

O Marco Legal das Garantias e a desburocratização do Poder Judiciário

The Legal Framework for Guarantees and the debureaucratization of the Judiciary

Diego Alves de Melo

Igor Menezes Costa Souza

Matheus Alves Ferreira

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre o Marco Legal das Garantias, instituído pela Lei nº 14.711/2023, e o processo de desburocratização do Poder Judiciário brasileiro. Parte-se do contexto de sobrecarga processual e dos desafios relacionados à duração razoável do processo e à efetividade do acesso à justiça. Em seguida, examinam-se as principais inovações legislativas, incluindo as alienações fiduciárias sucessivas, a figura do agente de garantias, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca e a ampliação das atribuições das serventias extrajudiciais. O estudo também aborda o debate constitucional sobre esses mecanismos, com atenção às ADIs nº 7.600 e 7.601 e à necessidade de compatibilizar eficiência e proteção dos direitos fundamentais. A pesquisa adota abordagem qualitativa e analítica, baseada em legislação, documentos oficiais, decisões judiciais e bibliografia. Conclui-se que a desjudicialização pode contribuir para a racionalização do sistema de justiça, desde que sejam preservados o devido processo legal, a transparência, a possibilidade de impugnação e o controle jurisdicional.

Palavras-chave: Marco Legal das Garantias; desjudicialização; desburocratização; acesso à justiça; execução extrajudicial.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between the Legal Framework for Guarantees, established by Law No. 14,711/2023, and the process of reducing bureaucracy within the Brazilian Judiciary. It begins with the context of procedural overload and the challenges related to the reasonable duration of proceedings and the effectiveness of access to justice. It then examines the main legislative innovations, including successive fiduciary transfers, the role of the collateral agent, the extrajudicial enforcement of claims secured by mortgages, and the expansion of the powers of extrajudicial registry offices. The study also addresses the constitutional debate surrounding these mechanisms, with particular attention to Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs) No. 7,600 and 7,601 and to the need to reconcile efficiency with the protection of fundamental rights. The research adopts a qualitative and

analytical approach based on legislation, official documents, judicial decisions, and academic literature. It concludes that dejudicialization may contribute to the rationalization of the justice system, provided that due process of law, transparency, the possibility of challenge, and judicial review are preserved.

Keywords: Legal Framework for Guarantees; dejudicialization; debureaucratization; access to justice; extrajudicial enforcement.

INTRODUÇÃO

Números 2025 indicam que, ao final de 2024, aproximadamente 80,6 milhões de processos ainda estavam em tramitação no país. Apesar da redução registrada em relação ao período anterior, a dimensão do estoque processual demonstra que a sobrecarga permanece como um dos principais obstáculos ao funcionamento eficiente do sistema de justiça.

A morosidade, os custos envolvidos e a complexidade de determinados procedimentos tornam necessária a busca por instrumentos capazes de tornar a solução de conflitos mais simples e rápida. Esse problema não se limita à organização administrativa dos tribunais, pois alcança também a efetividade do acesso à justiça e a garantia constitucional de duração razoável do processo. Um sistema excessivamente congestionado pode dificultar a concretização de direitos e reduzir a confiança social na capacidade do Estado de oferecer respostas em tempo adequado.

Nesse contexto, a desjudicialização ganhou espaço como alternativa para transferir determinados atos e procedimentos, sobretudo aqueles em que não há conflito substancial entre as partes, para estruturas extrajudiciais. O objetivo desse movimento não é afastar o Poder Judiciário nem impedir o controle jurisdicional, mas reorganizar a distribuição de tarefas, permitindo que atividades de menor complexidade possam ser realizadas por agentes dotados de competência legal e fé pública, enquanto o Judiciário permanece disponível para apreciar controvérsias e eventuais abusos.

É nesse ambiente que se insere a Lei nº 14.711/2023, denominada Marco Legal das Garantias. A norma promoveu alterações relevantes no regime das garantias reais e incorporou mecanismos voltados à execução extrajudicial, à ampliação do uso econômico dos bens oferecidos em garantia e ao fortalecimento da atuação das serventias extrajudiciais. Entre as medidas de maior destaque estão a possibilidade de alienações fiduciárias sucessivas sobre o mesmo imóvel, a criação do agente de garantias, a execução extrajudicial dos créditos hipotecários e a ampliação das atribuições dos cartórios.

A proposta legislativa surgiu em um cenário marcado por dificuldades econômicas, redução da atividade e necessidade de ampliação do acesso ao crédito. A modernização das

garantias foi apresentada como instrumento destinado a reduzir custos, conferir maior previsibilidade às operações e tornar a recuperação de créditos mais eficiente. Ao mesmo tempo, a retirada de determinados procedimentos da esfera judicial provocou questionamentos quanto à preservação do devido processo legal, do contraditório, da propriedade e da inafastabilidade da jurisdição.

O presente artigo examina, com base no conteúdo legislativo, nos dados oficiais e no debate constitucional desenvolvido em torno da Lei nº 14.711/2023, de que forma o Marco Legal das Garantias se relaciona com o processo de desburocratização do Poder Judiciário. A análise concentra-se na sobrecarga processual brasileira, nas principais inovações introduzidas pela nova legislação e nos limites que devem acompanhar a transferência de atividades executivas para a esfera extrajudicial.

A pesquisa utiliza abordagem qualitativa e analítica, apoiada em material bibliográfico, documentos oficiais, legislação e decisões judiciais. Busca-se compreender se a desjudicialização promovida pelo Marco Legal das Garantias pode contribuir para uma prestação mais eficiente, sem reduzir as garantias fundamentais do devedor. A hipótese desenvolvida é a de que a simplificação de procedimentos pode representar avanço relevante, desde que acompanhada de fiscalização, transparência, atuação responsável das serventias extrajudiciais e manutenção do controle judicial quando necessário.

1. ACESSO À JUSTIÇA E SOBRECARGA DO JUDICIÁRIO

1.1. O congestionamento processual brasileiro

O acesso à justiça constitui garantia central do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal assegura que nenhuma lesão ou ameaça a direito seja excluída da apreciação do Poder Judiciário. Esse direito, contudo, não deve ser compreendido apenas como a possibilidade formal de ingressar com uma ação. Para que seja efetivo, é necessário que o cidadão tenha condições de obter uma resposta adequada, em prazo razoável e por meio de procedimento capaz de oferecer proteção concreta ao direito discutido.

A realidade brasileira evidencia que o volume de processos em tramitação interfere diretamente nessa finalidade. A grande quantidade de demandas, somada à complexidade de muitos procedimentos, produz efeitos como demora na prestação jurisdicional, elevação dos custos de litigância e dificuldade de cumprimento das decisões. Esses fatores tornam o acesso à justiça menos eficiente e podem afetar de maneira mais intensa pessoas em situação de vulnerabilidade, que dispõem de menos recursos para suportar longos períodos de espera.

A literatura sobre acesso à justiça já demonstrava que obstáculos econômicos, excesso de formalidades, distância institucional e falta de informação podem impedir a efetivação dos direitos. No Brasil, tais entraves se somam a um cenário de desigualdade social e de elevada judicialização. Por isso, a garantia constitucional de acesso à justiça precisa ser interpretada em conjunto com o direito à duração razoável do processo, pois a tutela que chega tarde pode perder parte relevante de sua utilidade prática.

Os números do Conselho Nacional de Justiça revelam a extensão do desafio. Mesmo com avanços na produtividade, milhões de ações permanecem pendentes todos os anos. O problema torna-se ainda mais evidente quando se observam os processos de execução, que tradicionalmente apresentam maiores índices de congestionamento. A dificuldade para localizar bens, satisfazer créditos e concluir atos expropriatórios faz com que muitas execuções permaneçam abertas por longos períodos, aumentando o estoque processual.

No campo das execuções extrajudiciais não fiscais, os dados de 2024 mostram um cenário particularmente expressivo. Na Justiça Estadual, foram registrados 3.210.578 casos pendentes e 653.731 casos novos, com taxa de congestionamento de 86,9%. Na Justiça Federal, havia 246.559 casos pendentes e 44.544 casos novos, com taxa de congestionamento de 88,8%. Esses indicadores reforçam a percepção de que o modelo judicial tradicional enfrenta dificuldades para dar resposta rápida a determinadas pretensões executivas.

Embora o Judiciário tenha alcançado número elevado de baixas processuais em 2024, com 44,8 milhões de processos encerrados e redução da taxa geral de congestionamento para 64,3%, o volume remanescente ainda justifica a adoção de medidas estruturais. Nesse sentido, as reformas legislativas voltadas à simplificação de procedimentos e à utilização de meios extrajudiciais não devem ser vistas como mecanismos destinados a afastar o Judiciário, mas como instrumentos de reorganização da prestação estatal.

A sobrecarga processual, portanto, deve ser analisada tanto como problema administrativo quanto como questão relacionada à efetividade dos direitos fundamentais. Se o Estado assegura o direito de acesso à justiça, também deve buscar meios para que esse acesso seja exercido com qualidade, previsibilidade e tempo compatível com a natureza da controvérsia. É nesse ponto que a desjudicialização passa a ocupar posição relevante no debate sobre modernização institucional.

1.2. Movimentos de desburocratização e desjudicialização

A desjudicialização pode ser compreendida como a transferência de determinados atos, procedimentos ou atividades tradicionalmente realizados perante o Poder Judiciário para

outras estruturas autorizadas pelo ordenamento. Essa transferência busca reduzir formalidades desnecessárias e reservar a atuação judicial para situações em que exista efetivo conflito ou necessidade de decisão jurisdicional. A ideia parte da constatação de que nem toda providência jurídica exige, necessariamente, a intervenção inicial de um juiz.

O movimento de simplificação já pode ser identificado em diferentes áreas do direito brasileiro. Procedimentos consensuais, atos registrares e mecanismos alternativos de solução de conflitos passaram a ser utilizados com maior frequência como forma de oferecer respostas mais rápidas. A mediação, a conciliação, a arbitragem e diversas atividades exercidas pelos cartórios demonstram que o acesso à justiça pode ocorrer por diferentes portas, desde que sejam preservadas a legalidade, a segurança jurídica e a possibilidade de controle estatal.

O Marco Legal das Garantias integra esse processo ao deslocar para a esfera extrajudicial parte de atividades ligadas à execução de garantias reais. A norma procura conferir maior rapidez à recuperação de créditos e diminuir a dependência de procedimentos judiciais que, em muitos casos, se prolongam por anos. A lógica é permitir que situações com obrigações previamente definidas e garantias formalmente constituídas possam seguir rito mais simples, sem impedir posterior intervenção judicial quando houver controvérsia.

As principais medidas adotadas pela Lei nº 14.711/2023 revelam essa orientação. A utilização sucessiva de um mesmo imóvel como garantia amplia o aproveitamento econômico do patrimônio; a criação do agente de garantias centraliza a administração e a execução das garantias; a execução extrajudicial da hipoteca reduz a necessidade de ação judicial para a excussão do bem; e a ampliação das competências dos cartórios fortalece uma estrutura já utilizada pelo ordenamento para atos com fé pública.

Esse processo, entretanto, não pode ser guiado apenas pelo objetivo de reduzir o número de processos. A desburocratização precisa ser acompanhada de procedimentos previsíveis, transparência e meios adequados para que o devedor possa questionar irregularidades. A eficiência somente se justifica quando não compromete garantias fundamentais. Por essa razão, o avanço da esfera extrajudicial exige equilíbrio entre rapidez, proteção patrimonial e possibilidade de controle jurisdicional.

2. O MARCO LEGAL DAS GARANTIAS

2.1. Contexto e objetivos do Projeto de Lei nº 4.188/2021

O Marco Legal das Garantias teve origem no Projeto de Lei nº 4.188/2021, apresentado em setembro de 2021. A proposta surgiu em período de instabilidade econômica,

mercado pelas consequências da pandemia de Covid-19, pela redução da atividade produtiva, pelo aumento do desemprego e por dificuldades no acesso ao crédito. Dentro desse cenário, a revisão das regras de garantia foi apresentada como uma das alternativas para estimular o financiamento e melhorar a circulação de recursos.

A premissa do projeto era de que a existência de garantias mais eficientes poderia diminuir os riscos assumidos pelos credores e, conseqüentemente, reduzir parte dos custos das operações. O sistema então vigente era apontado como excessivamente rígido em alguns aspectos, especialmente pela dificuldade de aproveitar integralmente o valor de determinados bens e pela demora na execução de garantias em caso de inadimplência.

A proposta buscava, assim, modernizar os mecanismos de garantia, conferir maior segurança às operações de crédito e criar procedimentos capazes de tornar a recuperação de valores mais rápida. A expectativa era de que uma estrutura mais previsível pudesse favorecer empresas e pessoas físicas, ampliando as opções de financiamento e a liquidez do mercado.

A discussão legislativa também esteve associada à redução de custos operacionais. Quanto maior a incerteza sobre a recuperação do crédito, maior tende a ser a proteção exigida pelo credor. A simplificação dos procedimentos executivos e o fortalecimento das garantias foram apresentados como meios para diminuir essa incerteza. O Marco Legal das Garantias deve ser compreendido, portanto, como parte de uma política de modernização do ambiente de crédito e de racionalização da execução patrimonial.

2.2. Inovações legislativas

A Lei nº 14.711/2023 alterou diversos dispositivos relacionados às garantias e introduziu mecanismos que modificaram a forma de utilização e execução de bens oferecidos em operações de crédito. Entre as inovações que mais se destacam estão a possibilidade de alienações fiduciárias sucessivas sobre um mesmo imóvel, a criação do agente de garantias, o estabelecimento de procedimento extrajudicial para créditos garantidos por hipoteca e a ampliação das funções atribuídas às serventias extrajudiciais.

Alienções fiduciárias sucessivas

A alienação fiduciária de imóvel já era prevista pela Lei nº 9.514/1997 e consiste na transferência da propriedade resolúvel do bem ao credor como forma de garantia, permanecendo o devedor com a posse direta enquanto cumpre a obrigação. Antes do Marco Legal das Garantias, a utilização do imóvel em uma nova operação era limitada quando já existia alienação fiduciária anteriormente registrada, o que reduzia o aproveitamento econômico de bens cujo valor superava o montante da dívida garantida.

A nova legislação passou a admitir alienações fiduciárias sucessivas da propriedade superveniente. Na prática, isso permite que um imóvel de valor elevado possa servir de garantia para mais de uma operação, respeitada a ordem de prioridade entre os credores. A garantia constituída anteriormente mantém preferência em relação às posteriores, e os direitos dos credores subsequentes passam a observar o resultado da excussão realizada pelo credor prioritário.

A mudança procura ampliar a capacidade de obtenção de crédito com base em patrimônio já existente. Um imóvel cujo valor não esteja integralmente comprometido deixa de permanecer economicamente subutilizado apenas porque já serve de garantia a uma obrigação. Ao mesmo tempo, o novo modelo exige maior precisão na avaliação do bem e no registro das diferentes garantias, pois a multiplicidade de credores aumenta a necessidade de transparência e segurança na ordem de preferência.

Agente de garantias

Outra inovação relevante foi a criação do agente de garantias, figura incorporada ao Código Civil. Esse agente pode ser designado pelos credores para constituir, registrar, administrar e promover a execução da garantia, atuando em nome próprio e em benefício dos titulares dos créditos garantidos. A finalidade é concentrar em um único agente tarefas que, em operações complexas ou com diversos credores, poderiam ficar dispersas.

O agente assume dever fiduciário perante os credores e responde pelos atos praticados no exercício de suas funções. Também pode recorrer à execução extrajudicial quando a legislação aplicável à modalidade de garantia permitir. A estrutura busca facilitar a gestão de garantias e proporcionar maior organização na relação entre credores e devedores.

A lei admite ainda que o agente mantenha contratos com o devedor para determinadas atividades, como pesquisa de ofertas de crédito, auxílio na formalização de operações e intermediação de questões contratuais, desde que atue de boa-fé. Também é possível sua substituição por decisão dos credores, observadas as regras de publicidade aplicáveis à garantia. O modelo procura combinar flexibilidade operacional com deveres de lealdade e prestação de contas.

Execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca

A execução extrajudicial de créditos hipotecários constitui uma das alterações mais diretamente relacionadas à desjudicialização. A hipoteca permanece como direito real de garantia, mas a Lei nº 14.711/2023 criou rito específico que permite a excussão do imóvel

fora de um processo judicial, atribuindo ao oficial de registro de imóveis papel central na condução do procedimento.

Diante do inadimplemento, o devedor é intimado para purgar a mora no prazo legal. Se o pagamento não ocorrer, inicia-se a etapa de excussão, com realização de leilão público e averbação das providências na matrícula do imóvel. O procedimento preserva a possibilidade de o devedor quitar integralmente a dívida antes da alienação, mediante pagamento do débito e das despesas relacionadas à cobrança e aos leilões.

A lei também definiu parâmetros para a realização de dois leilões sucessivos. No primeiro, exige-se valor mínimo relacionado ao montante estabelecido para o imóvel ou à avaliação utilizada para fins fiscais. Caso não haja lance suficiente, realiza-se segundo leilão, no qual a disciplina admite maior flexibilidade, observadas as condições previstas na norma. Se não houver arrematação satisfatória, o credor poderá adotar alternativas como a apropriação do bem ou a venda direta a terceiro dentro do prazo legal.

A principal diferença em relação ao modelo exclusivamente judicial está na redução das etapas que dependem de decisão do juiz. O registro de imóveis passa a executar atos de intimação, averbação e condução do procedimento, enquanto o Judiciário permanece disponível para examinar eventual ilegalidade ou controvérsia. A inovação busca tornar a recuperação do crédito mais rápida, mas exige rigor no cumprimento das formalidades para evitar prejuízo indevido ao devedor.

Novas atribuições aos cartórios

O Marco Legal das Garantias também ampliou a participação das serventias extrajudiciais. A legislação passou a reconhecer novas possibilidades de atuação de tabeliães em atividades de mediação, conciliação e arbitragem, além de permitir a administração de valores vinculados a negócios jurídicos por meio de contas de garantia. Essas funções reforçam a tendência de utilização dos cartórios como estruturas de apoio à solução e formalização de relações privadas.

A administração de valores vinculados a determinadas condições negociais permite que o montante permaneça segregado até que os requisitos estabelecidos pelas partes sejam cumpridos. A medida procura oferecer segurança ao negócio e reduzir a necessidade de intervenção judicial para questões essencialmente documentais ou de verificação objetiva.

Também foi ampliado o uso de meios eletrônicos na comunicação de atos relacionados ao protesto, permitindo que propostas de solução negocial sejam encaminhadas por correio eletrônico, aplicativos de mensagem instantânea ou outros meios adequados. A modernização

da comunicação acompanha a ideia de simplificar procedimentos e aproximar as serventias extrajudiciais das necessidades práticas das partes.

3. MARCO LEGAL DAS GARANTIAS E DESBUROCRATIZAÇÃO

3.1. As ADIs nº 7.600 e 7.601 e o debate constitucional

As inovações da Lei nº 14.711/2023 foram submetidas ao controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.600 e 7.601. As ações concentraram parte relevante das críticas dirigidas aos mecanismos extrajudiciais, especialmente quanto à execução de garantias e à busca e apreensão de bens móveis sem decisão judicial prévia.

A ADI nº 7.600 questionou dispositivos relacionados à busca e apreensão extrajudicial de bens móveis dados em alienação fiduciária. A controvérsia envolveu a retirada da participação judicial inicial e a substituição de atos tradicionalmente praticados por oficiais de justiça. A ADI nº 7.601, por sua vez, impugnou também regras sobre execução extrajudicial de créditos hipotecários e execução de garantias imobiliárias em concurso de credores.

Os questionamentos se concentraram em garantias constitucionais como devido processo legal, contraditório, ampla defesa, direito de propriedade, inviolabilidade do domicílio e inafastabilidade da jurisdição. Os opositores da nova sistemática sustentaram que atos de apreensão e expropriação patrimonial não poderiam ser realizados sem controle judicial prévio, especialmente quando houvesse risco de intervenção na esfera privada do devedor.

Também foi argumentado que a ausência de agentes públicos vinculados ao Poder Judiciário poderia aumentar o risco de excessos na atuação dos credores. A preocupação central era evitar que a busca por rapidez transformasse procedimentos extrajudiciais em mecanismos capazes de reduzir garantias básicas do devedor ou permitir atuação coercitiva privada fora dos limites constitucionais.

Em sentido contrário, a defesa da lei sustentou que a desjudicialização não elimina a jurisdição, pois o devedor continua autorizado a provocar o Poder Judiciário quando entender que houve abuso ou irregularidade. Foram mencionados precedentes em que o Supremo reconheceu a validade de procedimentos extrajudiciais ligados a garantias, especialmente na alienação fiduciária imobiliária. A tese favorável destaca que a tutela jurisdicional pode ocorrer posteriormente, sem necessidade de intervenção judicial em todos os atos iniciais.

Outro argumento utilizado em defesa do modelo foi a existência de notificações, prazos para pagamento e regras formais conduzidas por agentes dotados de fé pública. A atuação das serventias extrajudiciais seria capaz de assegurar publicidade e segurança aos atos, reduzindo custos e tempo de tramitação. Sob essa perspectiva, a extrajudicialização seria compatível com a Constituição desde que o procedimento respeitasse os direitos essenciais do devedor.

No julgamento conjunto das ADIs, concluído em 2025, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade dos procedimentos extrajudiciais introduzidos pela Lei nº 14.711/2023, mas estabeleceu limites para sua aplicação. A Corte condicionou a validade do modelo à preservação de direitos fundamentais, vedando o emprego privado de violência e assegurando respeito à vida privada, à honra, à imagem, ao sigilo de dados, à inviolabilidade do domicílio e à dignidade da pessoa humana.

O resultado do julgamento consolidou uma posição de equilíbrio: a desjudicialização foi admitida como mecanismo legítimo de eficiência, mas não autorizada de forma irrestrita. A execução extrajudicial deve respeitar procedimentos formais, garantir a possibilidade de impugnação e manter o acesso ao Poder Judiciário. A retirada do juiz da etapa inicial, portanto, não significa ausência de controle estatal, mas alteração do momento em que esse controle pode ser exercido.

3.2. Legitimidade da desjudicialização

A legitimidade da desjudicialização deve ser analisada a partir da finalidade que orienta a prestação jurisdicional. O Judiciário exerce função indispensável na solução de conflitos e na proteção de direitos, mas isso não significa que todo ato de natureza jurídica dependa de participação judicial desde o início. Em situações sem litígio efetivo, a utilização de procedimentos extrajudiciais pode representar forma mais racional de organização institucional.

Os elevados índices de congestionamento das execuções demonstram por que essa discussão se tornou relevante. Quando procedimentos predominantemente documentais ou vinculados a garantias previamente constituídas ocupam por longos períodos a estrutura judicial, aumentam-se os custos do sistema e reduz-se a capacidade de concentração em demandas que exigem efetiva apreciação jurisdicional. A desjudicialização procura redistribuir essas funções.

A Lei nº 14.711/2023 faz parte de movimento mais amplo de modernização do sistema de justiça. O modelo atribui a cartórios e agentes específicos tarefas que podem ser

executadas mediante critérios objetivos e fiscalização administrativa. O Judiciário permanece como instância de controle para situações em que surjam controvérsias sobre validade, regularidade ou respeito aos direitos das partes.

A eficiência da medida não deve ser avaliada apenas pelo número de processos que deixam de ingressar nos tribunais. É necessário verificar se os procedimentos extrajudiciais conseguem oferecer previsibilidade, publicidade, imparcialidade e oportunidade real de defesa. Se a simplificação ocorrer sem esses elementos, a redução estatística do acervo não representará necessariamente melhoria do acesso à justiça.

Por outro lado, quando a transferência é acompanhada de normas claras, agentes qualificados e possibilidade de revisão judicial, a desjudicialização pode funcionar como mecanismo complementar. A existência de procedimentos mais rápidos para situações sem litígio substancial pode reduzir custos para as partes e permitir que os órgãos judiciais concentrem recursos em conflitos que realmente dependem de decisão jurisdicional.

O Marco Legal das Garantias se encaixa nessa lógica ao criar instrumentos voltados à recuperação de créditos e à execução de garantias fora do processo judicial tradicional. Sua legitimidade está diretamente relacionada à capacidade de preservar o equilíbrio entre credor e devedor. A eficiência econômica não pode servir como justificativa para afastar direitos fundamentais, mas também não é necessário manter no Judiciário atos que podem ser realizados com segurança em outras estruturas.

3.3. Eficiência e garantias fundamentais

O conceito contemporâneo de acesso à justiça ultrapassa a ideia de simples ingresso em juízo. A efetividade dos direitos depende de mecanismos capazes de produzir soluções justas, acessíveis e em tempo razoável. Dentro dessa compreensão, meios alternativos de solução de conflitos e procedimentos extrajudiciais podem integrar o próprio sistema de justiça, desde que ofereçam proteção adequada às partes.

A evolução legislativa brasileira mostra que diferentes matérias já foram deslocadas para a esfera extrajudicial. Inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais passaram a admitir realização em cartório, demonstrando que a simplificação de atos pode reduzir tempo e custo sem eliminar a possibilidade de acesso ao Judiciário. Esse tipo de experiência contribuiu para o desenvolvimento de uma visão de justiça composta por múltiplas formas de atendimento.

No Marco Legal das Garantias, a tensão principal aparece entre a busca por eficiência e a necessidade de resguardar direitos do devedor. A possibilidade de execução extrajudicial

pode tornar a recuperação do crédito mais rápida e previsível, mas envolve patrimônio e, em algumas hipóteses, bens de elevada importância econômica. Por isso, a legitimidade do procedimento depende de regras claras, notificação adequada, oportunidade de pagamento e controle contra abusos.

A decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADIs nº 7.600 e 7.601 reforçou essa necessidade de equilíbrio. Ao validar os mecanismos extrajudiciais e, simultaneamente, impor limites ligados à proteção da vida privada, do domicílio, da dignidade e do devido processo, o Tribunal reconheceu que eficiência e garantias fundamentais não são valores incompatíveis. A desjudicialização é possível, mas deve operar dentro de parâmetros constitucionais.

O fortalecimento das serventias extrajudiciais exige igualmente fiscalização e responsabilidade. A fé pública atribuída a notários e registradores confere segurança aos atos praticados, mas não elimina a necessidade de controle institucional. A atuação extrajudicial deve permanecer sujeita a regras transparentes, documentação adequada e possibilidade de questionamento perante o Poder Judiciário.

A eficiência, nesse cenário, deve ser compreendida de forma ampla. Não basta que o procedimento seja rápido; ele precisa produzir resultado juridicamente seguro e respeitar a posição das partes envolvidas. Um modelo que acelere a execução, mas gere insegurança ou amplie o risco de abuso, não atende ao objetivo de modernização. Da mesma forma, exigir intervenção judicial em todas as etapas pode reproduzir a lentidão que a reforma pretende enfrentar.

A solução proposta pelo Marco Legal das Garantias é de cooperação institucional. Os cartórios e demais agentes extrajudiciais assumem tarefas específicas, enquanto o Poder Judiciário conserva a função de controle e proteção em caso de conflito. Essa divisão pode ampliar a capacidade do sistema de justiça como um todo, desde que seja aplicada com responsabilidade e sem reduzir o conteúdo essencial das garantias constitucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Marco Legal das Garantias representa mudança relevante no tratamento jurídico das garantias reais no Brasil. Ao ampliar a utilização de mecanismos extrajudiciais, a Lei nº 14.711/2023 altera a forma tradicional de recuperação de créditos e reposiciona o Poder Judiciário, que deixa de participar necessariamente de todas as etapas iniciais e passa a exercer, em diversas hipóteses, função de controle posterior.

As principais inovações examinadas demonstram a intenção de modernizar o mercado de crédito. A possibilidade de alienações fiduciárias sucessivas permite melhor aproveitamento econômico do imóvel; o agente de garantias centraliza funções de constituição, administração e execução; a execução extrajudicial da hipoteca cria procedimento mais rápido para satisfação do crédito; e a ampliação das funções dos cartórios fortalece a atuação de estruturas extrajudiciais dotadas de fé pública.

Essas alterações ganham especial importância diante da sobrecarga do Poder Judiciário. Os dados oficiais mostram que os processos de execução apresentam elevados índices de congestionamento, o que reforça a necessidade de buscar formas complementares de tratamento de situações que não exigem, desde o início, decisão judicial. A desjudicialização surge, nesse sentido, como mecanismo de racionalização e não como substituição integral da jurisdição.

O debate constitucional envolvendo as ADIs nº 7.600 e 7.601 demonstrou que a busca por eficiência deve respeitar limites. A validação dos mecanismos extrajudiciais pelo Supremo Tribunal Federal foi acompanhada da exigência de preservação de garantias fundamentais, especialmente a inviolabilidade do domicílio, a dignidade da pessoa humana, a proteção da vida privada e a vedação ao uso de violência por particulares. A possibilidade de acesso ao Judiciário também permanece como salvaguarda essencial.

Dessa forma, a contribuição do Marco Legal das Garantias para a desburocratização depende da forma como suas medidas forem implementadas. A rapidez do procedimento, isoladamente, não é suficiente para demonstrar sua eficiência. É necessário que cartórios e agentes envolvidos atuem com responsabilidade, que os órgãos competentes exerçam fiscalização adequada e que o devedor disponha de meios efetivos para questionar eventuais irregularidades.

A desjudicialização, quando acompanhada dessas garantias, pode contribuir para reduzir a dependência de procedimentos judiciais e melhorar a distribuição das funções dentro do sistema de justiça. O Judiciário permanece como instância de proteção e resolução de controvérsias, enquanto atos de natureza predominantemente executiva ou documental podem ser realizados por estruturas extrajudiciais. Esse arranjo permite buscar maior celeridade sem abandonar a segurança jurídica.

Conclui-se, portanto, que o Marco Legal das Garantias se insere em processo mais amplo de modernização do direito brasileiro. Seu impacto deverá ser avaliado a partir da capacidade de combinar eficiência econômica, redução de burocracia e preservação de direitos fundamentais. A consolidação desse modelo dependerá da experiência prática, da

atuação das instituições envolvidas e dos ajustes que eventualmente se mostrarem necessários ao longo de sua aplicação.

REFERÊNCIAS

ANOREG BRASIL. Tabeliões de notas e de protesto explicam as principais mudanças para a atividade com o Marco Legal das Garantias. 2024. Disponível em:

<https://www.anoreg.org.br/site/tabeliaes-de-notas-e-de-protesto-explicam-as-principais-mudancas-para-a-atividade-com-o-marco-legal-das-garantias/>. Acesso em: 17 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Garantias e diferenças nas taxas de juros de crédito. Brasília, DF: BCB, 2024. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE043_Garantias_e_diferencas_nas_taxas_de_juros_de_credito.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023. Institui o Marco Legal das Garantias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14711.htm. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.600. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6845229>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.601. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6846515>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 860.631. Tema 982 de Repercussão Geral. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF: STF, 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CERTDOX. Marco Legal das Garantias: entenda o que muda com a PL da IGG. 2024. Disponível em:

<https://certdox.com.br/marco-legal-das-garantias-entenda-o-que-muda-com-a-pl-da-igg/>. Acesso em: 19 set. 2025.

CIDP - CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PRIVADO. Revista Jurídica Luso-Brasileira. Lisboa: CIDP, v. 8, n. 1, p. 753-773, 2022.

COLÉGIO REGISTRAL DO RIO GRANDE DO SUL. Breves considerações sobre a usucapião extrajudicial. Artigo de Débora Andrade Stupp Santiago e Alexandre Laizo Clápis, 2023.

CONJUR. Alexandre Clápis: Constitucionalidade dos leilões de alienação fiduciária. Consultor Jurídico, 18 maio 2023.

CONJUR. Alterações do Marco Legal das Garantias. Consultor Jurídico, 22 abr. 2024.

CONJUR. Direito Civil Atual: extrajudicialização e novos desafios. Consultor Jurídico, 25 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2023. Brasília, DF: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2024. Brasília, DF: CNJ, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2025. Brasília, DF: CNJ, 2025.

FECOMERCIO SP. Entenda as três principais mudanças trazidas pelo Marco Legal das Garantias. São Paulo, 2024.

HILL, Flávia Pereira. Acesso à Justiça e Desjudicialização no CPC/2015. Revista de Direito Processual, UERJ, v. 30, 2020.

INDEX LAW. O acesso à justiça e a evolução das ondas renovatórias de Cappelletti. Revista Brasileira de Acesso à Justiça, 2023.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório técnico: crédito imobiliário no Brasil. Brasília, DF, 2024.

LEFOSSE ADVOGADOS. Proposta de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra aspectos do Marco Legal das Garantias. Lefosse, 2024.

MIGALHAS. Crédito ágil e seguro: oportunidades do novo Marco Legal das Garantias. Migalhas, 2024.

MIGALHAS. Desjudicialização de litígios em massa: disputas bancárias e consumo. Migalhas, 2025.

MIGALHAS. Primeiras impressões sobre relatório Justiça em Números 2024 do CNJ. Tendências do Processo Civil, 2024.

OLIVEIRA, Carlos Elias de. MP 1085 - Artigo de Carlos Elias de Oliveira. Direito Civil Brasileiro, 2023.

OLIVEIRA, Gleydson. Execução extrajudicial em garantia de imóveis. Consultor Jurídico, 10 nov. 2023.

PASSOS, Bruno Gruppioni; JESUS, Viviane de Jesus e; PASSOS, Júlia Gruppioni. As novas ondas de acesso à justiça e a aplicabilidade destas no sistema de justiça brasileiro. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 96, p. 53-68, jul./dez. 2024.

FERREIRA, Paulo Roberto Pires. A desjudicialização das garantias fiduciárias sobre bens móveis. CNB/SP, 2025.

PROJURIS. Marco Legal das Garantias: Lei 14.711/2023. Projuris, 2024.

SILVEIRA DIAS ADVOGADOS. Alienação fiduciária de imóveis: um direito real de garantia descomplicado. 2023.

STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acesso gratuito à Justiça, vulnerabilidade econômica e a garantia do devido processo legal. Brasília, DF, 2020.

STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Vendedora de imóvel perde direito à execução extrajudicial por não ter registrado contrato com alienação fiduciária. Brasília, DF, 2025.

STURZENEGGER & CAVALCANTE ADVOGADOS. As principais alterações trazidas pelo Marco Legal das Garantias. 2024.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil. v. 2. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

URQUIZA, Antônio Hilário Aquilera; CORREIA, Adelson Luiz. Acesso à justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos. Revista de Direito Brasileira, São Paulo, v. 20, n. 8, p. 305-319, maio/ago. 2018.