

A EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE TÍTULOS: A CONTROVÉRSIA SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE E OS LIMITES DA EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA

Felipe Banwell Ayres¹

RESUMO

Este ensaio tem como objetivo estudar a proposta de execução extrajudicial de títulos no Brasil, que é objeto do PL nº 6.204/2019, em trâmite no Senado Federal. Essa proposição, como será visto ao longo do texto, possui o confessado propósito de reduzir a hiperjudicialização de conflitos no país e aumentar a eficiência da prestação jurisdicional. Assim, para alcançar o objetivo proposto, será – em um primeiro momento – traçado panorama geral do fenômeno da hiperjudicialização no Brasil, apontando, na segunda seção, suas principais causas e efeitos. Em seguida, o trabalho estudará exemplos de leis e propostas legislativas que impactaram ou têm o condão de impactar positivamente o quadro de judicialização. Na quarta seção, será examinada com profundidade a proposta de execução extrajudicial administrativa, prevista pelo PL nº 6.204/2019, rebatendo as principais críticas formuladas acerca de sua constitucionalidade, implementação e efetividade. Ao final, este artigo oferecerá prognóstico quanto ao impacto do PL nº 6.204/2019 no cenário processual brasileiro.

Palavras-chave: Judicialização dos conflitos. Estado Democrático de Direito. Métodos alternativos de resolução de conflitos. Efetivo Acesso à Justiça. Execução administrativa. PL nº 6.204/2019. Serventias Extrajudiciais.

¹ Advogado. Sócio do Lobo e Lira Advogados. Mestrando em Direito Civil Contemporâneo e Prática Jurídica pela PUC/RJ. Este texto não foi produzido com auxílio ou por meio de ferramentas de inteligência artificial.

1. Introdução

Como apontado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no painel “Justiça em Números”, o Poder Judiciário brasileiro, até a data de 28 de fevereiro de 2025, possuía 79.518.532 (setenta e nove milhões, quinhentos e dezoito mil e quinhentos e trinta e dois processos) processos em tramitação, volume processual sem paralelo em outros países do mundo.²

Dentre esses quase 80 milhões de processos, 26,4 milhões (31% do total) são execuções fiscais pendentes de julgamento, cuja demora na sua solução corresponde em média a 7 anos e 9 meses³. Além disso, com mais de 1,1 milhão de profissionais inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o país é o recordista mundial em número de advogados por grupo de 100 mil habitantes, atrás apenas da Índia em números absolutos⁴.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que conta com 360 desembargadores, detém o maior acervo processual registrado para um tribunal de justiça, com mais de 20 milhões de processos judiciais em tramitação, consoante dados apresentados em 2024⁵. Para que se tenha noção do que isso representa em termos de produção jurisdicional, menciona-se que, apenas no primeiro semestre de 2024, os 360 desembargadores que compõem o TJSP julgaram 584 mil processos em segundo grau, número igualmente sem paralelo no mundo⁶.

Esses dados não deixam dúvidas de que o Brasil é o campeão mundial de judicialização dos conflitos. Contudo, haja vista que o país possui a décima maior economia e a sétima maior população, propõe-se investigar os motivos que levaram o país a ocupar tal posição de liderança em demandas judicializadas, os efeitos jurídicos (benéficos e deletérios), sociais e econômicos deste *status* e algumas das

² O CNJ mantém em tempo real a relação de processos ajuizados no país: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em 28.02.25.

³ Parte do acervo é formada por 12,8 milhões de processos (48,5%) em tramitação na Justiça Estadual de São Paulo; 3,3 milhões de processos (12,4%) em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; e 1,6 milhão (6,1%) de processos em tramitação no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (SP/MT). <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 01.06.2025.

⁴ Notícia disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/08/6917908-o-pais-com-mais-advogados.html>. Acesso em 3.06.2025.

⁵ Notícia disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=105354>. Acesso em: 01.06.2025.

⁶ Notícia disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=100894>. Acesso em 5.6.2025.

soluções idealizadas no intuito de reduzir o acervo processual existente e aprimorar o sistema de justiça, com foco voltado à proposta de desjudicialização da execução civil.

2. A Judicialização de conflitos no Brasil

No Brasil, tal como ocorrera em outros países ocidentais após o fim da Segunda Guerra Mundial, o aumento expressivo da judicialização dos conflitos está umbilicalmente ligado à redemocratização do país, marcada pelo fim do Governo Militar e pela promulgação da Constituição da República de 1988⁷.

Tal como ocorrerá com a derrota dos regimes nazifascistas na Europa, o fim do período de exceção e a promulgação da nova Carta Constitucional fundaram, no Brasil, o Estado Social de Direito, um estágio constitucional de (re)avaliação da pessoa humana, no qual a dignidade da pessoa humana revela-se como o valor central do ordenamento jurídico vigente⁸, como se extrai dos incisos II e III do art. 1º da Constituição Federal, que preveem como fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Não por outro motivo, a Constituição Federal possui amplo rol de direitos fundamentais e direitos sociais no intuito de efetivar os objetivos por ela previstos, que não deveria apenas garantir a liberdade formal dos cidadãos perante arbitrariedades do Estado⁹, mas também oferecer garantias constitucionais de que este “mediante ações próprias, assegure o efetivo exercício da liberdade”¹⁰,

⁷ Segundo a doutrina, o fenômeno caracterizado “significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleit. do CE, Fortaleza, v.5, n.8, 2009.

⁸ Nesse sentido, discorre a Professora Maria Celina Bodin de Moraes acerca das consequências jurídicas do fim dos regimes nazifascistas: “sua política de racismo, destruição e morte, assegurada por lei, consentiu que fossem ultrapassados limites até então intransitados, provocando, como reação, a necessidade de concreta efetivação dos direitos humanos, subjazendo, ex novo, a ideia de que o direito ou é humano ou não é direito. MORAES, Maria Celina Bodin de. Constituição e Direito Civil: Tendências. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 89.

⁹ Nesse sentido, a Constituição é repleta de exemplos de garantias constitucionais direcionadas no intuito de impedir possíveis arbitrariedades do Estado. O “desconfiado” constituinte, dentre outros exemplos, previu a proibição de tribunal de exceção (art. 5º, XXXVII, da CF), direito de petição contra ilegalidades (art. 5º XXXIV a) e a livre locomoção em território nacional durante tempos de paz (art. 5º, XV da CF).

¹⁰ PERLINGIERI, Pietro. Direito Civil na Legalidade Constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, Capítulo I: Direito, juízes e política.

entendido o conceito em sua acepção mais ampla, ou seja, ao atendimento de necessidades fundamentais do ser humano para o desenvolvimento pleno e digno de sua experiência de vida.

Logo, com o aumento expressivo de direitos (fundamentais e sociais) positivados na Constituição Federal, dentre estes, a inafastabilidade da jurisdição estatal (art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal), houve um esperado aumento da judicialização de conflitos. Afinal, apenas para citar um exemplo, a Constituição Federal – ao garantir a saúde como direito universal de todos os brasileiros (arts. 196 a 200 da Constituição Federal) – naturalmente levou a um aumento de ações de fornecimento de medicamentos, pedidos de internações e outras demandas relacionadas¹¹. É o que se chama de conferir *caráter normativo* ao texto constitucional, com “a possibilidade de aplicação direta e imediata das normas constitucionais pelo Judiciário (i.e., sem necessidade de interposição legislativa)”¹².

Desse modo, com as negativas do Estado em efetivar esses direitos, o Poder Judiciário é acionado para “desempenhar funções que antes não lhes eram próprias”, sendo chamado para “interpretar as normas, decidir sobre sua legalidade e aplicação, enfim, passa a ser visto como verdadeiro “escudo” da sociedade contra os avanços do Estado”¹³. Ainda nesse sentido, o Prof. Luis Roberto Barroso afirma que “o ambiente democrático reavivou a cidadania, dando maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais”¹⁴.

Em acréscimo, a Constituição Federativa do Brasil e leis subsequentes textualmente expandiram os poderes do Ministério Público, a presença da Defensoria Pública, criaram o sistema dos Juizados Especiais e as possibilidades

¹¹ Nesse sentido, o Min. Barroso utiliza-se de outros exemplos: “Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial. Por exemplo: se a Constituição Federal assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou meio-ambiente equilibrado, é possível judicializar a exigência desses dois direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou políticas públicas praticadas nessas duas áreas” BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleit. do CE, Fortaleza, v.5, n.8, 2009.

¹² ABRAHAM, Marcus. CASTRO, Diana. FARIA, Edenilson Simas Farias. Teoria das Capacidades Institucionais e a Reserva do Possível no Julgamento do RE nº 592.581/RS, p. 20.

¹³ VIANNA, Cláudio Henrique da Cruz. A Judicialização da Política. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 27, jan./mar. 2008

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleit. do CE, Fortaleza, v.5, n.8, 2009.

dos jurisdicionados de assegurar o respeito a seus direitos e pacificação de conflitos ao Poder Judiciário, fator que logicamente contribuiu para o aumento do acervo processual.¹⁵

Ainda assim, esse contexto não esgota todos os motivos para o Brasil possuir o atual quadro de (hiper)judicialização que, como será abaixo demonstrado, configura uma anomalia social que possui efeitos deletérios superiores aos seus benefícios. Com efeito, apontar e comprovar com clareza científica as causas da *hiperjudicialização* no Brasil não é tarefa trivial, eis que os motivos se revelam variados e coexistentes, como aponta o próprio CNJ em seu relatório “Justiça em Números”.

Há, contudo, dois fatores preponderantes: (i) a facilidade de acesso (formal) à jurisdição estatal, como denotam o sistema dos Juizados Especiais, as amplas possibilidades de gratuidade de justiça e a capilaridade nacional da Defensoria Pública e (ii) as sistemáticas violações a direitos sociais e individuais por parte do Poder Público e agentes privados entre si que levam à judicialização das questões, causando o país a sofrer de litígios em massa que oneram o Poder Judiciário e a sociedade brasileira¹⁶.

Nesse sentido, o exemplo mais impactante é a mencionada “epidemia” de execuções fiscais, que corresponde a 31% do total da totalidade de processos em tramitação no Brasil¹⁷. Contudo, outras categorias processuais também são alarmantes: há milhões de processos relacionados a ações previdenciárias (4.234.335)¹⁸, de saúde (899.826) e um número expressivo de ações de natureza consumerista¹⁹.

¹⁵ PEREIRA, C. A. Desjudicialização como forma de promoção do acesso à justiça no Brasil. Revista Cidadania e Acesso à Justiça. Porto Alegre, 2021.

¹⁶ Nesse sentido, parece acertada a reflexão do Presidente da Comissão de Elaboração do Anteprojeto do Código de Processo Civil de 2015, FUX (2016, p. 10), abaixo reproduzida: através de uma análise detida do contexto processual brasileiro, destinada a verificar as causas da inacessibilidade à justiça sob vários ângulos, concluiu que, além dos aspectos estruturais, temos, no Brasil, uma sociedade de massa que, no dizer de Mauro Cappelletti, gera litígios de massa. Assim, v.g, o Brasil experimenta esse contencioso através de milhares de ações questionando a legalidade da assinatura básica, os índices de correção da poupança em confronto com as perdas geradas pelos planos econômicos, os índices de correção do FGTS, o pagamento de impostos por determinadas categorias, a base de cálculo de tributos estaduais, municipais, federais *etc*”. FUX, Luiz. O novo Código de Processo Civil e a força vinculante da jurisprudência. Rio de Janeiro: Revista da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, 2016.

¹⁷Notícia disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 01.06.2025.

¹⁸Notícia disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-inss/>. Acesso em: 01.06.2025.

¹⁹ Por se tratar de processos com partes distintas, o Relatório do CNJ não releva o número dessas ações, mas que indubitavelmente encontram-se na casa dos milhões. Apenas para que se tenha uma

Evidentemente, há algo peculiar nesse quadro e, conquanto especialistas apontem como principais razões as normas protetivas do Código de Defesa do Consumidor, o amplo acesso aos Juizados Especiais e uma cultura litigante, é igualmente importante relembrar que, diferentemente do ocorre nos Estados Unidos da América, o acesso à justiça e proteção ao consumidor possuem estatutura constitucional na carta constitucional brasileira, o que representa um entrave para desconsiderar a responsabilidade objetiva das empresas aéreas ou a vulnerabilidade de consumidores brasileiros.

Ademais, diferente dos EUA, as indenizações concedidas no Brasil são historicamente baixas, o que – além de reduzir o impacto financeiro desses processos contra as companhias aéreas – acaba por não servir como desincentivo às empresas para eventualmente alterarem práticas consumeristas ilícitas à luz do sistema brasileiro.

Portanto, modificar essas causas históricas, sociais e jurídicas não é tarefa trivial em um país que, conquanto tenha como prioridade constitucional a tarefa de fornecer amplo acesso à justiça, com todos os efeitos benéficos ali decorrentes, sofre de um insustentável quadro de hiperjudicialização.

3. Efeitos deletérios causados pela (hiper)judicialização dos conflitos

O primeiro e mais grave efeito danoso da hiperjudicialização dos conflitos – ainda que nem sempre seja o mais perceptível – é a sonegação ao efetivo acesso à justiça, cujo sintoma mais latente, nos tempos contemporâneos, traduz-se na morosidade processual, que há anos figura como a principal reclamação dos jurisdicionados²⁰.

Como explicam Neves e Cambi, os efeitos deletérios causados pela morosidade judicial afetam a todos, sejam os litigantes ou o Estado brasileiro que,

noção da quantidade de ações consumeristas no país, basta destacar que 98,5% dos processos judiciais ajuizados contra companhias aéreas têm como origem o Brasil. Disponível em: https://www.panrotas.com.br/aviacao/pesquisas-e-estatisticas/2025/06/985-das-acoes-judiciais-movidas-contra-companhias-aereas-no-mundo-ocorrem-no-brasil_218346.html. Acesso em 29.06.2026.

²⁰Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62126-morosidade-da-justica-e-a-principal-reclamacao-recebida-pela-ouvidoria-do-cnj> Acesso em: 14.04.2022.

após anos de tramitação, continuarão a ter que lidar com as consequências do processo judicial ²¹.

No mesmo sentido, a Professora Maria Tereza Sadek, em trabalho específico, aponta que a morosidade acaba por minar a confiança dos jurisdicionados (geralmente, cidadãos comuns) na administração da justiça, confirmando a visão presente no imaginário nacional de que “a lei não vale igualmente para todos”²².

Cabe apontar ainda que o direito à duração razoável do processo (leia-se: direito contra a morosidade processual) é garantia fundamental prevista ao art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal e consta como compromisso assumido pelo Brasil desde a promulgação do Pacto de São José da Costa Rica, em 1992, por meio do Decreto Presidencial 678/1992²³.

Ademais, a excessiva judicialização torna o Poder Judiciário cada vez mais custoso para os cofres públicos: segundo dados do Relatório “Justiça em Números” do CNJ, as despesas do Poder Judiciário para o ano judiciário de 2025 foram estimadas ao montante de R\$ 164.6 bilhões, o que corresponde a 1,3% do Produto Bruto Nacional (PIB), um aumento de R\$ 16 bilhões em comparação ao ano de 2022²⁴. Para um país com um déficit fiscal primário previsto em R\$ 55,3 bilhões para o ano de 2026, o custo excessivo do Judiciário poderá inviabilizar seu adequado funcionamento.

O terceiro principal efeito a ser mencionado é a redução na qualidade da prestação jurisdicional pelos magistrados, que se encontram saturados com a quantidade de processos que diariamente recebem em seus gabinetes.

Trata-se de consequência lógica, que perpassa pelos próprios limites da capacidade humana: com o maior número de processos, aumenta-se a dificuldade

²¹ CAMBI, Eduardo e NEVES, Aline Regina; Duração razoável do processo e tutela antecipada in Tutela provisória no CPC coord. Cássio Scarpinella Bueno e outros; 2ª edição; Editora Saraiva, São Paulo, 2018, p. 89-90

²² Para o cidadão comum, os reflexos da morosidade são nocivos, correndo a crença na prevalência na lei e na instituição encarregada da sua aplicação. Repete-se, com frequência, que a lei não vale igualmente para todos e que os processos permanecem por um longo tempo nos escaninhos do Judiciário, afetando grupos indivíduos, famílias, grupos SADEK, Maria Tereza Aina, Acesso à Justiça e seus obstáculos. Revista da USP, nº 101, março, 2014, São Paulo, p. 58

²³ A citada garantia está expressa no artigo 6º do diploma legal, que foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com status de norma *supralegal*, eis que não foi aprovado pelo quórum qualificado exigido pelo art. 5º, § 3º, da Constituição Federal da República para ser equiparado a emenda constitucional.

²⁴ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 14.04.2022. E disponível em <https://www.cnj.jus.br/artigo-quanto-vale-o-judiciario/>

em julgar cada caso com atenção e presteza, multiplicando-se os episódios de *erro in judicando*. Afinal, uma justiça errante pode causar mais problemas do que uma justiça lenta, eis que a primeira hipótese demandará a interposição de recursos (caso cabíveis) que, além de exigirem tempo, muitas vezes estão condicionados ao pagamento de vultosas custas judiciais.

Assim, esses e outros elementos decorrentes da carga massiva de processos, causam o efeito social danoso, de minar da confiança pública na jurisdição estatal. A consequência final? O descrédito da capacidade do Estado em cumprir sua missão constitucional de pacificar os conflitos sociais, sejam estes de jurisdição contenciosa ou voluntária.

4. Esforços para redução do quadro de hiperjudicialização: o movimento de desjudicialização

Feitas essas notas acerca do peculiar cenário processual do Brasil e seus principais efeitos deletérios, cumpre apontar as soluções implementadas, calcadas no movimento da desjudicialização no Brasil que ajudam a reduzir o quadro de hiperjudicialização,²⁵.

Nesse sentido, conquanto existam fartos exemplos de disponibilização paulatina de vários instrumentos, agentes credenciados, entidades e órgãos para atuar nessa atividade “desburocratizada e simplificada fora das vias judiciais de heterocomposição”²⁶, a maioria dos instrumentos se concentra na transferência de

²⁵ Como ensina a doutrina, “a palavra desjudicialização tem origem no prefixo ‘des’, que vem do latim, significa ação contrária; negação; separação e o termo ‘judicializar’, é verbo novo, posto que a palavra vem do sufixo ‘Judiciário’ A semântica dá a entender, portanto, a existência de um movimento de retirada do Judiciário, o qual está ligado a temas que são postos num outro patamar de processualidade, especialmente administrativa, deixando de ser objeto de tratamento judicial” MEGULHÃO, Rossana Teresa Curioni e SAYEG, Ricardo Hasson. A Desjudicialização da execução civil - uma análise do projeto de Lei 6204-2019 como técnica resolutiva e instrumento de implementação da Agenda 2030 e meta 9 do Poder Judiciário. Revista de Política Judiciária, Gestão de Administração de Justiça, v. 7, nº 2, São Paulo. Jul/Dez, 2021.

²⁶ Nesse sentido, os autores apontam outros exemplos de agentes extrajudiciais: juízes de paz responsáveis pelos casamentos e aconselhamento nos casos familiares de vizinhança etc. (Art. 98, II da CF/88); os promotores de justiça cuja função foi estendida para o atendimento e orientação dos cidadãos, podendo referendar transações que formam títulos executivos extrajudiciais, celebrar compromisso de ajustamento de conduta no âmbito consumerista, ambiental e patrimonial (Art. 32, II e 43, XIII da Lei 8.625/93); Justiça Desportiva responsável pelo julgamento prévio dos conflitos desportivos antes de judicializá-los (Art. 217, §1º da CF/88); MEGULHÃO, Rossana Teresa Curioni e SAYEG, Ricardo Hasson. A Desjudicialização da execução civil - uma análise do projeto de Lei 6204-2019 como técnica resolutiva e instrumento de implementação da Agenda 2030 e meta 9 do

funções reservadas ao Poder Judiciário aos cartórios extrajudiciais, que atualmente englobam 6 (seis) distintas competências²⁷.

Tal movimento possui início na promulgação da Constituição de 1988 que, de forma acertada, prevê a delegação estatal aos particulares dos serviços notariais e de registro cartorários, como reconhece a doutrina especializada²⁸. Assim, nos termos das disposições constitucionais, estes particulares, após aprovação em concurso público de provas e títulos, serão habilitados, nos termos do art. 236 da CF e das disposições da Lei Nacional nº 8.935/94²⁹, a assumirem a titularidade dos cartórios de serviços notariais e de registro elencados no taxativo rol do artigo 5º da Lei Nacional nº 8.935/94.

Dentre os diversos exemplos a serem citados que devem seu sucesso em grande parte às serventias extrajudiciais, está o procedimento da alienação fiduciária de bem imóvel extrajudicial, criado pela Lei nº 9.514/97, que prevê a atuação de serventias extrajudiciais em diversas etapas do procedimento, a exemplo da constituição em mora do devedor fiduciante (art. 26, § 1º da Lei nº 9.514/97) e a concretização da transmissão fiduciária na matrícula do imóvel ao devedor fiduciante, quando da quitação plena da dívida contratualmente estipulada (artigo 167, I, – Lei de Registros Públicos).

Não há dúvidas da efetividade do sistema criado pela Lei nº 9.514/97: dados recentes demonstram que atualmente mais de 90% das operações de financiamentos imobiliários são realizadas por meio da alienação fiduciária extrajudicial. Em comparação, os números apontam que atualmente somente 6% das operações de crédito utilizam-se do instituto da hipoteca³⁰, que era o modelo predominante de financiamento imobiliário no Brasil até o advento do sistema da Lei nº 9.514/97. Assim, em razão da exitosa aplicação da lei, retirou-se milhões de processos da via judicial, combatendo-se a epidemia da hiperjudicialização.

Poder Judiciário. Revista de Política Judiciária, Gestão de Administração de Justiça, v. 7, nº 2, São Paulo. Jul/Dez, 2021.

²⁷ Cartórios de Notas, Cartórios de Protestos, Cartórios de Registro Civil, Cartórios de Registro de Imóveis e Cartórios de Registro de Títulos e Documentos e de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

²⁸ Confira-se texto de José Renato Nalini. Disponível em: <https://recivil.com.br/artigo-cartorios-excelentes-exemplos-%E2%80%93-por-jose-renato-nalini/?amp=1>. Acesso em: 29.06.2026.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADIO nº 2.415. Rel. Min. Ayres Britto. Julgamento em: 09.02.2012.

³⁰ Dados extraídos da Exposição de Motivos do Anteprojeto do PL 4.188/2021 (recentemente aprovado com alterações pela Câmara dos Deputados” – <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>.

Inspirado no sucesso de medidas com a alienação fiduciária extrajudicial, o legislador concebeu a Lei Nacional nº 11.441/2007, que possibilitou a realização de inventário, partilha de bens, separação consensual e divórcio pela via administrativa, respeitadas as previsões legais (*ex*: ausência de interesses de incapazes).

Após quase quinze anos de vigência da lei, são indiscutíveis os avanços proporcionados. Aponta a segunda edição do conhecido “Cartórios em Números” que foram realizados mais de 780 mil divórcios extrajudiciais, e mais de 1,5 milhão de inventários pela via extrajudicial entre o período de janeiro de 2007 a setembro de 2020, o que possibilitou – somente no ano de 2018 – economia de 5 bilhões reais aos cofres públicos.³¹

No contexto da crise sanitária da Covid-19, novamente a lei se mostrou útil. Como divulgado pela imprensa, houve um aumento de mais 54% no número de divórcios no Brasil durante o período da pandemia³², a maioria realizada de modo *extrajudicial*, com apoio na Lei Nacional nº 11.441/2007.

No mesmo período, por razões intuitivas, houve uma explosão na abertura de inventários e realização de testamentos extrajudiciais, pedidos estes que, caso inexistisse a lei, inevitavelmente acabariam por desaguar no Poder Judiciário, agravando a situação dos juízos de família e orfanológicos, que correriam risco de colapso de seus serviços.³³

Em linha com o destacado, o CNJ – após sua criação em 2004 com a EC nº 45/2004 - também contribui de forma proativa para redução dos feitos ao incentivar, por meio de atos normativos, a desjudicialização dos conflitos com o uso dos cartórios extrajudiciais.

Nessa linha de ideias, menciona-se o Provimento CNJ nº 571/2024 que, regulamentando uma prática respaldada pela jurisprudência, permitiu a lavratura de inventário extrajudicial ainda que existente testamento ou havendo interesse de incapazes, devendo, neste último caso, o Ministério Público fiscalizar o procedimento para salvaguardar os interesses daqueles.

³¹Disponível em: <Valor Econômico - Cartórios registram números recordes de divórcios e inventários - ANOREG/SP (anoregsp.org.br)>. Acesso em: 19.04.2022

³² Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/epoca/brasil/divorcios-crescem-54-no-brasil-apos-queda-abrupta-no-inicio-da-pandemia-24635513>>. Acesso em: 19.04.2022.

³³ Disponível em: <Por causa da pandemia, procura por testamentos aumenta 41,7% em um ano no país; SP lidera ranking nacional | São Paulo | G1 (globo.com)>. Acesso em: 19.04.2022.

5. A proposta de execução administrativa: o PL nº 6.204/2019.

Até este momento, o presente artigo ressaltou que o quadro de hiperjudicialização no Brasil é inegável, com a irradiação contínua de seus efeitos deletérios na prestação jurisdicional. Por esse motivo, como também demonstrado, persistem os esforços para aprovação de outros diplomas legislativos que avancem medidas de desjudicialização no país.

Dentre esses esforços, o foco reside no Projeto de Lei Ordinária nº 6.204/2019 (PL nº 6.204/19), de autoria da Senadora Soraya Thornicke (Podemos-MS), objeto deste artigo. Em síntese, o projeto de alteração legislativa propõe a desjudicialização da execução civil, e concede aos tabeliães as funções de *agente de execução*, a quem caberiam realizar os atos de citação, penhora e expropriação, entre outras atribuições descritas ao artigo 4º do PL nº 6.204/19³⁴.

Como releva o sítio eletrônico do Senado, o PL estava parado na Comissão de Constituição e Justiça desde julho de 2023, contudo, no início do mês de junho de 2026, recebeu do relator Senador Marcos Rogério (PL-RO) parecer favorável à constitucionalidade da medida³⁵. Diante desse desdobramento, aumenta-se a pertinência do debate acerca das características e constitucionalidade do PL 6.204/19 e seus efeitos na prestação jurisdicional.

Como identificado pela doutrina, o PL possui quatro principais objetivos, todos relacionados à desjudicialização desses processos executivos do Poder Judiciário: “(i) oferecer aos jurisdicionados um procedimento mais ágil e qualificado conduzido pelos cartórios de protesto; (ii) reduzir substancialmente o número de demandas executivas e cumprimentos de sentença; (iii) reduzir as despesas do Poder Judiciário e (iv) fomentar a economia com a recuperação de milhões de créditos de dívidas não pagas”³⁶.

³⁴ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em: 13.05.2026.

³⁵ Com efeito, o parecer do relator, datado de 2.06.26, afirma que “Já no que diz respeito à constitucionalidade material, também não há óbice para a aprovação do presente projeto, que se espelha em outras experiências exitosas de desjudicialização, como ocorreu com a alienação fiduciária em garantia sobre bens imóveis (arts. 26 e seguintes da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997), a alienação fiduciária em garantia de bens móveis”. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em 29.06.26.

³⁶ MEGULHÃO, Rossana Teresa Curioni e SAYEG, Ricardo Hasson. A Desjudicialização da execução civil - uma análise do projeto de Lei 6204-2019 como técnica resolutive e instrumento de implementação da Agenda 2030 e meta 9 do Poder Judiciário. Revista de Política Judiciária, Gestão de Administração de Justiça, v. 7, nº 2, São Paulo. Jul/Dez, 2021.

Essa iniciativa legislativa, fruto de discussões surgidas na doutrina e amparada pela pressão corporativa dos cartórios³⁷, enfrenta resistência no Congresso Nacional e no Poder Judiciário em razão do possível risco ao monopólio da jurisdição estatal com a transferência de poderes executivos aos agentes extrajudiciais.

Com efeito, entende-se que as críticas a esta iniciativa legislativa se fundam em três principais argumentos: (i) a inconstitucionalidade da medida ao prever a delegação a agentes de privados de matéria atualmente reservada exclusivamente ao Poder Judiciário; (ii) a suposta falta de preparo jurídico dos tabeliães de protesto para realização desse serviço de forma eficiente e (iii) a suposta falta de estrutura dos cartórios de protesto para execução das funções destacadas.

5.1 Ausência de inconstitucionalidade da medida

Neste capítulo, cumpre aprofundar as discussões com relação às críticas formuladas, rebatendo, de forma individualizada, cada uma delas.

Como todo projeto de lei, especialmente os que modificam sistemas tradicionalmente concebidos, há natural resistência por parte da sociedade civil. Além disso, há sempre os que clamam por suscitar inconstitucionalidade total ou parcial da iniciativa. Há fundadas críticas, que devem ser encaradas com seriedade, mas a coragem para mudança é necessária.

Com efeito, em exemplo elucidativo, lembre-se que houve resistência à introdução da Lei de Arbitragem e a determinadas mudanças trazidas pelo CPC/15. Como ocorrera nos dois casos, alegou-se que as mudanças retirariam a exclusiva atuação do Poder Judiciário, confiando-a em agentes privados delegatários. Contudo, a despeito de previsões pessimistas, a Lei de Arbitragem foi implementada com sucesso, e a comunidade arbitral brasileira goza de prestígio internacional.

De igual modo, as medidas alternativas à judicialização trazidas pelo CPC/15, a exemplo dos negócios processuais, não representaram prejuízo às

³⁷ Ainda que não regulamentado no Brasil, o “lobby” é uma faceta inevitável e necessária do processo legislativo. Cabe destacar que isso pode ser feito mediante apresentação de notas técnicas, participação em audiências públicas, audiências particulares com parlamentares, campanhas midiáticas e outros instrumentos, sem que tais esforços configurem influência indevida no processo legislativo.

funções judicantes ou aos direitos dos jurisdicionados, como lembra MANCUSO ao apontar pela sensibilidade do legislador em prever medidas de desjudicialização no intuito promover a eficiência estatal.³⁸

Para tanto, será necessário analisar se o procedimento extrajudicial previsto pelo PL nº 6.204/2019 respeitará os ditames constitucionais do devido processo legal (“as regras do jogo”), configurando um *devido processo legal extrajudicial*, que “corresponde, precisamente ao devido processo legal a ser observado nos cartórios extrajudiciais em razão do fenômeno da desjudicialização”³⁹.

Assim, ensina a Professora Flávia Hill Pereira que o devido processo legal extrajudicial deve observar cinco aspectos essenciais: (a) a imparcialidade e independência; (b) o controle externo; (c) a publicidade; (d) a previsibilidade do procedimento e (e) o contraditório⁴⁰.

Quanto ao primeiro ponto, destaca-se que, à semelhança dos deveres impostos aos magistrados e aos servidores, os tabeliães também estão subordinados aos deveres de imparcialidade e independência, motivo pelo qual o art. 15 da Lei Federal nº 6.015/1973 e o artigo 27 da Lei Federal nº 8.935/1994 vedam que estes pratiquem qualquer ato de interesse próprio, ou de interesse de seu cônjuge ou de parentes, na linha reta, ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau.

De igual sorte, como nos lembra a Professora Flávia Hill “os delegatários das serventias extrajudiciais gozam de independência na sua atuação profissional em relação a qualquer sujeito, órgão ou instituição, não estando vinculados a nenhum condicionamento de ordem política, econômica ou administrativa, o que

³⁸ “(...) o próprio legislador vem se mostrando sensível à tendência de Desjudicialização e até de privatização da resolução dos conflitos, como alternativa ao tradicional monopólio estatal da distribuição de justiça. Portanto, essa ‘reserva de Justiça estatal’, ao contrário do que se possa supor à primeira vista, não se extrai da letra nem do espírito do inciso XXXV do art. 5º da CF; ao contrário, ao afirmar que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’, esse texto não determina que todas as demandas devam ser encaminhadas à Justiça, mas sim que tal acesso deve operar como uma cláusula de reserva, de cunho residual, preordenada às controvérsias porventura insolúveis por auto ou heterocomposição, ou aquelas que, em razão da pessoa ou da matéria, devem merecer passagem judiciária” MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de Direito. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013. p. 168.

³⁹ 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. Volume 22. Nº 1. Janeiro a Abril de 2021.

⁴⁰ 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. Volume 22. Nº 1. Janeiro a Abril de 2021.

deflui do artigo 28 da Lei Federal nº 8.935/94”⁴¹. Isso significa que esses profissionais, que poderão ser pessoalmente responsabilizados, devem nortear sua atividade profissional com a signa da imparcialidade e independência, tal como se exige do juiz togado.

Acerca do segundo ponto, como dito, é importante reforçar que as serventias extrajudiciais sofrem rigorosa fiscalização por parte do Poder Judiciário com relação aos atos praticados pelos tabeliães e seus prepostos, que podem ser pessoalmente responsabilizados penal, civil e administrativamente por danos causados no exercício de suas funções. Não por outro motivo, o art. 27 do PL 6.204/2019 é claro ao dispor que “O Conselho Nacional de Justiça e os tribunais fiscalizarão e auxiliarão os tabelionatos de protesto para o efetivo cumprimento do disposto nesta Lei”.

Desse modo, criou-se um sistema de confiabilidade, previsibilidade e eficiência das serventias extrajudiciais⁴², permitindo que gradualmente sejam conferidos a estas a possibilidade de prática de atos que antes eram reservados ao Poder Judiciário.

Já no que tange à publicidade, ao contrário da arbitragem, no qual a regra é a confidencialidade, os arts. 16 e seguintes da Lei Federal nº 6.015/1973 e o art. 1º da Lei Federal preveem que “cabem aos cartórios prestar informações de seus atos e lavrar certidão, independentemente da indicação de motivos pelo requerente, inclusive para fins estatísticos, de interesse nacional ou de fiscalização pública, o que se coaduna com a premissa ora traçada”⁴³. A corroborar essa característica de publicidade, aponta-se que o art. 4º, § 2º do PL afirma que “Os atos praticados pelos agentes de execução observarão as regras do processo eletrônico e serão publicados em seção especial do Diário da Justiça ou do jornal eletrônico destinado à publicação dos editais de protesto”

⁴¹ 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. Volume 22. Nº 1. Janeiro a Abril de 2021.

⁴² Não por outro motivo, os serviços cartorários extrajudiciais são apontados como as instituições mais confiáveis do Brasil. Disponível em: <Cartórios são a instituição mais confiável do Brasil, aponta pesquisa | Notícias - ANOREG/RN (anoregrn.org.br)>. Acesso em: 19.04.2022

⁴³ 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. Volume 22. Nº 1. Janeiro a Abril de 2021.

Quanto ao quatro ponto, novamente socorrendo-se da doutrina da Professora Flávia Pereira Hill, destaca-se que “o prévio conhecimento do procedimento a ser observado em cada hipótese em que haja a desjudicialização não se mostra um elemento secundário, mas fundamental e inerente ao conceito de devido processo legal extrajudicial que almejamos cunhar”. Com efeito, da análise do PL a ser aprovado, verifica-se que a proposta legislativa minuciosamente descreve as etapas do procedimento extrajudicial, não se podendo cogitar a presença de “elemento surpresa”⁴⁴. Aponta-se, ainda, que o art. 24 do PL afirma que o “Conselho Nacional de Justiça e os tribunais expedirão atos normativos para regulamentar os procedimentos a que se refere esta Lei”, demonstrando que as etapas da execução administrativa passarão também pelo crivo dos órgãos de controle das serventias extrajudiciais.

Portanto, ao contrário do que sustentam os críticos mais contundentes do projeto legislativo, não haverá risco de sonegação da jurisdição estatal, na forma da observação do Professor Humberto Theodoro Júnior em texto em defesa do referido projeto de lei⁴⁵. Na mesma linha, como aponta a multicitada Professora Flávia Pereira Hill, o art. 20 da proposição legislativa prevê a

“estreita cooperação entre o agente de execução e o juízo competente, visto que aquele poderá suscitar dúvida para consultar o Judiciário sobre questões relacionadas ao título e ao procedimento, assim como poderá requerer ao juízo a aplicação de medidas de força ou coerção”, o que diminuirá o risco de ofensa à garantia constitucional de acesso à justiça, conforme também já previsto por outros especialistas em matérias de desjudicialização de conflitos no Brasil”⁴⁶

Desse modo, verifica-se que, na forma como está atualmente redigido, o PL nº 6.204/2019 respeita os ditames constitucionais do devido processo legal e, em

⁴⁴ Nesse sentido, os artigos 3º ao 22º do PL 6.204/2019 descrevem as atribuições dos agentes de execução e as etapas do procedimento.

⁴⁵ A nenhum pretexto, enfim, se pode ter a execução desjudicializada como uma ofensa à garantia constitucional de acesso à justiça. É que os agentes executivos somente se encarregam dos atos executivos, de modo que os eventuais embargos e impugnações ao direito do exequente e aos atos praticados pelos referidos agentes são sempre submetidos à decisão de um juiz togado [...]. JUNIOR, Humberto Theodoro; ANDRADE, Érico. Novas Perspectivas para atuação da tutela executiva no Direito brasileiro: Autotutela executiva e “desjudicialização” da execução. Revista de Processo. v. 315/2021. p. 109 – 158. Maio / 2021.

⁴⁶ HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da Execução Civil: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Nº 3. Setembro a Dezembro de 2020, p. 185.

linha com a conclusão do relator da proposta em seu recente parecer, não se pode cogitar pela inconstitucionalidade da proposição legislativa.

5.2 A suposta falta de preparo jurídico dos tabeliães de protesto

Por outro lado, são infundadas as críticas acerca da suposta falta de preparo jurídico dos tabeliães de protesto.

Afinal, para que sejam habilitados a assumirem a titularidade dos cartórios de serviços notariais e de registro elencados no taxativo rol do artigo 5º da Lei Nacional nº 8.935/94, esses profissionais são submetidos a rigorosíssimo concurso público de provas e títulos, nos termos do art. 236 da CF e das disposições da citada Lei Nacional nº 8.935/94⁴⁷.

No mesmo sentido, além da legislação atinente às serventias extrajudiciais salvaguardar o interesse de incapazes, e os direitos indisponíveis, impondo observância a qualquer outra norma prevista em lei, é importante retomar a ponderação de que as serventias extrajudiciais sofrem rigorosa fiscalização por parte do Poder Judiciário com relação aos atos praticados pelos tabeliães e seus prepostos, que, com o perdão da repetição, podem ser pessoalmente responsabilizados penal, civil e administrativamente por danos causados no exercício de suas funções.

Não por outro motivo, os episódios de atos ímprobos ou inadequada prestação de serviços pelas delegações extrajudiciais são raros. São as poucas irregularidades detectadas anualmente pelos órgãos de controle, e os titulares comprovadamente envolvidos em ilícitos ou inadequado exercício de suas funções são punidos com a perda da delegação (procedimento administrativo promovido pelo Poder Judiciário), bem como acabam denunciados criminalmente pelo Ministério Público (MP).

Desse modo, criou-se um sistema de confiabilidade, previsibilidade e eficiência das serventias extrajudiciais⁴⁸, permitindo que gradualmente fossem conferidas às serventias extrajudiciais a possibilidade de prática de atos que antes

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADIO nº 2.415. Rel. Min. Ayres Britto. Julgamento em: 09.02.2012.

⁴⁸ Não por outro motivo, os serviços cartorários extrajudiciais são apontados como as instituições mais confiáveis do Brasil. Disponível em: <Cartórios são a instituição mais confiável do Brasil, aponta pesquisa | Notícias - ANOREG/RN (anoregrn.org.br)>. Acesso em: 19.04.2022

eram reservados ao Poder Judiciário, na linha do texto do Professor José Nalini, já citado neste artigo:

“A mais inteligente estratégia do constituinte de 1988 foi transformar os antigos cartórios em delegações extrajudiciais. Substituiu o que era considerado anacrônico e burocrático por serviços que adquiriram eficiência e ganharam qualidade. É notória a diferença do setor a partir de então, sobretudo porque Estados como São Paulo não negligenciaram a tarefa de realizar concursos severíssimos”⁴⁹.

Assim, o alto nível de preparo desses delegatários permite combater os efeitos danosos da epidemia de litígios brasileira por meio de institutos e procedimentos aperfeiçoados por quase dois séculos de intenso estudo jurídico no país. Por fim, de forma acertada, afirma o art. 22º do PL que “O Conselho Nacional de Justiça e os tribunais, em conjunto com os tabeliães de protesto, por sua entidade representativa de âmbito nacional, promoverão a capacitação dos agentes de execução, dos seus prepostos e dos serventuários da justiça, a ser concluída até a entrada em vigor desta Lei”.

Não há de se cogitar, portanto, que os tabeliães de protesto careceriam de preparo jurídico para consecução das tarefas previstas no PL nº 6.024/2019.

5.3 A suposta falta de estrutura dos cartórios de protesto para execução das funções inerentes à execução administrativa

Quanto à crítica acerca da suposta falta de estrutura dos cartórios de protesto para execução das funções inerentes à execução administrativa, recorre-se a dados objetivos.

Nesse sentido, destaca a doutrina do Des. Joel Figueira Júnior que o número de prepostos de cartórios de protesto supera o número de magistrados e servidores do Poder Judiciários. Isso porque, como aponta o autor, “além dos 99 tabelionatos de protestos espalhados por todo o Brasil com atribuição específica, somam-se a eles todas as demais serventias que cumulam atribuições alusivas às notas, protestos

⁴⁹ Disponível em: <https://recivil.com.br/artigo-cartorios-excelentes-exemplos-%E2%80%93-por-jose-renato-nalini/?amp=1>. Acesso em: 29.06.2026.

e registros, perfazendo um total de 3.779 serventias extrajudiciais capilarizadas por todos os rincões do País, ao que se somam 3.779 serventuários substitutos (subtotal de 7.558 servidores)”⁵⁰.

Segundo autor, haja vista que cada serventia extrajudicial possui, em média, 5 funcionários, o que totalizaria 18.895 prepostos, o que – somado com os tabeliães titulares e substitutos – chegaria ao número de 26.453 servidores, tem-se um montante consideravelmente superior aos 18.141 magistrados e servidores judiciais, que possuem competências diversas (i.e.: criminal, trabalho, militar, cível etc)

Cabe destacar também que a medida representaria uma desoneração aos cofres públicos que, como pontuado, anualmente sofrem com o aumento dos gastos do Poder Judiciário. Isso porque, ao contrário da justiça estatal, a receita das serventias extrajudiciais é inteiramente custada pelos emolumentos estabelecidos em lei, que são pagas pelos usuários desses serviços⁵¹. Esses valores, além de custarem as atividades recorrentes das serventias extrajudiciais, são revertidos, conforme estipulado por lei estadual, ao Poder Judiciário, verbas que também podem subsidiar o Ministério Público, Defensorias Públicas e outros órgãos estaduais.

6. Outras medidas (não necessariamente extrajudiciais) para redução do quadro de hiperjudicialização

Deve-se ressaltar, contudo, que o PL, ainda que bem-sucedido, resolverá apenas *parte* do problema, eis que, salvo mudança de redação legislativa, o art. 1º do PL exclui da incidência da lei o incapaz, o condenado preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida e o insolvente civil.

Portanto, além dos inúmeros processos envolvendo figuras importantes como os incapazes, não serão afetadas as 26,4 milhões de execuções fiscais

⁵⁰ JÚNIOR, Joel Dias Figueira. Desjudicialização da execução civil: as razões contidas no PL. 6.204/19. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em: 10.05.2026.

⁵¹ Como se analisa do art. 5º do PL 6.204/2019, “O beneficiário de gratuidade da justiça, quando da apresentação do título, requererá ao agente de execução que o pagamento dos emolumentos seja realizado somente após o recebimento do crédito executado”.

pendentes de julgamento, que representam 70% do estoque da execução dos tribunais brasileiros⁵².

Para contorno da problemática das execuções fiscais, há propostas de *lege ferenda* que merecem nota, a exemplo do PL nº 4.257/2019, de autoria do ex-Senador da República Antonio Anastasia que “Permite ao executado optar pela adoção de juízo arbitral, caso a execução esteja garantida por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, bem como permite à Fazenda Pública optar pela execução extrajudicial da dívida ativa de tributos e taxas que especifica, mediante notificação administrativa do devedor [...]”⁵³.

Essa iniciativa, ainda que louvável por endereçar o maior problema singular à epidemia de hiperjudicialização, esbarra em duas principais questões: (i) a impossibilidade prática e financeira de submeter milhões de execuções fiscais a um juízo arbitral⁵⁴ e (ii) a possível inconstitucionalidade de permissão da execução extrajudicial da dívida ativa pelo Fisco.

Quanto a este último ponto, cabe lembrar que o STF reinterpreto, conforme a Constituição Federal, a Portaria nº 33 da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que permitia o bloqueio administrativo de bens de devedores do Fisco⁵⁵. Sendo os fundamentos semelhantes, não há motivo para crer que o STF entenderá de forma diferente, colocando em xeque a viabilidade jurídica do PL.

Ainda assim, sem atacar a origem do problema, como pretende o PL acima, exitosas iniciativas foram implementadas no intuito de reduzir a volume processual de executivos fiscais. Nesse sentido, o exemplo de maior impacto vem do Tribunal de Justiça de São Paulo, que, dentre seus 20,4 milhões de processos, contava – até abril de 2024 – com 12,8 milhões de execuções fiscais em andamento, portanto, três em cada cinco processos em tramitação naquele tribunal⁵⁶.

⁵²Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 01.06.2025.

⁵³ Disponível em: <PL 4257/2019 - Senado Federal>. Acesso em: 02.05.2022.

⁵⁴ São diversos os questionamentos a serem feitos: (i) alocação de custos da arbitragem; (ii) nomeação dos árbitros, (iii) cumprimento voluntário da decisão arbitral, (iv) anuência expressa do devedor em submeter-se a juízo arbitral; (v) indisponibilidade de direitos pelo Poder Público, dentre outros elementos.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADIs nº 5.890 e 5881. Rel. Ministro Marco Aurélio. Julgamento em: 09.12.2020.

⁵⁶ Notícia disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=105354>. Acesso em: 01.06.2025.

No intuito de combater esse problema, em 2024, em linha com o Tema 1.884/STF, a Resolução nº 547/CNJ e o Provimento CSM/TJSP nº 2.738/24, o TJSP implementou o programa Execução Fiscal Eficiente, que viabilizou a extinção de execuções fiscais (i) com valor inferior a R\$ 10 mil ou (ii) sem movimentação há mais de um ano ou localização de bens penhoráveis do devedor.

O resultado? Em outubro de 2024, o número de execuções fiscais em andamento totalizava 9,7 milhões, portanto, uma redução de 25% no estoque dessas ações. Mas os efeitos positivos do programa Execução Fiscal Eficiente não pararam por aí: poucos meses após a implementação do programa, a média mensal de distribuição de processos caiu de 57 mil para 17 mil processos, uma redução considerável e louvável⁵⁷.

Como diagnosticado pelo TJSP, haja vista que os citados atos normativos passaram a exigir regras para o ajuizamento de executivos fiscais, incluindo a tentativa de resolução administrativa prévia, a Fazenda Pública deixa de distribuir execuções fiscais que não se enquadram nesses requisitos⁵⁸.

Há iniciativas para redução de executivos por parte do próprio Poder Executivo também, a exemplo do Concilia Rio, que oferece descontos à vista em débitos da dívida passiva e permitiu ao município do Rio de Janeiro, em 2019, ter o seu melhor resultado histórico em termos de arrecadação nos últimos três anos⁵⁹, consequentemente reduzindo o excessivo acervo de execuções fiscais movidas contra seus contribuintes.

O exemplo do Concilia Rio, um programa de resolução alternativo de conflitos conduzido pelo Município do Rio de Janeiro, leva-nos a outra ideia implementada com moderado sucesso no Brasil: a resolução alternativa de conflitos privados por meio da mediação e conciliação, atualmente regulamentadas por meio de dispositivos da Lei nº 13.140/15 (Lei de Mediação) e do Código de Processo Civil.

Para tanto, há canais como o consumidor.gov, uma plataforma de conciliação e mediação de disputas entre particulares mantida pela Secretaria do

⁵⁷ Notícia disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=105354>. Acesso em: 01.06.2025.

⁵⁸ Notícia disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Execucaofiscaleficiente>. Acesso em: 01.06.2025.

⁵⁹ Notícia disponível em: <https://www.tupi.fm/economia/divida-ativa-do-municipio-do-rio-tem-a-maior-arrecadacao-em-tres-anos/>. Acesso em: 01.06.2025.

Consumidor do Ministério da Justiça que, de forma gratuita, possibilita eventual composição entre as partes antes que o conflito seja judicializado.

Ademais, há iniciativas de tribunais de justiça para estímulo de resoluções alternativas de conflitos, como o desconto no pagamento da taxa judiciária à parte que comprovar que tentou meios conciliatórios prévios ao ajuizamento da demanda judicial⁶⁰. No mesmo sentido, o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, informou um crescimento de 14,3% no número de conciliações celebradas após a expansão do uso de inteligência artificial e de CEJUSCs (Centros Judiciários de Métodos Consensuais de Solução de Disputas)⁶¹.

7. Considerações finais

Como visto na primeira seção deste artigo, há um inegável quadro de *hiperjudicialização dos conflitos* no Brasil, cujas principais causas e efeitos foram examinadas.

Nesse diapasão, comprovou-se que romper com o estado da arte não é trivial, pois demanda a superação de uma visão cega que enxerga no Poder Judiciário a única via para a obtenção de uma decisão com capacidade para pacificar conflitos sociais.

Contudo, como buscou se demonstrar neste breve ensaio, há exemplos concretos de iniciativas bem estruturadas que, levando em consideração reclamos da doutrina e decisões judiciais, combinaram os esforços normativos de órgão de controle, para reduzir o quadro de hiperjudicialização no Brasil.

Nesse sentido, como destacado no texto, o sistema das serventias extrajudiciais criado pela Constituição Brasileira serve como principal exemplo de iniciativa legal que, confiando nos particulares, retirou da competência exclusiva do Poder Judiciário determinados atos (i.e.: cumprimento de testamento), fator que contribuiu com a redução da carga processual.

Diante dessas experiências exitosas até este momento, na linha destacada pelo relator Senador Marcos Rogério, argumentou-se que o PL nº 6.204/2019

⁶⁰ A Lei nº 17.785/23, que alterou a Lei nº 3.350/99, estabeleceu a redução da taxa judiciária para aqueles que comprovarem a tentativa de resolução consensual do conflito antes do ajuizamento da ação no TJRJ.

⁶¹Notícia disponível em <https://www.conjur.com.br/2025-jun-05/trt-16-aumenta-indice-de-conciliacao-com-expansao-de-cejusc-e-uso-de-ia/>. Acesso em: 01.06.2025.

poderá representar uma alternativa viável para desafogar a carga processual do Poder Judiciário, reduzindo o custeio da justiça estatal e, talvez o ponto mais importante, aumentar a eficiência da prestação jurisdicional.

Para chegar a essa conclusão, foi necessário analisar as principais críticas formuladas em face da proposta legislativa, sendo estas a constitucionalidade da proposta, a suposta ausência de preparo jurídico dos tabeliães de protesto e a suposta falta de estrutura dos tabelionatos de protesto para execução do serviço.

Quanto ao primeiro ponto, em linha com a doutrina da Professora Flávia Hill Pereira, demonstrou-se que é possível, em razão das características legais das serventias extrajudiciais, imprimir um rito extrajudicial que respeite o devido processo legal, ou seja, um procedimento que respeite a imparcialidade, publicidade e previsibilidade, sempre guiada pelo controle externo do Poder Judiciário e do CNJ.

No que tange ao segundo ponto, demonstrou-se que os tabeliães de protesto possuem sólida formação jurídica em razão de rigoroso concurso de provas e títulos ao qual precisam ser submetidos. Por fim, acerca do terceiro ponto, argumentou-se, mediante a apresentação de números, que os tabelionatos de protesto possuem estrutura superior ao Poder Judiciário, motivo pelo qual as críticas nesse sentido não encontram guarida na realidade.

Assim, tal como ocorreu com outras experiências extrajudiciais exitosas (i.e.: alienação fiduciária extrajudicial de bem imóvel), conclui-se que a proposta de execução extrajudicial administrativa, na forma prevista no PL nº 6.204/2019 poderá representar mais uma medida exitosa para redução da carga processual e aumento da efetividade da prestação jurisdicional.

Afinal, manter o estado de coisas existente, sem ter coragem de implementar outras medidas promissoras significa permitir a manutenção da carga processual do Brasil, que se apresenta como entrave ao desenvolvimento social e jurídico do país e, mais grave, sonega dos cidadãos o direito constitucional de acesso efetivo à justiça, um dos princípios norteadores deste Estado Democrático de Direito.

8. Bibliografia

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *Suffragium – Rev. do Trib. Reg. Eleit. do CE*, Fortaleza, v. 5, n. 8, 2009

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Acesso em: 23 de dezembro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADIs nº 5890 e 5881. Rel. Ministro Marco Aurélio. Julgamento em: 09.12.2020.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant trad. Ellen Gracie Northfleet, Acesso à Justiça, Edição Única, Reimpressão 2015, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre p. 10/11 – grifou-se.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryan. Acesso à Justiça. Tradução: Sergio Antonio Fabris. São Paulo: Saraiva, 1988.

DE PAIVA, Davi Henrique Alves e DA SILVA, José Victor Lina. Desjudicialização da Execução Civil: uma análise da efetividade e celeridade na busca pela tutela executiva. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 11, n. 5, maio. 2025

FUX, Luiz. O novo Código de Processo Civil e a força vinculante da jurisprudência. Rio de Janeiro: Revista da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, 2016.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da Execução Civil: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Nº 3. Setembro a Dezembro de 2020, p. 185.

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. Volume 22. Nº 1. Janeiro a Abril de 2021.

JUNIOR, Humberto Theodoro; ANDRADE, Érico. Novas Perspectivas para atuação da tutela executiva no Direito brasileiro: Autotutela executiva e “desjudicialização” da execução. *Revista de Processo*. Vol. 315/2021. p. 109 – 158. Maio / 2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de Direito. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013. p. 168.

MEGULHÃO, Rossana Teresa Curioni e SAYEG, Ricardo Hasson. A Desjudicialização da execução civil - uma análise do projeto de Lei 6204-2019 como técnica resolutiva e instrumento de implementação da Agenda 2030 e meta 9 do Poder Judiciário. *Revista de Política Judiciária, Gestão de Administração de Justiça*, v. 7, nº 2, São Paulo. Jul/Dez, 2021.

MORAES, Maria Celina Bodin de. Constituição e Direito Civil: Tendências. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 89

PEREIRA, C. A. Desjudicialização como forma de promoção do acesso à justiça no Brasil. Revista Cidadania e Acesso à Justiça. Porto Alegre, 2021.

PERLINGIERI, Pietro. Direito Civil na Legalidade Constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, Capítulo I: Direito, juízes e política, p. 35.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça e seus obstáculos. São Paulo: Revista da USP, 2014

VIANNA, Cláudio Henrique da Cruz. A Judicialização da Política. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 27, jan/mar.2008