

**ACESSO À JURISDIÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO:
INCONSTITUCIONALIDADES DOS PROJETOS DE LEI Nº
6.204/2019, Nº 533/2019 E Nº 3.999/2020**

Guilherme César Pinheiro*

Veronica Trincanato**

RESUMO¹

Este artigo analisa a inconstitucionalidade dos Projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020 sob a ótica da obra *Acesso à Justiça* de Cappelletti e Garth. A pesquisa demonstra que as propostas, embora justificadas pela necessidade de desafogar o Judiciário, representam grave retrocesso ao criar obstáculos econômicos, procedimentais e de garantias que violam o núcleo essencial do direito de acesso à jurisdição previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. O estudo identifica que a transferência compulsória de execuções civis e despejos para cartórios, além da exigência de tentativa prévia de solução extrajudicial em demandas consumeristas, contrariam frontalmente a “terceira onda” de acesso à Justiça - que visa remover barreiras, não as criar - e afetam desproporcionalmente cidadãos em situação de vulnerabilidade. Conclui-se que as medidas, ao substituírem a jurisdição estatal por agentes privados remunerados por atos praticados, violam princípios

* Doutor em Direito Processual pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor de Teoria Geral do Processo e Direito Processual Civil da Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Diamantina. Advogado.

** Acadêmica do Curso de Graduação em Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) - Unidade Diamantina. Bolsista de Iniciação Científica do CNPq, contemplada pelo Edital 05/2025 - PIBIC/CNPQ/UEMG.

¹ O texto é resultado parcial da pesquisa “Acesso à jurisdição e desjudicialização: inconstitucionalidades dos Projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020”, contemplado com bolsa de iniciação científica pelo Edital 05/2025 - PIBIC/CNPQ/UEMG. A pesquisa é vinculada “Grupo de Pesquisa em Teorias do Processo e Técnica Processual”, vinculado à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e cadastrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisas do CNPq (dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/1556220629182517). Tanto o grupo de pesquisa quanto o projeto de pesquisa são coordenados e supervisionados pelo Prof. Guilherme César Pinheiro, segundo coautor do texto.

constitucionais do devido processo legal, ampla defesa, contraditório e isonomia, configurando verdadeiro estrangulamento do acesso à Justiça em nome de uma falsa eficiência.

Palavras-chave: acesso à Justiça; inconstitucionalidade; desjudicialização; execução civil; cartórios.

1 INTRODUÇÃO

A hipótese deste trabalho é a de que os projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020 representam retrocesso em matéria de direitos e garantias fundamentais relacionadas ao acesso à Jurisdição. A análise dessas propostas legislativas é feita sob a ótica da obra *Acesso à Justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1998), em que se percebe estar diante de distorção da “terceira onda” de acesso à Justiça proposta pelos autores, pois, em vez de removerem as barreiras já existentes, produzem-se novos obstáculos de natureza econômica, procedimental e de garantias, conseqüentemente violando princípios essenciais, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a paridade de armas.

O direito de acesso à Jurisdição não se restringe à possibilidade de buscar o reconhecimento de direitos perante o Judiciário, uma vez que existem vias extrajudiciais destinadas à solução de litígios (Hill, 2020, p. 379-408) desde que estejam de acordo com os limites e as condições legais dispostas no sistema jurídico. Tal prerrogativa é contemplada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXV, o qual condiciona o direito de acesso à Jurisdição unicamente à violação de um direito: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988).

O pleno exercício do direito ao acesso à Jurisdição é dependente da elaboração e implementação de políticas públicas estatais que, por conseguinte, são limitadas pelos recursos e pelas decisões políticas (Galanter, 2015, p. 37-49). Assim, o acúmulo de processos judiciais pendentes de solução e a morosidade do Judiciário em resolvê-los geram efeitos negativos no que tange à credibilidade da atividade jurisdicional.

A problematização reside no caminho em que as políticas públicas de acesso à jurisdição têm seguido nos últimos anos, tendo em vista os projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020. O PL 6.204/2019 propõe transferir obrigatoriamente para os cartórios a condução dos procedimentos de execução destinados ao recebimento de quantias em dinheiro. O PL 533/2019 prevê que os despejos por inadimplência de aluguel sejam realizados, de forma compulsória, também pelas serventias extrajudiciais. Já o PL 3.999/2020 condiciona o ajuizamento de ações de Direito do Consumidor à comprovação de tentativa prévia de resolução extrajudicial do conflito.

Tais projetos, se aprovados, passariam a impor a obrigatoriedade da atividade cartorária como via de solução extrajudicial de litígios, independentemente do consenso, modificando a facultatividade da via extrajudicial e contrariando a norma do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988. Destaca-se, portanto, a necessidade de reunir mecanismos de análise para discutir o caráter inconstitucional desses projetos de lei.

2 DESENVOLVIMENTO

As problemáticas envolvendo o acesso à Justiça resultaram em três posicionamentos básicos com o objetivo de apresentar soluções práticas para o sistema judiciário. O projeto responsável por identificar essas problemáticas, conhecido como Projeto Florença, buscou identificar quais eram os principais problemas e obstáculos de acesso ao judiciário. O relatório apresentado indicou os 3 principais problemas e foram propostas soluções para a superação. As soluções são denominadas como as 3 ondas de acesso à Justiça.

O movimento, iniciado em 1965, visou ao caráter distributivo de acesso à Justiça (Gabbay; Costa; Asperti; 2019, p. 152-191). A chamada a primeira “onda” preocupou-se com os custos monetários do processo e desenvolveu, como solução, a assistência judiciária gratuita; seguida da segunda onda, que tratava das reformas com o objetivo de representação jurídica para os interesses difusos, coletivos e individuais, como direito ambiental e do consumidor, por meio da eleição de legitimados para defender os direitos de

um grupo determinado; e a terceira onda, a qual interessa este trabalho, possuía o “enfoque de acesso à Justiça, uma vez que se ocupou de solucionar o formalismo e a morosidade, por intermédio das especializações procedimentais (Cappelletti; Garth, 1988, p.31).

No Brasil, sobretudo após o início da vigência da Constituição de 1988, foram implementadas reformas legislativas, na própria Constituição e por meio de legislação federal, com o propósito de superação dos três principais obstáculos apontados pelo relatório do projeto de pesquisa de Florenza: 1) institucionalização da Defensoria Pública como instituição permanente e essencial à função jurisdicional, cuja incumbência é a promoção de assistência jurídica de forma integral e gratuidade aos necessitados (art. 134, Constituição brasileira; 2) constitucionalização do direito fundamental à gratuidade judiciária, com a devida recepção por legislação federal (art. 5º, incisos XXXIV, alínea a; LXXIV, Constituição brasileira; art. 98/101, CPC; Lei nº 1.060/1050); criação de procedimentos especiais para proteção dos direitos difusos e coletivos, dispondo sobre a legitimidade extraordinária, por meio de órgãos públicos e privados (art. 5º, Lei nº 7.347/1985); incentivo aos métodos alternativos, consensuais e extrajudiciais de solução de conflitos: mediação, conciliação e arbitragem (Gabbay; Costa; Asperti; 2019, p. 152-191; Chiuzuldi; Asperti; Delchiaro; Costa, 2023, p. 38-57).

Porém, as recentes políticas públicas de acesso à Jurisdição, especialmente os projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020, têm se preocupado, de maneira preponderante, com a pauta de desafogamento do Judiciário, mediante incentivo às soluções consensuais e extrajudiciais de litígios, pretendendo que sua resolução se dê obrigatoriamente perante os cartórios. Situação diversa da observada ao longo dos anos de 1990 e no início dos anos 2000, em que as reformas processuais dispuseram sobre a facultatividade de solução consensual e extrajudicial de litígios, por meio de cartórios ou em órgãos públicos (Pinheiro, 2018; p. 324-347; Pinheiro, 2021, p. 35-52).

Assim, os projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020 evidenciam preocupante mudança de paradigma. O Projeto de Lei nº 6.204/2019 propõe transferir a execução civil para tabeliães. Neste caso,

propõe a desjudicialização da execução civil de títulos executivos judiciais e extrajudiciais. Isso significa que procedimentos como citação, penhora, avaliação de bens poderia ser realizada diretamente em cartórios, sem necessidade de ajuizar uma ação judicial (Brasil, 2019). A ideia, apoiada sob justificativa de celeridade, ignora a natureza legal do ato de execução. Dar essa prerrogativa a um agente privado, cuja remuneração depende diretamente do sucesso ou quantidade de atos feitos, gera um grande conflito de interesses. Ao trocar a figura de um juiz natural, com imparcialidade e proteções constitucionais, por um agente com interesses financeiros, resta prejudicado o direito de defesa do executado, garantido no devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/1988 - Brasil, 1988) (Hill, 2020, p. 379-408). Dito isso, entende-se, portanto, que essa ideia viola a cláusula da inafastabilidade à Justiça, sendo um entrave econômico e de garantias ao acesso à Justiça.

A justificativa reside no acúmulo de demandas no Judiciário e, conseqüentemente, na morosidade do processo. O próprio texto do projeto de lei reforça dados do Conselho Nacional de Justiça, respectivamente de 2023, no qual foram registrados um total de 5.619.420 novos casos de execução judicial e extrajudicial. Além disso, até outubro do mesmo ano, havia 14.876.365 execuções pendentes de resolução (Brasil, 2019).

No mesmo raciocínio, o projeto de Lei nº 533/2019 pretende estabelecer, na lei, o conceito da pretensão resistida, isto é, a demonstração de que o autor da ação procurou resolver o conflito antes de acionar o Judiciário. A justificativa baseia-se na concepção de que grande parte da população pensa que recorrer ao Judiciário é mais benéfico do que solucionar conflitos, a princípio, por meios administrativos (Brasil, 2019).

Por fim, o projeto de Lei nº 3.999/2020 permite que locadores ou locatários encerrem o contrato de locação e devolvam as chaves diretamente em cartório, sem necessidade de ação judicial, mediante notificação extrajudicial para desocupação ou pagamento da dívida (Brasil, 2020).

A comparação dos projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020 com os dispositivos do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal e do art. 3º do Código de Processo Civil evidencia incompatibilidade, pois a ameaça ou lesão a direito não pode ser excluída da apreciação

jurisdicional. As alterações propostas não configuram apenas inadequação à Constituição brasileira, mas também podem gerar efeitos políticos, econômicos e sociais relevantes, ao criarem barreiras ao acesso à Jurisdição. Afasta-se, assim, do Judiciário a apreciação de execuções de obrigações de pagar quantia e de despejos por falta de pagamento, além de se impor a exigência de tentativa de solução extrajudicial em demandas de Direito do Consumidor.

A obrigatoriedade de ações extrajudiciais contraria igualmente as diretrizes da terceira onda de acesso à Justiça. À primeira vista, tais medidas poderiam parecer soluções para a morosidade judicial e outros entraves que afastam a população do exercício de seus direitos; entretanto, não visam promover o direito fundamental de acesso à jurisdição, mas criam obstáculos a ele. Surge, assim, um paradoxo: em vez de atenuar os problemas que afastam o cidadão da apreciação judicial, as propostas de desjudicialização privam a sociedade desse direito.

Não apenas isso, tais iniciativas colidem com movimentos voltados ao fortalecimento do acesso à Justiça, como as *Alternative Dispute Resolution* (ADR) e o *Multidoor Courthouse System*, ambos surgidos na década de 1970, que buscam ampliar as possibilidades de solução de conflitos sem fechar as portas do Judiciário. Ao restringirem, de forma significativa, o acesso à Jurisdição, as propostas legislativas correm o risco de ampliar desigualdades no sistema jurídico.

Além do aspecto jurídico, as modificações propostas resultam questões sociológicas e econômicas no contexto do Brasil. Em termos sociais, é relevante salientar quais são os grupos sociais que, tradicionalmente, seriam mais afetados pelos projetos de lei. Nesse recorte social, existem consumidores, trabalhadores, requerentes de benefícios previdenciários e assistenciais do Governo, requerentes de pensão alimentícia de baixo valor, normalmente pessoas negras e de baixa renda.

Além disso, há uma relação entre a morosidade judicial e a situação econômica. Posto isso, sabe-se que a morosidade judicial retrai a atividade econômica, pois retarda o recebimento de valores, além de gerar incerteza e alto custo judicial despendido para solução de litígios. Não obstante, as transações econômicas dependem do funcionamento eficiente do Judiciário,

fato que, conseqüentemente, é prejudicado pela morosidade do sistema. A eficiência aparece, portanto, como uma questão central para o bom funcionamento do judiciário e a percepção deste pela sociedade. Assim, deve-se atentar para a alocação de recursos disponíveis a partir da lógica custo/benefício, tendo em vista mudanças no próprio sistema, afastando propostas inconstitucionais, uma vez que:

O acesso à Justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos (Cappelletti; Garth, 1998, p.12)

3 CONCLUSÃO

A análise dos Projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020 sob a lente da obra *Acesso à Justiça*, de Cappelletti e Garth (1988), deixa claro que as propostas, apesar de motivadas por um legítimo desejo por eficiência, são um grave risco de retrocesso para direitos e garantias fundamentais. A procura por celeridade, em um Estado Democrático de Direito, não pode justificar o sacrifício do devido processo legal, ampla defesa, do contraditório e isonomia.

As medidas analisadas não estão de acordo com os ideais da “terceira onda” de acesso à Justiça. Ao contrário, elas se opõem. Em vez de removerem as barreiras, são produzidos novos obstáculos de natureza econômica, digital e temporal, que afetam de forma desproporcional a parte mais fraca da relação processual: os cidadãos em estado de vulnerabilidade. A desjudicialização da execução, a presunção de citação eletrônica e a concessão de bônus prescricionais ao Estado não modernizam a Justiça, mas a deixam mais fraca, tornando-a mais inacessível e menos justa.

Dessa forma, faz-se possível perceber que os projetos têm graves vícios de inconstitucionalidade, pois violam o cerne de um direito básico de acesso à Justiça. A pesquisa mostra a importância do olhar crítico e atento sobre as reformas processuais, para que o discurso da eficiência não vire um pretexto para retirar direitos que foram duramente conquistados.

Não obstante, os três projetos analisados, por mais que usem como prerrogativa a expansão do acesso à Justiça, discordam dos ideais da “terceira onda” de acesso à Justiça e aos fundamentos dessa luta e contrariam, sobretudo, a Constituição Federal de 1988. Ademais, o recorte social que será afetado por tais mudanças, isto é, os cidadãos em estado de vulnerabilidade, titulares de pequenas causas que já sofrem uma desvantagem em relação aos litigantes habituais, a qual será reforçada por mudanças dessa natureza. Assim, é possível concluir que as propostas enfraquecem o Estado Democrático, visto que violam o cerne de um direito básico de acesso à Justiça. Por fim, a busca pela eficiência, não deve servir como aval para afastar os cidadãos de direitos plenamente conquistados, como o devido processo legal, ampla defesa, do contraditório e isonomia. Posto isso, ao analisar os Projetos de Lei nº 6.204/2019, nº 533/2019 e nº 3.999/2020, é possível perceber que as propostas, ainda que pautadas em uma problemática de extrema relevância para a ordem jurisdicional do Estado, representam uma ameaça para direitos e garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Projeto de Lei 6.204/2019*. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8049470&ts=1630408062359&disposition=inline>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei 3.999/2019*. Dispõe sobre o despejo extrajudicial e a consignação extrajudicial de chaves, e para tanto altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258980>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 533*, de 6 de fevereiro de 2019. Acrescenta o parágrafo único ao artigo 17 e § 3º ao artigo 491, ambos do Código de Processo Civil, 2019. Disponível em: Acesso em: 26 ago. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

CHIUZULI, Danieli Rocha; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; DELCHIARO, Mariana Tonoli Chiavone.; COSTA, Susana Henriques da. Quem paga a conta do congestionamento do judiciário brasileiro? Desafiando as premissas do PL nº 533/2019 sobre o acesso à Justiça no Brasil. *Civil Procedure Review*, v. 14, p. 38-57, 2023.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araújo. Acesso à Justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 6, n.3, p. 152-181, set./dez. 2019.

GALANTER, Marc. “Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão”. Tradução: João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre: ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à Justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista eletrônica de Direito Processual*, v. 22, p. 379-408, 2020.

PINHEIRO, Guilherme César. A audiência de conciliação ou mediação no sistema processual civil. *Revista eletrônica de Direito Processual*, v. 19, p. 324-347, 2018.

PINHEIRO, Guilherme César. As soluções autocompositivas de litígios coletivos: análise crítica dos Projetos de Lei nº 4.441/2020 e nº 4.778/2020. *Revista ANNEP de Direito Processual*, v. 2, p. 35-52, 2021.