

A ARBITRAGEM REGULATÓRIA DERIVADA DO ART. 8º-E DO DECRETO-LEI 911/1969 E O RISCO DE “RACE TO THE BOTTOM”: Inconstitucionalidade na execução extrajudicial de veículos¹

Thyago Ribeiro Soares

Resumo

Este artigo investiga a (in)constitucionalidade do Art. 8º-E do Decreto-Lei 911/1969, inserido pela Lei 14.711/2023, que permite a execução extrajudicial de veículos por empresas privadas credenciadas pelos Departamentos Estaduais de Trânsito (Detrans). O estudo foi conduzido por meio do método dedutivo, tendo sido realizada uma revisão bibliográfica na doutrina e jurisprudência, nacional e internacional afetas ao tema. A abordagem estrutura-se em três eixos: primeiro, procede-se a uma análise constitucional da matéria, examinando a jurisprudência pertinente; após, investiga-se o conflito regulatório instaurado entre o Provimento CNJ 196/2025 e a Resolução CONTRAN 1.018/2025, de modo a verificar como a coexistência de um duplo regime, com padrões de garantia assimétricos, repercute na esfera jurídica dos interessados; por fim, exploram-se os fenômenos do *forum shopping* e da arbitragem regulatória sob o prisma da Análise Econômica do Direito e da teoria regulatória. O trabalho conclui que a via privada de execução estabelecida pelo Art. 8º-E do DL 911/69 viola princípios constitucionais como o do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e a isonomia, comprometendo a imparcialidade e o controle público. O artigo conclui que a execução extrajudicial deve se restringir a meios institucionalmente aptos a resguardar as mínimas garantias constitucionais.

Palavras-chave: Execução extrajudicial de veículos; Busca e apreensão extrajudicial de veículos; Arbitragem regulatória; *Forum Shopping*.

Abstract

This article investigates the (un)constitutionality of Article 8-E of Decree-Law 911/1969, inserted by Law 14.711/2023, which allows the extrajudicial enforcement of vehicles by private companies accredited by State Traffic Departments (Detrans). The study was conducted through the deductive method, with a bibliographic review of national and international doctrine and jurisprudence related to the topic. The approach is structured in three axes: first, a constitutional analysis of the matter is carried out, examining the pertinent jurisprudence; then, the regulatory conflict established between CNJ Provision 196/2025 and CONTRAN Resolution 1.018/2025 is investigated, in order to verify how the coexistence of a dual regime, with asymmetric guarantee standards, affects the legal sphere of interested parties; finally, the phenomena of forum shopping and regulatory arbitrage are explored from the perspective of Law and Economics and regulatory theory. The work concludes that the private enforcement route established by Article 8-E of DL 911/69 violates constitutional principles such as due process of law, adversarial proceedings, broad defense and equality, compromising impartiality and public control.

¹ Autor: **Thyago Ribeiro Soares**. Mestre em Direito Constitucional-IDP. Mestre em Direito e Afirmiação de Vulneráveis-UNICEUMA. Doutorando em direito pela Unimar. Oficial de Registro Público. Professor.

The article concludes that extrajudicial enforcement should be restricted to means institutionally capable of safeguarding minimum constitutional guarantees.

Keywords: Extrajudicial vehicle enforcement; Extrajudicial vehicle search and seizure; Regulatory arbitration; Forum shopping.

1. INTRODUÇÃO

A desjudicialização de procedimentos judiciais vem ganhando destaque no ordenamento jurídico brasileiro como meio de conferir celeridade e eficiência à tutela de direitos. No final de 2023, esse movimento ganhou mais um capítulo por meio do chamado Marco Legal das Garantias (Lei 14.711, de 30/10/2023), que alterou o Decreto-Lei 911/1969, incluindo os arts. 8º-B a 8º-E, com o fito de viabilizar que o procedimento de consolidação e busca e apreensão de veículos e de bens móveis em geral por meio dos cartórios de registro de títulos e documentos.

Desde que haja previsão expressa em contrato e observância de certas etapas como a notificação, para oportunizar a quitação pelo devedor, o judiciário não precisa mais ser única porta disponível ao credor fiduciário para fazer com que o bem ofertado como garantia a um crédito inadimplido seja utilizado para esse fim que lhe é próprio, reduzindo os riscos das operações de crédito no Brasil. Esse novo regime normativo insere-se no contexto mais amplo de modernização das cobranças de dívidas, buscando reduzir a morosidade judicial e o custo do crédito, alinhando à já citada tendência de desjudicialização de procedimentos tradicionais, como exitosamente já visto nas experiências do inventário extrajudicial; do divórcio extrajudicial e da consolidação extrajudicial da propriedade imobiliária, por exemplo.

Metodologicamente, o presente artigo adota um enfoque dedutivo, partindo de premissas constitucionais para avaliar a compatibilidade da inovação legal com a Carta de 1988. Inicialmente, delimita-se como problema jurídico a seguinte indagação: é constitucional arbitragem regulatória que permite a busca e apreensão extrajudicial de veículos executada pelos cartórios de Registro de Títulos e Documentos, sob supervisão do Judiciário/CNJ e, em paralelo, por empresas privadas credenciadas no ecossistema dos Detrans, através do regime da Resolução CONTRAN 1.018/2025?

Para responder a essa indagação, o trabalho estrutura-se em três eixos analíticos principais. Primeiro, procede-se a uma análise constitucional da matéria, examinando a jurisprudência pertinente, em especial os votos dos Ministros Dias Toffoli e Flávio Dino nas ADIs 7.600, 7.601 e 7.608.

Na seção seguinte abordar-se-á o conflito regulatório instaurado pelas normas infralegais: de um lado, o Provimento CNJ 196/2025, que regulamenta a execução extrajudicial nos cartórios de registro; de outro, a Resolução CONTRAN 1.018/2025, que disciplina procedimento análogo via Detrans. Nessa parte, analisar-se-á a regularidade de coexistência de estruturas regulatórias concorrentes para a uma mesma finalidade, sustentando padrões de controle diferentes.

Por fim, no terceiro segmento explora-se o fenômeno do forum shopping e da arbitragem regulatória, fazendo uso desses conceitos para análise do fenômeno ora estudado. Assim, a partir da lente destes dois instrumentos, em conjunto com Análise Econômica

do Direito e da teoria regulatória, avaliar-se-á se a abertura de uma via privada paralela à registral gera incentivos disfuncionais e compromete valores fundamentais de nosso ordenamento jurídico.

2. ANÁLISE CONSTITUCIONAL: DESJUDICIALIZAÇÃO, CONTROLE PÚBLICO E OS VOTOS NAS ADIS 7.600/DF, 7.601/DF E 7.608/DF

2.1 A posição do Ministro Dias Toffoli

A execução extrajudicial de garantias no Brasil não é propriamente novidade. Desde o Decreto-lei 70/1966 (execução extrajudicial de créditos hipotecários) até a Lei 9.514/1997 (consolidação extrajudicial de propriedade fiduciária de imóveis), admite-se que determinados bens dados em garantia sejam retomados sem intervenção judicial direta.

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que tais procedimentos são compatíveis com a Constituição, desde que não eliminem o acesso ao Judiciário nem as garantias mínimas de defesa. Nesse sentido, vale conferir o RE 627.106/DF, no qual o STF declarou recepcionado o Decreto-lei 70/66 e, bem assim, o RE 860.631/SP (Tema 982 de repercussão geral), em que o foi reconhecida a constitucionalidade da execução extrajudicial de imóveis pela Lei 9.514/97, firmando-se a seguinte tese: “É constitucional o procedimento da Lei nº 9.514/1997 para a execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia, haja vista sua compatibilidade com as garantias processuais previstas na Constituição Federal”.

No julgamento conjunto das ADIs 7.600, 7.601 e 7.608, que impugnaram diversos dispositivos da Lei 14.711/2023, o Supremo Tribunal Federal novamente analisou a validade de um procedimento de execução extrajudicial, mas desta feita incidente sobre bens móveis. Nessa senda, discutiu-se na referida ADI o novo procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis, de modo que o Ministro Dias Toffoli, Relator, votou pela constitucionalidade da essência do Marco Legal das Garantias, sustentando que a mera possibilidade de execução extrajudicial não contraria, por si, os direitos fundamentais do devedor. Ainda segundo o Relator:

“[B]em compreendido o procedimento instituído no art. 8º-B, nota-se que não prosperam as alegações dos autores. Esse procedimento se desenvolve perante oficial registrador, autoridade imparcial cujos atos estarão sempre sujeitos a controle judicial – possibilidade decorrente diretamente da Constituição de 1988 e que está explicitada no § 11 do art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911/69, inserido pela Lei nº 14.711/23, segundo o qual “o procedimento extrajudicial não impedirá o uso do processo judicial pelo devedor fiduciante”. (Grifo nosso)

Essa posição reflete a já mencionada jurisprudência da Corte, que admite a desjudicialização desde que o ordenamento forneça um trilho institucional adequado para substituir a tutela jurisdicional, mantendo o contraditório e a possibilidade de revisão judicial. No voto do Min. Toffoli, embora não haja menção explícita ao art. 8º-E, delineou-se a premissa de que tais medidas executivas devem ocorrer sob supervisão de agentes públicos dotados de fé pública e responsabilidade institucional, à semelhança do modelo de execução extrajudicial já validado para os imóveis.

O Relator enfatizou que a nova lei não afasta o controle judicial, pois o devedor lesado poderá recorrer ao Judiciário, e que os procedimentos extrajudiciais previstos estão

ancorados em garantias fundamentais (privacidade, honra, inviolabilidade de domicílio, proteção de dados pessoais, etc.), cuja observância deve ser assegurada durante a busca e apreensão.

Desse modo, denota-se que a constitucionalidade da inovação foi afirmada na medida em que o ambiente extrajudicial reproduz, em alguma medida, a confiança e a imparcialidade esperadas do processo judicial, razão pela qual delimita-se a utilização da estrutura dos cartórios extrajudiciais, regulados pelo Poder Judiciário, como via idônea para essas execuções.

2.2 O voto do Ministro Flávio Dino e a crítica ao Art. 8º-E

Ampliando a posição já anotada pelo relator, o Ministro Flávio Dino apresentou um voto que se debruça diretamente sobre o art. 8º-E. No voto, o Ministro Dino acompanhou o Relator quanto à validade geral da desjudicialização das garantias, mas aprofundou os estudos no tocante à possibilidade jurídica expressa no artigo 8-E, que defere ao credor a possibilidade de valer-se de empresas privadas credenciadas pelos Detrans para realização da execução extrajudicial, quando o bem móvel sob discussão tratar-se de um veículo automotor.

Em seu voto o Ministro observou que a Lei 14.711/2023 criou, para uma mesma finalidade, dois caminhos paralelos, um perante os Cartórios de Registro de Títulos e Documentos e outro perante os órgãos de trânsito (Detrans), os quais operam por meio de desenhos institucionais profundamente distintos. É nesse ponto que, sob a ótica constitucional, surgem as objeções mais sérias.

O Min. Flávio Dino destacou que os Detrans não se submetem à fiscalização e regulamentação direta do Poder Judiciário, ao contrário dos cartórios extrajudiciais, que são serviços públicos delegados sujeitos ao controle pelo CNJ e Corregedorias (CF, art. 236, §1º; art. 103-B, §4º, III). Assim, permitir que a execução se dê pela via das empresas privadas equivale a retirar as salvaguardas inerentes ao regime registral. Oficiais de Registro de Títulos e Documentos são profissionais do direito selecionados por concurso público, imparciais e investidos de fé pública, com dever de verificar a legalidade dos atos, o passo que empresas meramente credenciadas pelo órgão de trânsito estadual não carregam consigo esses atributos.

Há, por conseguinte, um verdadeiro vácuo de tutela no rito do art. 8º-E, porquanto nela a restrição patrimonial acontece sem o crivo de qualquer autoridade imparcial investida de poder público para controlar os abusos.

Ademais, o art. 8º-E transfere o núcleo decisório do procedimento para a esfera privada do interessado no resultado da demanda. Isso porque nos termos do caput do dispositivo, o credor fiduciário pode optar pela execução através de atos praticados por empresas privadas que sejam credenciadas junto ao Detran, nos termos do art. 129-B do Código de Trânsito Brasileiro. Ao cabo, essa disposição significa que, uma vez escolhido o caminho do Detran, toda a operacionalização ficará a cargo do credor e de entes privados contratados por ele, desde a emissão de notificações, emissão certidões e, até mesmo, a efetivação material da apreensão do veículo.

Inexiste, inclusive, qualquer previsão de controle *ex post acto*. Diferentemente do procedimento nos cartórios, em que o devedor pode apresentar documentos para refutar

a dívida e o Oficial registrador tem o dever de analisar imparcialmente a plausibilidade da pretensão, podendo determinar o encerramento do procedimento caso constate irregularidades (DL 911/69, art. 8º-B, §3º), na via do Detran eventual contestação do devedor é dirigida ao próprio credor, que decide unilateralmente se prossegue ou não com a execução (Res. CONTRAN 1.018/2025, art. 3º, §3º). Noutras palavras, não há uma instância imparcial de decisão, de modo que a apreciação da defesa do devedor fica a cargo da própria parte adversa, esvaziando o princípio contraditório em sua dimensão substancial.

O art. 8º-E institui, portanto, uma forma de autotutela privada que se assemelha plenamente incompatível com a Constituição. A desjudicialização, embora eficiente para tutela do crédito, não pode ser alcançada ao arrepio dos direitos fundamentais, como ocorre com o deslocamento do centro decisório de um processo executivo desta natureza para o próprio credor diretamente interessado. A privação do patrimônio privado de um devedor pela via extrajudicial deve ser realizada com a devida prudência, por meio de um agente público dotado de deveres de neutralidade e sob controle judicial, mantendo-se ainda incólume a possibilidade de fiscalização dos atos de modo ulterior pelo Judiciário, seja no âmbito administrativo, seja na própria seara judicial.

A desjudicialização, quando realizada através dos registradores públicos, cuja atividade é fiscalizada e controlada diretamente pelo Poder Judiciário, adiciona para sociedade uma camada nova para solução de conflitos, mas com limites constitucionalmente estabelecidos. Essa nova camada soma-se à de proteção judicial propriamente dita, de modo a ampliar o espectro de exercício de direitos fundamentais. Retirar a camada registral e substituí-la por uma execução privada, fora da estrutura de controle administrativo estatal e judicial, ataca frontalmente o princípio basilar do direito constitucional que define que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo (art. 5º, LIV e LV, CF).

Não por outra razão, a jurisprudência do STF sempre enfatizou, ao validar procedimentos como o do Decreto-lei 70/66 ou da Lei 9.514/97, que neles havia um “controle público” ou “ato de ofício” garantindo a legalidade. No caso do art. 8º-E, entretanto, suprime-se qualquer filtro institucional e transfere-se a decisão efetiva não apenas para a órbita exclusivamente privada, o que já poderia ser considerado inconstitucional por si, mas para o próprio credor interessado em reaver o crédito.

Esse desenho viola os princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa (CF, art. 5º, LIV e LV), bem como a isonomia, já que devedores em situação idêntica podem receber tratamentos díspares a depender da escolha estratégica do credor em executar os atos perante uma autoridade imparcial ou perante empresas credenciadas pelos Detrans. Por essas razões, o Ministro Dino apontou a referida omissão no voto do relator Min. Dias Toffoli, votando por declarar inconstitucional o art. 8º-E, caput e parágrafo único, do Decreto-Lei 911/69, entendendo que apenas a trilha registral é apta a coexistir com o Poder Judiciário como meio válido de execução da garantia veículos.

Essas, ainda, são as razões que deverão ser analisadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de embargos opostos no âmbito das ADI's 7600 e conexas, ou pelos juízes de tribunais Brasil afora, quando da análise de casuística de apreensões veiculares levadas a termo por credores e empresas privadas por eles contratadas.

3. CONFLITO REGULATÓRIO E ILEGALIDADE DO DUPLO REGIME DE EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL

3.1 Provimento CNJ 196/2025 versus Resolução CONTRAN 1.018/2025

A dualidade introduzida pela Lei 14.711/2023 refletiu-se imediatamente no plano infralegal, dando origem a um conflito regulatório entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo no que tange à implementação da execução extrajudicial de veículos. Em junho de 2025, a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento 196/2025 do CNJ, estabelecendo regras nacionais para a atuação dos cartórios de Registro de Títulos e Documentos (RTD) no procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis fiduciariamente alienados. O Provimento 196/25 alterou o Código Nacional de Normas e buscou padronizar e conferir segurança jurídica a esses procedimentos no âmbito registral, detalhando etapas como a necessidade de cláusula expressa de garantia fiduciária no contrato, comprovação da mora do devedor, intimação prévia para purgação da dívida e possibilidade do devedor reaver o bem mesmo após apreendido, mediante pagamento.

Além disso, determinou-se que todo o trâmite se dará em meio eletrônico integrado (Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP), garantindo transparência, rastreabilidade e controle pelo Judiciário. A Corregedoria Nacional de Justiça regulamentou o arcabouço legal de forma a ancorá-lo na estrutura dos cartórios extrajudiciais, aproveitando-se da capilaridade e fé pública desses órgãos, ao mesmo tempo em que assegurou regras uniformes e respeito aos direitos fundamentais do devedor (contraditório, ampla defesa e direito de revisão judicial), aliviando a carga do Poder Judiciário com demandas repetitivas como as desta natureza.

Paralelamente, no âmbito do Poder Executivo, o Conselho Nacional de Trânsito expediu a Resolução CONTRAN 1.018/2025, publicada em janeiro de 2025, regrando a execução extrajudicial de veículos via órgãos de trânsito e empresas por ele credenciadas, concedendo prazo de 90 (noventa) dias para que os Detrans, credores fiduciários e empresas registradoras promovam as adequações necessárias para o atendimento à Resolução.

A normativa do CONTRAN delegou aos Detrans a tarefa de credenciar e fiscalizar empresas privadas especializadas para executar materialmente essas medidas (arts. 9º e 10º). Ou seja, por meio da figura das “empresas registradoras de contrato” os credores passam a atuar em verdadeira parceria para operacionalização das apreensões extrajudiciais.

O resultado é que, menos de dois anos após o marco legal, convivem hoje dois arranjos regulatórios concorrentes para a execução extrajudicial de veículos alienados fiduciariamente: um sob a égide do Poder Judiciário (CNJ/serventias extrajudiciais) e outro sob a égide do Poder Executivo (CONTRAN/Detrans/credores fiduciários e empresas credenciadas). Essa sobreposição de competências e normas gera uma série de incongruências constitucionais e administrativas.

3.2 Incompetência regulatória do CONTRAN e a fragmentação institucional

De início, é necessário questionar-se a própria competência legal e constitucional do CONTRAN e dos Detrans para disciplinarem matéria de execução de garantias. Os órgãos

de trânsito possuem atribuições técnicas específicas, voltadas à segurança viária, registro e licenciamento de veículos, aplicação de multas, etc., definidas no Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97). Desviá-los para a função de conduzir processos executivos patrimoniais de consolidação e busca e apreensão da propriedade alienada fiduciariamente extrapola sua competência normativa e material, configurando um possível abuso do poder regulamentar. Mais que isso, converter uma resolução de trânsito em instrumento para instituir um procedimento de constrição patrimonial, com delegação de poderes a entes privados e supressão de um juízo público de legalidade, escapa da moldura legítima da regulamentação técnica de trânsito, violando o princípio da separação de poderes.

Noutro flanco, do ponto de vista da coerência institucional e eficiência administrativa, o duplo regime é profundamente problemático. Idealmente, a regulação das políticas públicas deve seguir o modelo de “governo como um todo” (OECD, 2022, p. 73 e 84), evitando soluções fragmentadas para o mesmo problema. No caso em análise, criou-se dois circuitos paralelos para realizar a mesmíssima finalidade (retomar veículos inadimplidos), porém com padrões de garantia assimétricos em cada um. Isso viola a lógica de uniformidade que deve presidir serviços de caráter nacional. Enquanto o Provimento CNJ 196/25 buscou padronizar o procedimento em âmbito nacional (com o SERP interligando todos os cartórios), a concorrência com o modelo dos Detrans tende a aprofundar a heterogeneidade federativa, gerando um verdadeiro mosaico regulatório.

Não se trata aqui, pois, de uma concorrência salutar entre regimes, levando à excelência por emulação, mas, ao contrário, o que deve se denotar é uma tendência é uma competição por rebaixamento de garantias (*race to the bottom*), em que o canal mais permissivo acaba predominando. O desenho atual, com perfil duelista e descoordenado, contraria o imperativo de uniformidade e fragiliza a legitimidade da inovação legislativa, na medida em que permite que um sistema regulatório que confere menores garantias, subsista ao lado de outro imparcial e em que as garantias das partes envolvidas são equilibradas através da coordenação e decisão de um ator jurídico imparcial e fiscalizado diretamente pelo Poder Judiciário.

Ainda que a Lei 14.711/23 tenha previsto a faculdade do credor escolher o procedimento perante o Detran, essa previsão não subsiste à luz da interpretação conforme delineada pelo STF. Esse é o sentido que se extrai da própria ementa da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI's, que foi expressa ao definir:

(...)

5. O art. 8º-B estabeleceu procedimento que se desenvolve perante oficial registrador, autoridade imparcial cujos atos estarão sempre sujeitos ao controle judicial. Há uma sucessão de atos que compreendem a garantia de notificação do devedor fiduciante, o que lhe oportuniza pagar a dívida voluntariamente ou apresentar documentos que comprovem que a cobrança é indevida, hipótese na qual o oficial do cartório deverá deixar de prosseguir com o procedimento. Os atos atribuídos ao oficial registrador têm natureza meramente administrativa, não sugerindo, em princípio, a necessidade de atuação do Poder Judiciário. **A NORMA QUESTIONADA RETIRA DA ESFERA JUDICIAL ATO PLENAMENTE REALIZÁVEL EM AMBIENTE CARTORÁRIO**, sem prejuízo dos direitos das partes envolvidas

Ou seja, o STF afirma que os atos de consolidação, busca e apreensão extrajudicial satisfaz as exigências constitucionais quando realizado “*em ambiente cartorário*”, de modo que a regulamentação administrativa do CONTRAN, e eventuais atos dos Detrans, são materialmente ilegais e mesmo inconstitucionais, segundo se denota da própria decisão e *ratio decidendi* lançada no julgamento das supra citadas Adi’s.

Noutras palavras, a coexistência dos dois regimes não encontra amparo em um princípio de liberdade de escolha irrestrita do credor, mas, ao contrário, configura-se uma anomalia que carece de correção e esclarecimento, seja pelo próprio Supremo Tribunal Federal, através de manifestação em embargos de declaração cujo julgamento está marcado para iniciar dia 10/10 em plenário virtual, seja pelo Poder Judiciário, nos milhares de procedimentos judiciais que devem ser opostos discutindo a constitucionalidade de atos executivos levados a termo por empresas privadas.

O Provimento CNJ 196/25, emanado pela autoridade com competência constitucional para normatizar os serviços extrajudiciais (CF, art. 103-B, §4º), está em rota de colisão com a Resolução 1.018/25 do CONTRAN, criando uma antinomia normativa que deve ser aclarada pelo Poder Judiciário.

Na seção seguinte abordaremos o fenômeno do *forum shopping* e da arbitragem regulatória, traçando um paralelo entre estas figuras e os efeitos deletérios que o arranjo híbrido delineado pelo artigo 8-E do DL 911/69 impôs.

4. FORUM SHOPPING E ARBITRAGEM REGULATÓRIA: ESCOLHA DE REGIMES E DESEQUILÍBRIO DE GARANTIAS

4.1 *Forum shopping* e arbitragem regulatória

O termo *forum shopping* é bastante afeto ao direito internacional privado e busca designar, em linguagem que muitos consideram jocosa, a conduta de quem, dispondo de múltiplos caminhos decisórios para um mesmo conflito, elege aquele que lhe maximize as vantagens, não em razão do mérito do direito invocado, mas em função de um ambiente institucional mais favorável. (JUENGER, 1982, p. 709-711)

A lógica do *forum shopping*, portanto, não é um mero capricho teórico, mas uma prática reconhecida e, por vezes, incentivada pela própria estrutura do direito quando existem regimes divergentes. Franco Ferrari (2004, p. 492), em análise sobre o tema, cita uma decisão de tribunal italiano que corrobora essa visão, indicando que o fato de que, uma vez que as normas podem ser interpretadas de forma diferente em cada país, com a possibilidade de resultados inconsistentes serem alcançados em questões substantivas, a escolha da jurisdição que melhor abarca os seus interesses é um fator relevante para decisão sobre onde se processará a causa. Desse modo, a existência do *forum shopping* carrega consigo um risco inerente de que situações similares se resolvam de modo distinto por força das regras jurídicas ativamente escolhidas pelas partes para julgamento da matéria (KOPPEL, 2005, p. 1167).

Possibilidade de escolha do foro segundo o critério que melhor aprovou aos interesses de quem demanda, se ainda pode guardar alguma lógica diante da natural divergência entre regimes jurídicos de países diversos, lança luz sobre a total inadequação de se ter, dentro de uma mesma estrutura jurídica (Brasil), normas completamente assimétricas, que permitam ao credor alcançar, através de um ambiente regulatório menos rigoroso e com menores garantias, um provimento decisório/executivo que lhe seja vantajoso.

A dinâmica do *forum shopping* e da arbitragem regulatória é, com preocupação, estudada em diversos campos do direito e da economia. No âmbito financeiro internacional, por exemplo, Houston, Lin e Ma (2011, p. 1), em estudo denominado “*Regulatory Arbitrage and International Bank Flows*”, destacam várias evidências sobre como agentes econômicos exploram as assimetrias em benefício próprio, indicando que os bancos tem transferido fundos para mercados com menos regulamentações.

A busca por jurisdições com menor rigor regulatório é, portanto, um espelho do que se vislumbra acontecer no cenário brasileiro ora estudado. A procura por opções com menor rigor regulatório deflagra o que os autores chamam de “*destructive race to the bottom*” (corrida destrutiva para o fundo), fragilizando a proteção derivada de direitos fundamentais (Houston, Lin e Ma, 2011, p. 1). No caso da execução extrajudicial de veículos no Brasil, a criação de vias procedimentais paralelas e com padrões de garantia assimétricos, incentiva o credor a, agindo racionalmente, a eleger o caminho menos oneroso e com menor supervisão, pavimentando o terreno para um rebaixamento das salvaguardas processuais e a consequente precarização dos direitos do devedor.

4.2 Análise econômica do direito e teoria dos jogos: os incentivos disfuncionais

Nesse ponto, uma digressão sobre a teoria dos jogos e a análise econômica do direito revelam-se importantes. Neumann e Morgenstern (2007, p. 3) afirmam que um jogo é qualquer interação entre agentes, governada por um conjunto de regras que especificam os possíveis movimentos de cada participante e por um conjunto de resultados para cada combinação possível de movimentos. A estratégia a ser seguida, por seu turno, pode ser definida como uma aplicação eficaz dos recursos de que se dispõe ou, ainda, como a possibilidade de explorar as condições favoráveis que sejam postas, de modo a alcançar o objetivo inicial. Ademais, a teoria parte da premissa de que os jogadores são racionais e buscarão maximizar seus resultados ao máximo.

Ora, considerando o cenário em que os credores fiduciários de veículos são, usualmente, grandes instituições financeiras, parece plenamente factível que essas irão atuar de modo plenamente racional, buscando maximizar seus resultados ao maior nível possível. Logo, uma regulação extrajudicial que proteja de modo mais profundo o devedor, como é o Provimento 196 do CNJ em comparação com a Resolução 1.018 do CONTRAN, termina por gerar um maior custo de transação ao credor que busque a via extrajudicial dos cartórios, comparativamente ao que busca a via regulada pelo CONTRAN.

Muller (2023, p. 5) discorrendo sobre custos de transação, afirma que estes são sempre positivos, bem como que os direitos de propriedade nunca são completos e perfeitos. Por isso, é essencial para uma sociedade que as instituições funcionem a contento, garantindo que estes custos de transação existam no menor nível possível, mas sem que se gere uma fragilização dos direitos fundamentais. Nessa senda, os direitos fundamentais funcionam como uma verdadeira barreira de fogo, apta a limitar

interpretações econômicas puristas, de modo a preservar a consistência interna do sistema jurídico (SANTANA, 2025, p. 8).

Desta sorte, a preservação de valores fundamentais como vetor da atividade regulatória é essencial para que a atividade regulatória seja desempenhada de modo hígido e socialmente positiva. Com efeito, o Estado que deve basear sua gestão, mesmo no campo econômico, em valores, e não em objetivos puramente econômicos, garantindo que a atividade regulatória gere externalidades sociais positivas (SALOMÃO FILHO, 2021, p. 110).

4.3 Impactos constitucionais e o risco de “race to the bottom”

No caso brasileiro, a reforma do Decreto-Lei 911/69 pela Lei 14.711/2023 produziu exatamente um cenário de *forum shopping regulatório*. Como visto, para a execução extrajudicial de garantias sobre veículos, passaram a coexistir dois “trilhos” procedimentais: o registral, no âmbito dos cartórios de RTD e sob supervisão do Poder Judiciário (regulado nacionalmente pelo Provimento CNJ 196/2025); e o das empresas privadas, que funciona no âmbito administrativo dos Detrans, e é estruturado pela Resolução CONTRAN 1.018/2025. Ambos os caminhos buscam, em tese, a finalidade de dar cumprimento, fora do Judiciário, ao direito do credor fiduciário de reaver o bem dado em garantia em caso de inadimplemento.

Entretanto, como já delineado, os caminhos regulatórios de cada um são teleologicamente díspares, preservando de modo distinto as garantias fundamentais dos devedores. À guisa de exemplo: (i) o agente decisório nos procedimentos que tramitam no âmbito dos cartórios é o oficial de registro, sujeito imparcial, ao passo que no DETRAN é o próprio credor fiduciário (art. 3º, §3º); de outro lado, (ii) a avaliação dos pressupostos para prosseguimento do procedimento de busca e apreensão, que nos cartórios é feita pelo oficial de registro, será definida pelo próprio credor fiduciário quando o procedimento tramitar perante as empresas privadas; (iii) e, ainda, enquanto a norma do CONTRAN permite o uso de apoio policial pelos credores que optarem pela execução extrajudicial através de empresas privadas, (art. 5º, §2º, da resolução CONTRAN 1.018/25), aos registradores é vedado o uso de força policial, conforme Provimento 196/25 do CNJ e decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADI's 7600 e conexas.

A arbitragem regulatória derivada da duplicidade de regimes para execução extrajudicial fere de modo direto e frontal valores constitucionais fundamentais. Ataca o pacto federativo, pois afasta o controle e regulação do processo de desjudicialização do Poder Judiciário e o entrega ao CONTRAN, órgão do Poder Executivo, que sequer possui competência normativa para regulamentar a execução extrajudicial de veículos, como se depreende de simples leitura do artigo 12 do Código de Trânsito Brasileiro.

Os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa não se satisfazem com a mera possibilidade abstrata de manifestação do devedor. Exigem, pois, uma instância de decisão imparcial e responsável, capaz de realizar um juízo de legalidade sob os atos e documentos postos em análise. Ademais, o princípio da isonomia é outra vertente constitucional atingida. Isso porque, caso o credor escolha o caminho regulatório das empresas privadas, devedores em situação equivalentes serão tratados de modo díspar pelo tão só fato de o credor escolher explorar a fragilidade regulatória experimentada fora do controle do judiciário e registral.

O fenômeno da arbitragem regulatória não, portanto, um mero detalhe semântico, mas o sintoma de uma arquitetura legal defeituosa, que autoriza a escolha do regime de garantias conforme a conveniência do mais forte (credor) em prejuízo dos direitos do mais fraco (devedor). A Constituição Federal e a boa governança regulatória, que deve ser geradora de externalidades positivas, não compactuam com tal desenho.

Concentrar o procedimento de execução extrajudicial no Registro de Títulos e Documentos, sob fiscalização do Poder Judiciário e com integração tecnológica aos sistemas de trânsito (art. 8-C, §3º, DL 911/69) recompõe a coerência do sistema ao tempo em que assegura o controle público efetivo, devolvendo à desjudicialização seu sentido próprio de buscar celeridade, mas com pleno respeito às garantias constitucionais.

5. CONCLUSÃO

A análise trazida à baila permite concluir que o art. 8º-E do Decreto-Lei 911/69, incluído pela Lei 14.711/2023, não resiste ao escrutínio de constitucionalidade. O Supremo Tribunal Federal, embora tenha firmado em seu *decisum* no âmbito de julgamento das ADI's 7600, 7601 e 7608 que “*a norma questionada retira da esfera jurisdicional ato plenamente realizável em ambiente cartorário, sem prejuízo dos direitos das partes envolvidas*”, não firmou de modo expresso, na tese de julgamento, a inconstitucionalidade do artigo 8-E do DL 911/69. Assim, apesar da decisão judicial expressar a constitucionalidade do procedimento exclusivamente no âmbito registral, a duplicidade de regulações ainda coexiste na prática, permitindo a execução extrajudicial de veículos por empresas privadas credenciadas pelos Detrans.

Por meio da análise e contraste das normativas exaradas no âmbito do Provimento 196 da Corregedoria Nacional de Justiça e da Resolução 1.018/2025, CONTRAN, percebeu-se que diversas garantias constitucionais ficam desprotegidas quando o credor opta por manejá-la execução extrajudicial de veículos através de empresas privadas credenciadas pelos Detrans. Isso ocorre, entre outros motivos, porque ao passo que no ambiente registral o oficial garante a imparcialidade indispensável a esse tipo de procedimento, o trilho privado desloca todo o poder decisório/executivo para o próprio credor interessado, deixando o devedor à mercê do seu rival creditício, que ainda poderá solicitar apoio policial, algo que é vedado aos registradores, por normativa do CNJ e decisão do Supremo Tribunal Federal.

Do ponto de vista da administração pública e do direito regulatório, a manutenção de dois regimes paralelos de execução mostra-se incongruente e contraproducente. Gera conflitos normativos, incentiva o *forum shopping* e a arbitragem regulatória, tendendo a deteriorar garantias constitucionalmente estabelecidas, aumentando o risco sistêmico. Não se revela casual que, na própria decisão do STF nas ADIs 7.600/DF e conexas, perfis distintos de Ministros e Ministras tenham convergido quanto a um ponto central: a execução extrajudicial só se legitima constitucionalmente se houver controle público e respeito às garantias fundamentais.

Necessário, pois, que o Poder Judiciário, seja por meio do Supremo, seja por meio de outras instâncias, manifestem-se de modo expresso no sentido de que o artigo 8-E do Dec. Lei 911/67 não encontra guarda em nosso sistema constitucional, expurgando de nosso ordenamento a execução extrajudicial sob a coordenação e tutela do próprio credor interessado.

Essa solução, vale frisar, não elimina a inovação da Lei 14.711/2023, mas funciona como um verdadeiro depurador. O procedimento de cobrança, consolidação, busca e apreensão de veículos dar-se-á, entretanto, exclusivamente por meios institucionalmente aptos a resguardar garantias constitucionais mínimas, ou seja, através dos cartórios extrajudiciais ou do próprio poder judiciário. O ganho de celeridade e eficiência administrativa permanece, mas a barreira de fogo dos direitos fundamentais continuará erguida em defesa de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

FERRARI, Franco. Divergences in the application of the CISG's rules on non-conformity of goods. **Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht (The Rabel Journal of Comparative and International Private Law)**, Tübingen: Mohr Siebeck, v. 68, n. 3, p. 473-494, jul. 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27878461>. Acesso em: 8 out. 2025.

HOUSTON, Joel F.; LIN, Chen; MA, Yue. Regulatory arbitrage and international bank flows. **The Journal of Finance**, v. 67, n. 5, p. 1845-1895, 2012.

JUENGER, Friedrich K. "Forum Shopping." **Rabels Zeitschrift Für Ausländisches Und Internationales Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law**, vol. 46, no. 4, 1982, pp. 708-16. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/27876705>. Accessed 8 Oct. 2025

KOPPEL, Glenn S. Toward a new federalism in state civil justice: developing a uniform code of state civil procedure through a collaborative rule-making process. **Vanderbilt Law Review**, v. 58, 2005.

MULLER, Bernardo. Análise institucional de direito e economia: o papel central de direitos de propriedade e custos de transação. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 1-20, jan-abr. 2023. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/747>. Acesso em: 3 de jul. de 2023.

NEUMANN, John; MORGENSTER, Oskar. **Theory of games and economic behaviour**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

OECD. **Reforma Regulatória no Brasil**. OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/f7455d72-pt>.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. 3 ed. Rev. Ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SANTANA, Guilherme Mazarello Nóbrega de. DOIS LIMITES PARA A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL: a necessidade de superação do paradigma do *homo economicus* e a barreira de fogo dos direitos fundamentais. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 6, n. 1, p. 01-11, 2025. DOI: 10.34280/annep/2025.v6i1.195. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/195>.