperação mais eficiente das garantias pode contribuir para a segurança das relações

econômicas e para o funcionamento do mercado de crédito, desde que jamais obtida mediante redução do patamar de proteção constitucional assegurado ao devedor. É nessa compatibilização, e não na prevalência de um desses valores sobre o outro, que se fundamenta a posição favorável à desjudicialização sustentada nesta dissertação.

5 CONCLUSÃO

A presente dissertação examinou o fenômeno da desjudicialização no Brasil, e em especial a consolidação da propriedade e busca e apreensão de veículos nos contratos de alienação fiduciária, pela via administrativa, introduzidas pela Lei n. 14.711/2023 e que foram em 2025 regulamentadas pelo Conselho Nacional de Justiça por meio do Prov. n. 196, examinando-as enquanto instrumento de promoção do direito de acesso à justiça e de estímulo ao crédito.

O problema que motivou o estudo perguntou se a desjudicialização de procedimentos e a consolidação da propriedade e apreensão de veículos pela via administrativa podem contribuir para ampliar o acesso à justiça sem comprometer as garantias constitucionais das partes e, também, para fomentar o crédito.

A partir do método dedutivo, partiu de uma compreensão contemporânea do acesso à justiça, do fenômeno da desjudicialização em sua evolução normativa e institucional, e do procedimento específico de execução extrajudicial e da busca e apreensão de veículos nos contratos de alienação fiduciária, com o objetivo de oferecer resposta fundamentada ao problema proposto.

A resposta foi construída por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Foram utilizadas obras doutrinárias relacionadas ao acesso à justiça, à desjudicialização, ao sistema de justiça multiportas, à atividade notarial e registral e à alienação fiduciária, bem como a Constituição Federal, a legislação infraconstitucional, os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, enunciados da Justiça Federal, pareceres do Banco Central do Brasil, e estudos relacionados ao mercado de crédito. A pesquisa empreendida permitiu relacionar os fundamentos constitucionais e processuais da desjudicialização aos possíveis efeitos institucionais e econômicos da consolidação da propriedade fiduciária e da recuperação extrajudicial de bens móveis.

No primeiro capítulo, verificou-se que o conceito de acesso à justiça foi sendo modificado desde a leitura formal dos séculos XVIII e XIX, cuja concepção vinculava o acesso à justiça à possibilidade formal de ingresso perante o Poder Judiciário, sem considerar as desigualdades socioeconômicas que impediam o exercício efetivo desse direito de acesso, até a compreensão contemporânea que abrange o acesso a uma ordem jurídica justa e à solução adequada, efetiva e tempestiva do problema jurídico, proporcionando uma efetividade, que Barroso (2010) define como a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais. Constatou-se, com base nos ensinamentos de Cappelletti e Garth (1988), que o acesso à justiça

representa o mais básico dos direitos humanos, e que sua efetivação não se alcança unicamente com o ingresso formal em juízo, mas compreende a obtenção de resultados justos, que pode ser alcançado por um sistema mais amplo, pelas vias judiciais ou extrajudiciais, no qual diferentes portas podem ser utilizadas segundo a natureza e as peculiaridades de cada controvérsia. As três ondas renovatórias identificadas pelo Projeto Florença, voltadas respectivamente à assistência judiciária aos necessitados, à tutela dos interesses difusos e coletivos e a uma reformulação do sistema judiciário, com aperfeiçoamento técnico dos mecanismos internos do processo, demonstraram que a valorização dos métodos adequados de resolução de conflitos já se encontrava inscrita no núcleo da terceira onda, o que forneceu a base teórica para a inserção da desjudicialização, como instrumento apto a contribuir para o acesso à justiça.

Demonstrou-se, ainda, que a inafastabilidade da jurisdição, prevista no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, não se confunde com a exigência de que toda controvérsia seja única e primeiramente submetida ao Poder Judiciário, interpretação corroborada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 631.240, que já reconheceu a constitucionalidade da exigência de prévio requerimento administrativo para alguns casos. Concluiu-se, assim, que a desjudicialização de procedimentos não restringe, pelo contrário, amplia o acesso à justiça, contemplado como direito fundamental na Constituição da República Federativa do Brasil, cuja compreensão atual não só admite como incentiva a diversificação das vias de solução de conflitos e busca de direitos.

No segundo capítulo, examinou-se o fenômeno da desjudicialização em sua evolução normativa, desde a Lei n. 6.015/1973, até o Marco Legal das Garantias, observando-se que houve um movimento paulatino e crescente de transferência de atribuições antes exclusivas do Poder Judiciário para as serventias extrajudiciais. Verificou-se que o Conselho Nacional de Justiça exerceu papel de protagonismo nesse processo, tanto pela edição da Resolução n. 125/2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, quanto pelo Provimento n. 149/2023, que consolidou o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça para o Foro Extrajudicial. Situou-se a desjudicialização brasileira no contexto do sistema de justiça multiportas, cuja formulação original é atribuída ao professor Frank Sander, em 1976, e que, segundo Didier Jr. e Fernandez (2025), assume no Brasil uma configuração um pouco distinta, representada por uma praça em constante expansão e reforma, onde coexistem diversas instituições, entre elas o Poder Judiciário, e essas com seus átrios, a partir dos quais é possível acessar diferentes portas internas, para solução de problemas. Demonstrou-se, com apoio em Mancuso (2018), que a desjudicialização constitui técnica de organização do sistema de justiça, e não negação do acesso à justiça, diferenciação foi

determinante para a resposta ao problema de pesquisa. Verificou-se também que a atividade dos oficiais, notários e registradores, exercida em caráter privado por delegação do Poder Público nos termos do art. 236 da Constituição Federal, permanece sujeita a controle judicial permanente, exercido pelas Corregedorias estaduais e pelo Conselho Nacional de Justiça. Assim, a ampliação funcional das serventias extrajudiciais, não constitui apenas mecanismo para reduzir estatísticas de congestionamento, mas técnica de organização e redistribuição funcional do sistema de justiça sob salvaguarda contínua, sem afastar garantias conquistadas.

No terceiro capítulo, analisou-se especificamente a execução do contrato de alienação fiduciária de veículos e o procedimento de busca e apreensão extrajudiciais, introduzidos pela Lei n. 14.711/2023 no art. 8º-B do Decreto-Lei n. 911/1969. Constatou-se que, antes dessa alteração legislativa, a recuperação do bem alienado fiduciariamente dependia exclusivamente do ajuizamento de ação judicial de busca e apreensão. A partir da nova disciplina, passou a admitir que o credor fiduciário promova a consolidação da propriedade e a busca e apreensão perante o Cartório de Registro de Títulos e Documentos, desde que exista cláusula contratual expressa e destacada em que as partes concordem com a utilização da via extrajudicial. Verificou-se que o procedimento extrajudicial foi regulamentado e uniformizado, em âmbito nacional, pelo Provimento CNJ n. 196/2025, que estabeleceu regras para o processamento dos pedidos junto ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos, com uso de sistema informatizado destinado a assegurar publicidade e acesso às partes interessadas no procedimento. Demonstrou-se que a constitucionalidade desses mecanismos foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal em três ações diretas de inconstitucionalidade, as ADIs 7600, 7601 e 7608, julgadas conjuntamente em 1º de julho de 2025, ocasião em que a Corte reconheceu a constitucionalidade dos procedimentos extrajudiciais instituídos pela Lei n. 14.711/2023. Verificou-se ainda, que o Relatório Justiça em Números 2025 evidenciou a sobrecarga da Justiça Estadual, com 62,2 milhões de processos pendentes, com taxa de congestionamento de 72,9% na fase de execução. Esse dado reforça a relevância da via extrajudicial também como alternativa de descongestionamento. Quanto ao estímulo ao crédito, constatou-se, com base nos pareceres de n. 682/2024 e n. 345/2024 do Banco Central do Brasil, que as alterações legislativas tendem a contribuir para a redução de riscos e custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos sobre as taxas de juros e o acesso ao crédito. Conclusão semelhante aparece no relatório do Grupo de Trabalho Spread Bancário, vinculado ao Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável, segundo o qual a inadimplência responde por parcela expressiva do spread. Registrou-se, contudo, que os dados relativos especificamente à busca e apreensão extrajudicial de veículos permanecem em estágio

inicial. A plataforma do Operador Nacional do Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas recebeu 1.317 pedidos entre julho e dezembro de 2025, mas ainda não há publicações suficientes sobre a economia gerada, o custo total suportado pelas partes, o número de apreensões efetivadas, os pagamentos realizados, as devoluções espontâneas do bem, os veículos recuperados, as impugnações apresentadas e as ações judiciais posteriores. Esse cenário recomenda cautela na extração de conclusões definitivas sobre o impacto econômico da medida.

Quanto ao aspecto econômico, os documentos analisados sustentam a existência de relação entre a eficiência da recuperação dos ativos, o risco de inadimplência e a formação do custo do crédito. Indicam que, quanto maiores a dificuldade, o custo e o tempo para recuperar o bem dado em garantia, maior tende a ser a precificação das operações pelas instituições financeiras. Por consequência, uma recuperação mais célere, previsível e menos onerosa pode favorecer a redução de riscos e custos da atividade creditícia e a formação de ambiente mais seguro para a concessão de financiamentos.

Retomando o problema de pesquisa, os resultados alcançados permitem responder afirmativamente, embora de modo condicionado, às dimensões constitucional e institucional da indagação proposta. Quanto à dimensão econômica, a hipótese encontra respaldo teórico e institucional nos documentos e estudos examinados, mas permanece prospectiva em razão do curto período de efetiva utilização dos procedimentos analisados. Quanto à ampliação do acesso à justiça, verificou-se que a desjudicialização, inserida na terceira onda renovatória e no sistema de justiça multiportas, amplia as vias de solução de conflitos sem negar o acesso ao Poder Judiciário, que permanece disponível como porta garantida, na expressão de Didier Jr. e Fernandez (2025), e cuja provocação subsiste sempre que houver lesão ou ameaça a direito, nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Quanto à preservação das garantias constitucionais das partes, verificou-se que o desenho normativo do procedimento extrajudicial de execução da alienação fiduciária de bem móvel contém mecanismos destinados à observância dos critérios do devido processo legal extrajudicial identificados por Hill (2021), a saber: imparcialidade e independência dos agentes delegados, controle externo, publicidade, previsibilidade e contraditório, e que essa observância foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADIs 7600, 7601 e 7608. Quanto ao estímulo ao crédito, os pareceres institucionais do Banco Central do Brasil e o relatório do Grupo de Trabalho Spread Bancário são unânimes em reconhecer potencial impacto positivo da consolidação da propriedade e da busca e apreensão extrajudiciais de veículos sobre o custo e o acesso ao crédito,

ainda que os dados empíricos específicos permaneçam insuficientes para uma afirmação definitiva.

Após confrontar as razões do veto presidencial, os argumentos das entidades requerentes das ADIs, a posição doutrinária de Costa e Pereira (2026), bem como a divergência jurisprudencial da Ministra Cármen Lúcia, esta dissertação afasta dois extremos. De um lado, não adota a premissa de que toda medida executiva dependa necessariamente de atuação judicial prévia e de outro, não aceita que a busca por celeridade ou redução de custos legitime formas de coerção privada sem controles. A posição sustentada pela autora é a de uma desjudicialização garantística. A consolidação da propriedade e a busca e apreensão extrajudiciais podem integrar legitimamente o sistema de múltiplas portas desde que a notificação seja efetiva, haja oportunidade real de impugnação, sejam preservadas a imparcialidade e a independência do agente delegado em relação aos interesses econômicos envolvidos, sejam vedados o emprego de qualquer forma de violência e o ingresso não autorizado em domicílio, exista fiscalização institucional e permaneça disponível tutela judicial tempestiva para prevenir ou reparar lesões.

O presente estudo ofereceu contribuição teórica ao aproximar a teoria do acesso à justiça de Cappelletti e Garth, o sistema de justiça multiportas de Sander, a visão brasileira desenvolvida por Didier Jr. e Fernandez e o regime jurídico específico da execução extrajudicial de bens móveis introduzido pelo Marco Legal das Garantias. Contribuiu, ainda, para a sistematização normativa da trajetória legislativa da desjudicialização no Brasil, desde a Lei de Registros Públicos até a regulamentação do Provimento CNJ n. 196/2025, e reuniu, em um único trabalho, os posicionamentos institucionais do Banco Central do Brasil, do Grupo de Trabalho Spread Bancário e da Associação dos Notários e Registradores do Brasil sobre os efeitos esperados da consolidação da propriedade fiduciária e da busca e apreensão extrajudiciais no mercado de crédito.

Reconhece-se, contudo, limitações inerentes ao presente estudo. Os dados disponíveis sobre o procedimento específico de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis permanecem em estágio inicial, uma vez que a regulamentação somente foi editada pelo Conselho Nacional de Justiça em junho de 2025. Essa circunstância impede a formulação de conclusões consistentes sobre a economia gerada e a efetividade quantitativa da medida, pois os levantamentos anuais referentes ao ano de 2025 alcançam apenas um semestre de utilização efetiva dos procedimentos. Acresce-se a esse quadro um contexto macroeconômico instável, marcado pelas investigações da Operação Compliance Zero envolvendo o Banco Master e pelas tensões geopolíticas no Oriente Médio, fatores capazes de afetar simultaneamente a economia,

a percepção de risco, as taxas de juros e oferta de crédito, o que dificulta isolar o efeito causal específico da Lei n. 14.711/2023 sobre os indicadores de crédito e o spread bancário. Por fim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade do procedimento também é recente, fixada em julgamento de julho de 2025.

Recomenda-se, para pesquisas futuras, a realização de estudos empíricos sobre a consolidação da propriedade e a busca e apreensão de veículos, comparando as vias judicial e extrajudicial quanto à duração, aos custos, ao índice de pagamento após a notificação, ao número de consolidações e à efetividade das apreensões. Essa análise deverá ser realizada quando houver dados consolidados de período mais amplo de utilização, de modo a permitir avaliação mais precisa da economia gerada e dos impactos sobre o mercado de crédito de veículos, mediante séries históricas. Sugere-se, também, investigar, sob a perspectiva do devedor fiduciante, as impugnações apresentadas no curso do procedimento extrajudicial e a ocorrência de judicialização posterior para garantia de direitos. Por fim, recomenda-se reavaliar, após maior tempo de utilização dos instrumentos estudados, o efeito real da desjudicialização sobre o spread bancário e sobre as taxas de juros praticadas no financiamento de veículos, tema já identificado como relevante pelo Grupo de Trabalho Spread Bancário e pelos pareceres do Banco Central, mas que depende de análise de séries históricas e de dados consolidados para conclusões definitivas.

Conclui-se, portanto, que a desjudicialização da execução do contrato de alienação fiduciária de bem móvel, tal como disciplinada pela Lei n. 14.711/2023 e regulamentada pelo Conselho Nacional de Justiça, representa instrumento legítimo de reorganização do sistema brasileiro de justiça multiportas, desenvolvido sob controle judicial permanente e em conformidade com as garantias constitucionais do devido processo legal. A ampliação das vias extrajudiciais para solução de conflitos, longe de negar o acesso à justiça, diversifica os caminhos disponíveis ao jurisdicionado e amplia as portas de acesso à solução de problemas jurídicos sem afastar a jurisdição estatal. Ao aliviar a sobrecarga estrutural do Poder Judiciário, o modelo tem potencial para tornar mais célere e menos onerosa a recuperação de créditos garantidos por alienação fiduciária, circunstância que, segundo os indícios institucionais reunidos nesta dissertação, pode favorecer a redução dos custos do crédito e a ampliação de seu acesso pela sociedade brasileira.

A posição final desta pesquisa, construída após o exame das objeções formuladas pela Presidência da República nas razões do veto, pelas entidades requerentes das ADIs, pela doutrina crítica examinada e pela Ministra Cármen Lúcia em seus votos divergentes, é favorável à desjudicialização da execução da garantia mobiliária, porém de forma condicionada. O êxito

do modelo deve ser aferido não apenas pela celeridade ou quantidade de bens recuperados, mas também pela preservação efetiva da defesa do devedor, pela baixa incidência de nulidades e abusos e pela disponibilidade de tutela judicial tempestiva. É sob essas condições que a autora sustenta a legitimidade constitucional do procedimento estudado.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR).

Cartório em Números. 7. ed. Brasília: ANOREG/BR, 2025. Disponível em:

<https://www.anoreg.org.br/site/comunicacao/revistas/cartorio-em-numeros/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento de Regulação do Sistema Financeiro Nacional. **Parecer 682/2024-DENOR/COCIP**, de 4 de abril de 2024. 2024a. Anexo ao Parecer Jurídico 345/2024-BCB/PGBC. Disponível em:

<https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/issue/download/40/246>. Acesso em: 5 jun. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Efeito da inadimplência nas taxas de juros**: Estudo Especial nº 12/2018. Brasília, DF: BCB, 2018. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/estudosoespeciais/efeito_inadimplencia_taxas_juros.pdf. Acesso em: 27 jan. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Procuradoria-Geral do Banco Central. **Parecer Jurídico 345/2024-BCB/PGBC**. 2024b. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, Brasília, v. 18, n. 1, p. 177-202, jun. 2024. Disponível em:

<https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/issue/download/40/246>. Acesso em: 5 jun. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária 2023**. Brasília, DF: BCB, 2024. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb2023p.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Estabilidade Financeira**. Brasília, DF: BCB, v. 24, n. 1, abr. 2025. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/202504/RELESTAB202504-refPub.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Política Monetária**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 26 mar. 2026. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RPM_2026_1T.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, [1950].

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965**. Disciplina o mercado de capitais e estabelece

medidas para o seu desenvolvimento. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.** Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 7 maio 2026

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000.** Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm. Acesso em: 21 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm.

Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Presidência da República, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 12 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023**. Dispõe sobre o aprimoramento das garantias reais, sobre a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, sobre a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores e sobre o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis alienados fiduciariamente [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14711.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem n. 560**, de 30 de outubro de 2023. Comunica veto parcial ao Projeto de Lei n. 4.188/2021. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/msg/vep/vep-560-23.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026. E-book. ISBN 9786551770630. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786551770630/>. Acesso em: 4 fev. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 533, de 2019**. Acrescenta parágrafo único ao art. 17 e § 3º ao art. 491, ambos da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil. Autor: Júlio Delgado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1708243&filename=PL%20533/2019. Acesso em: 2 jun. 2026.

CAMES BRASIL. **Modria: resolução online de disputas**. [S. l.], [2019]. Disponível em: <https://www.camesbrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/06/Portuguese-Brochure-Modria-.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro. **O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época**. In: Revista de Processo, vol. 61, Jan / 1991.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. Disponível em: <https://fliphtml5.com/iemom/jhkt/basic>. Acesso em 5 fev. 2026.

CHALHUB, Melhim N. **Alienação Fiduciária - Negócio Fiduciário**. 9 Ed. 2026. Rio de

Janeiro: Forense, 2026. E-book. ISBN 9788530999841. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530999841/>. Acesso em: 6 maio 2026.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**: conforme alterada pelos Protocolos n.º 11, 14 e 15, acompanhada pelo Protocolo n.º 1 e pelos Protocolos n.º 4, 6, 7, 12, 13 e 16. Estrasburgo: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, [1950]. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por. Acesso em: 30 jan. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 49** (I Jornada de Direito Processual Civil). Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1084>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 76** (I Jornada de Direito Processual Civil). Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1112>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 80** (I Jornada de Direito Processual Civil). Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1106>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 115**. (II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. Caderno de Enunciados aprovados. Brasília: CJF, 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/>. Acesso em: 27 ago. 2026.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL SUSTENTÁVEL. **Relatório do GT Spread Bancário**. Brasília, DF: CDESS, 2025. Disponível em: https://cdess.gov.br/app/pdf/gt1_spread_bancario_2025.1.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento n.º 196, de 4 de junho de 2025**. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, para estabelecer regras sobre o processo de busca e apreensão e consolidação de propriedade fiduciária extrajudiciais de bem móvel perante o Ofício de Registro de Títulos e Documentos. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6161>. Acesso em: 1 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2025**. Brasília, DF: CNJ, 2025b. 650 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/1060>. Acesso em: 21 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Meta 9: Implantação da Agenda 2030** / Conselho Nacional de Justiça; Coordenadora Maria Tereza Uille Gomes. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/meta9-09-08.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2026

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços

notariais e de registro. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1336562023090464f5dd78ec839.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 20 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 354, de 19 de novembro de 2020.** Dispõe sobre o cumprimento digital de ato processual e de ordem judicial e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3579>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 358, de 2 de dezembro de 2020.** Regulamenta a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário por meio da conciliação e mediação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original173332202012035fc9216c20041.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2026.

COSTA, Emanuely Santiago Lima da; PEREIRA, Erick Wilson. **A desjudicialização da alienação fiduciária de bens móveis: eficiência na recuperação do crédito e garantias fundamentais do devedor.** Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública, v. 14, n. 2, p. 1218-1231, 2026. DOI: 10.18378/rbdgp.v14i2.12181.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da; GÓES, Gisele Santos Fernandes; ROCHA, Iracecilia Melsens Silva da. **Claims resolution facilities: uma análise da desjudicialização da execução em processos estruturais.** Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, Rio de Janeiro, ano 18, v. 25, n. 1, p. 489-518, jan./abr. 2024. Disponível em: <http://www.redp.uerj.br>. Acesso em: 23 jan. 2026.

DIAS, Eduardo Rocha, SALES; Lília Maia de Moraes; SILVA, Marcelo Lessa da. **Notários e registradores: protagonistas de um novo sistema de acesso à justiça no Brasil.** Scientia Iuris, Londrina, v. 26, n. 3, p. 32-50, nov. 2022. DOI: 10.5433/2178-8189.2022v26n3p32. ISSN: 2178-8189.

DIDIER Jr., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas - Sistemas de Solução de Problemas Jurídicos e o Perfil do Acesso à Justiça no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**, v. 1, São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

FLORENTINO, Mendonça, J J. **Acesso equitativo ao direito e à justiça.** São Paulo: Almedina Brasil, 2024. E-book. p.6. ISBN 9788584931866. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584931866/>. Acesso em: 4 fev. 2026.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Carta de Florianópolis:**

enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis. Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2026.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Rol de enunciados e repertório de boas práticas processuais brasileiras. Brasília, DF: FPPC, 2026. Disponível em: https://www.academia.edu/165279354/FPPC_Rol_de_enunciados_e_repert%C3%B3rio_de_boas_praticas_incluindo_os_da_edi%C3%A7%C3%A3o_de_2026. Acesso em: 1 fev. 2026.

FRANCISCO, Alison Cleber. **As serventias extrajudiciais como ferramenta de promoção de inclusão jurídica: uma análise mais ampla de sua função e impactos na sociedade.** 2022. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. DOI: 10.11606/T.2.2022.tde-14102022-101540. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-14102022-101540/publico/2217005DIO.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. ISBN 9786559648474. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648474/>. Acesso em: 4 fev. 2026.

FUX, Luiz. **Processo Civil e Análise Econômica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. ISBN 9788530991999. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991999/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; André Vasconcelos Roque; e outros. **Manual de Processo Civil** - 1 ed. 2025. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995522. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995522/>. Acesso em: 4 fev. 2026.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas.** v. 5. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. E-book. ISBN 9788553626182. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626182/>. Acesso em: 6 maio 2026.

GONÇALVES, Oksandro Osval; CRUZ, Elisa Schmidlin. **Privatização da administração da justiça: um fenômeno paradoxal.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 69, p. 477-500, jul./dez. 2016. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2016v69p477. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/de/article/download/1797/1707/3430?>. Acesso em: 26 ago. 2026.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019.** Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, 2020. DOI: 10.12957/redp.2020.54202. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/54202/34876>. Acesso em: 31 maio 2026.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701>. DOI: 10.12957/redp.2021.56701. Acesso em: 3 fev. 2026.

MANCUSO, Rodolfo de C. **Teoria Geral do Processo**. 1 Ed. 2018. Rio de Janeiro: Forense, 2018. E-book. ISBN 9788530980788. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530980788/>. Acesso em: 23 fev. 2026.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro e MENDES, Carolina Paes de Castro. **Acesso à Justiça: Em busca de um processo efetivo**. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica de ‘Direito Processual – REDP. Ano 17. Volume 24. Número 1. Janeiro-abril de 2023. p. 24-41.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Exposição de Motivos Interministerial nº 242/2021 ME**, de 8 de novembro de 2021. Anexa ao PL 4.188/2021. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2112509&filename=PL%204188/2021. Acesso em: 6 jun. 2026.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional do Consumidor. **Sobre o Serviço. Consumidor.gov.br**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/sobre-servico>. Acesso em: 15 fev. 2026.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; TARTUCE, Flávio. **Lei das garantias: alienação fiduciária em garantia, execução extrajudicial, cartórios, desjudicialização e outros temas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. Acesso pela plataforma VitalSource Bookshelf.

PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil**. vol. IV. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9788530994457. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530994457/>. Acesso em: 17 de mai. 2026.

PEREIRA, Camilla Martins Mendes. **A Desjudicialização como Forma de Promoção do Acesso à Justiça no Brasil**. Revista Cidadania e Acesso à Justiça, Florianópolis, Brasil, v. 6, n. 2, p. 54–71, 2020. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2020.v6i2.6929. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/6929>. Acesso em: 24 fev. 2026.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de Direito Processual Civil Contemporâneo** – 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026. E-book. ISBN 9786584004498. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786584004498/>. Acesso em: 24 fev. 2026.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Martins Silva. **A ressignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3.º do CPC/2015**, publicado na Revista de Processo (vol. 254/2016, p. 17–44). Disponível em: https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Acesso_reassignificado_-_Dalla_e_Stancati_-_2018.pdf. Acesso em 30

jan. 2026.

PINTO, Leonardo. **Spread: entenda este conceito usado no mercado financeiro. XP Investimentos**. 17 jul. 2020. Atualizado em: 5 dez. 2024. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/aprenda-a-investir/relatorios/spread-entenda-este-conceito-usado-no-mercado-financeiro/>. Acesso em: 2 jun. 2026.

PORTAL DO RI. **Confiança dos Brasileiros nos Cartórios é Destaque em Pesquisa do Datafolha**. 2016. disponível em: <https://portaldori.com.br/2016/03/23/confianca-dos-brasileiros-nos-cartorios-e-destaque-em-pesquisa-do-datafolha/#:~:text=Na%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20confian%C3%A7a%20nas%20institui%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%2C,primeira%20posi%C3%A7%C3%A3o%2C%20com%20m%C3%A9dia%207%2C6%2C%20%C3%A0%20frente%2C>. Acesso em: 14 mar. 2026.

RECLAME AQUI. **Reclame Aqui – Pesquise antes de comprar. Reclame. Resolva**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.reclameaqui.com.br/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

RIB - REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. **Nota Técnica n. 01/2024: intertemporalidade da Lei Federal n. 14.711/2023**. [S. l.]: Registro de Imóveis do Brasil, 2024. Disponível em: https://www.registrodeimoveis.org.br/notas-tecnicas#manual_08#manual_04#manual_04. Acesso em: 8 jun. 2026.

RIBEIRO, Marcelo. **Processo Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. E-book. ISBN 9788530995379. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995379/>. Acesso em: 04 fev. 2026.

SALES, Lilia Maia de Moraes; DE SOUSA, Mariana Almeida. **O Sistema de Múltiplas Portas e o judiciário brasileiro**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, [S. l.], v. 5, n. 16, p. 204–220, 2011. DOI: 10.30899/dfj.v5i16.360. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360>. Acesso em: 23 fev. 2026.

SALOMÃO, Luis Felipe. Prefácio. In: OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; TARTUCE, Flávio. **Lei das Garantias: alienação fiduciária em garantia, execução extrajudicial, cartórios, desjudicialização e outros temas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. V. E-book. Disponível em: VitalSource Bookshelf. Acesso em: 30 mai. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Constituição e a autonomia e independência do notariado e dos notários**. GEN Jurídico, 16 jan. 2026. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/constitucional/autonomia-independencia-funcional-notariado/>. Acesso em: 21 abr. 2026.

SILVA, Fábio Rocha Pinto E. **Garantias Imobiliárias em Contratos Empresariais: Hipoteca e Alienação Fiduciária**. São Paulo: Almedina Brasil, 2014. E-book. ISBN 9788584930104. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584930104/>. Acesso em: 06 mai. 2026.

SILVA, Franklyn Roger Alves. **Tecnologia da informação como recurso ou obstáculo ao**

acesso à Justiça. Revista Consultor Jurídico, 7 maio 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-07/tribuna-defensoria-tecnologia-informacao-recurso-ou-barreira-acesso-justica>. Acesso em 30 jan. 2026.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo R. **Acesso à Justiça.** São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. ISBN 9788584935390. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584935390/>. Acesso em: 04 fev. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Embargos de declaração no Recurso Especial n. 1.569.422/RJ.** Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Terceira Turma. Julgado em: 16 ago. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 ago. 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1529968&num_registro=201501776949&data=20160830&peticao_numero=201600249469&formato=PDF. Acesso em: 12 mar. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n. 2.095.740/DF.** Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 6 fev. 2024. Diário da Justiça eletrônico, 9 fev. 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%270800%27.cod.>. Acesso em: 24 fev. 2026

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 28.** Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 1991. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2005_2_capSumula28.pdf. Acesso em: 21 mai. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 72.** In: Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Revista Eletrônica de Jurisprudência: Súmulas do Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF: STJ, 2009. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2009_5_capSumula72.pdf. Acesso em: 22 mai. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 92.** Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 1993. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Sumulas/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 13 maio 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo n. 1.132.** Brasília, DF: STJ, 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1132&cod_tema_final=1132. Acesso em: 22 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 7.600/DF, ADI 7.601/DF e ADI 7.608/DF.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em: 1 jul. 2025. DJe, divulgado em: 12 set. 2025; publicado em: 15 set. 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%207600&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 26 mai. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 611.639/RJ. Tema 349 da**

repercussão geral. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em: 21 out. 2015. Publicado em: 15 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=349>. Acesso em: 21 mai. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 627.106/PR. Tema 249** da repercussão geral. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em: 8 abr. 2021. DJe, publicado em: 14 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=3919340&numeroProcesso=627106&numeroTema=249>. Acesso em: 22 ago. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 631.240/MG. Tema 350** da Repercussão Geral: prévio requerimento administrativo como condição para o interesse de agir em demandas previdenciárias. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 3 set. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=3966199&numeroProcesso=631240&numeroTema=350>. Acesso em: 15 fev. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 860.631/SP. Tema 982** da repercussão geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em: 26 out. 2023. DJe, publicado em: 14 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=4694303&numeroProcesso=860631&numeroTema=982>. Acesso em: 22 ago. 2026.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. vol. 4. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. ISBN 9788530998783. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998783/>. Acesso em: 19 de mai. 2026.