

Nota Técnica

Brasília, 31 de agosto de 2026.

Ementa: Constitucional. Projeto de Lei nº 6.204/2019. Desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial. Princípios da inafastabilidade jurisdicional e juiz natural. Competências constitucionais do Poder Judiciário. Eficiência da prestação jurisdicional. Invasão das atribuições dos Oficiais de Justiça. Inconstitucionalidades materiais. Posicionamento do CNJ.

1. DO OBJETO

Consulta-nos a **Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais - Fenassojaf** acerca do Projeto de Lei nº 6.204/2019, que dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial, bem como altera as Leis nº 9.430/1996, nº 9.492/1997, nº 10.169/2000 e nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

O referido projeto de lei, de autoria da Senadora Soraya Thronicke, tem como justificativa o abarrotamento de demandas judiciais e o seu alto custo para o Estado, além de uma suposta ineficácia da atuação judicial na concretização da satisfação de créditos. Caso aprovado, pretende que a lei entre em vigor após decorrido um ano de sua publicação¹.

Utiliza-se de artifícios como a economicidade e a desburocratização, citando o exemplo de Portugal, que teria passado por processo semelhante (Lei Portuguesa nº 32/2014). Ainda, afirma que o PL segue a tendência da desjudicialização já presente no ordenamento jurídico brasileiro, citando situações em que se autoriza a solução extrajudicial, como inventário, divórcio e usucapião.

Em suma, o PL nº 6.495/2019 pretende **retirar** do Estado-juiz o procedimento executivo de títulos extrajudiciais e cumprimento de sentença condenatória **em quantia certa**, quando não ocorrer o pagamento voluntário, passando a competência aos Tabelionatos de Protestos que, por meio da figura do “agente de execução extrajudicial”, ficará encarregado de

¹ Projeto de Lei: Art. 34 Esta Lei entra em vigor após decorridos 1 (um) ano de sua publicação oficial.

realizar todos os atos necessários, incluindo os de expropriação, pagamento e extinção da execução, mesmo que isso ocorra de forma paulatina, visto os necessários ajustes posteriores à aprovação do projeto de lei, especialmente por parte das Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados:

Justificação

O Projeto ora apresentado **retira do Estado-juiz** o procedimento executivo de títulos extrajudiciais e cumprimento de sentença condenatória em quantia certa, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil; não poderão ser partes o incapaz, o condenado preso ou internado, as pessoas jurídicas de direito público, a massa falida e o insolvente civil. (...)

Para não inviabilizar a implementação satisfatória da desjudicialização, as execuções pendentes **não serão de plano redistribuídas aos agentes de execução quando da entrada em vigor da lei**, pois ficarão à critério da manifestação de interesse dos credores **bem como da dependência das regras de necessidade e conveniência a serem definidas pelas Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados** e estabelecidas em conjunto com os tabelionatos de protestos locais, de maneira a atender adequadamente as peculiaridades de cada comarca. Em outras palavras, a inovação dar-se-á paulatinamente, de modo a permitir que os tabeliães de protesto absorvam de forma gradativa o novo mister. (grifou-se)

O Projeto, além de restar controvertido, na medida que não deixa nítido como será aplicado o Código de Processo Civil, não traz, em verdade, nenhum indício de que as medidas ali contidas representarão um maior sucesso no adimplemento de obrigações, vez que não há qualquer inovação nas medidas expropriatórias e coercitivas já utilizadas judicialmente; ao contrário, estas são mais restritivas do que as disponíveis ao magistrado.

Ademais, mostra-se inevitável a dependência do sistema proposto em relação ao Poder Judiciário, uma vez que a solução de litígios e o esclarecimento de questões que suscitem dúvidas ao agente de execução – categoria que, ressalte-se, será composta por agentes ainda não familiarizados com o procedimento² – caberão exclusivamente ao Poder Judiciário.

Em junho de 2026, o Senador Rogério Carvalho apresentou Relatório na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no qual vota pela aprovação do Projeto e pelo acolhimento das Emendas nºs 4 a 6,

² Substitutivo apresentado pelo Senador Rogério Carvalho: “**Art. 20.** O Conselho Nacional de Justiça e os tribunais, em conjunto com os tabeliães de protesto, por sua entidade representativa de âmbito nacional, promoverão a capacitação dos agentes de execução extrajudicial, dos seus prepostos e dos serventuários da Justiça, a ser concluída até a entrada em vigor desta Lei”.

8, 10, 11, 17, 20 e 21, nos termos do Substitutivo, bem como pela rejeição das demais emendas apresentadas.

Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 6.204/2019 será analisado à luz dos fundamentos e dispositivos que o integram, confrontando-os com os preceitos fundamentais pertinentes e examinando-se, ainda, os possíveis impactos decorrentes de sua aplicação aos serventuários da Justiça. Ressalte-se que não se pretende esgotar a matéria, sobretudo por se tratar de proposta de alteração legislativa de grande alcance. Busca-se, contudo, destacar os principais aspectos controvertidos, com o propósito de verificar a eventual existência de inconstitucionalidades em seu conteúdo.

2. DA ANÁLISE

Inicialmente, cumpre delimitar o contexto em que se insere a judicialização dos processos de execução e de cumprimento de sentença. Embora, em regra, apresentem menor amplitude cognitiva quando comparados aos processos de conhecimento, os processos executivos envolvem uma série de questões que demandam a atuação do magistrado ao longo de seu desenvolvimento, até que se alcance a efetiva satisfação do direito reconhecido ao credor.

Tanto na execução fundada em título executivo judicial quanto naquela baseada em título executivo extrajudicial, o credor dispõe de um título dotado de força executiva. A mera existência desse título, contudo, não é suficiente, por si só, para explicar a judicialização da pretensão. Esta decorre, em regra, da ausência de adimplemento voluntário da obrigação, circunstância que torna necessária a atuação estatal para a satisfação do direito do credor. Em outras palavras, para além da existência de uma relação jurídica material entre as partes, a pretensão executiva levada ao Poder Judiciário revela a existência de uma controvérsia quanto ao cumprimento da obrigação, a demandar a intervenção jurisdicional.

Com efeito, não se mostra possível, em regra, a instauração da execução antes do vencimento da obrigação, justamente porque a exigibilidade do crédito constitui pressuposto para o exercício da pretensão executiva. Mesmo no cumprimento de sentença, em que já existe um pronunciamento judicial reconhecendo o direito do credor, o ordenamento prevê a possibilidade de adimplemento voluntário da obrigação pelo devedor. Desse modo, a judicialização da execução evidencia, em alguma medida, o comprometimento da relação jurídica anteriormente estabelecida, decorrente do inadimplemento de uma das partes e da consequente necessidade de intervenção do Estado para assegurar a efetividade do direito reconhecido.

Araken de Assis³ leciona que a atividade executiva é **tipicamente jurisdicional**, porquanto “desenvolve-se perante terceiro imparcial, cuja concreta imparcialidade é objeto de controle (art. 917, § 7.º, e art. 525, § 2.º, c/c art. 146 do NCPC), compõe lide e os provimentos do órgão judiciário assumem a qualidade de **palavra final** no assunto.”

Não se desconhece a existência de outras hipóteses em que o ordenamento jurídico faculta às partes a resolução extrajudicial de determinadas questões. Todavia, em regra, tais hipóteses pressupõem a ausência de controvérsia entre os interessados ou, ao menos, a existência de manifestação prévia de vontade quanto à adoção de um meio alternativo de resolução de eventuais conflitos futuros, como ocorre na arbitragem. É o que se verifica, por exemplo, no divórcio e no inventário extrajudiciais, cuja realização perante o tabelionato está condicionada, entre outros requisitos, à concordância dos interessados.

Em outras palavras, os procedimentos extrajudiciais mencionados na justificativa do Projeto de Lei nº 6.204/2019 como manifestações de uma suposta tendência de desjudicialização pressupõem, em sua essência, a concordância dos envolvidos – e, portanto, a ausência de controvérsia que demande a intervenção jurisdicional – ou a escolha prévia das partes pela submissão de eventuais conflitos a uma via alternativa de resolução.

Embora a redação do Substitutivo apresentado pelo Senador Rogério Carvalho tenha resguardado a escolha do credor (art. 2º), o projeto de lei originalmente apresentado pretendia instituir um caráter obrigatório pela via extrajudicial para a execução de títulos executivos judiciais ou extrajudiciais que tenham por objeto obrigação de pagar quantia certa, retirando das partes a possibilidade de optar, desde o início, pela via judicial.

Assim, apontar-se-á em que medida o projeto de lei em exame fere as garantias constitucionais, bem como prerrogativas relativas ao Poder Judiciário e seus atores, além de pontuar aspectos controversos no texto que se encontra pendente de apreciação no Senado Federal.

2.1. Dos princípios fundamentais acerca da jurisdição

A justificativa de que o Poder Judiciário sofre com o abarrotamento de demandas, comprometendo sua eficiência, não é

³ Assis, Araken de. Manual da Execução. 20ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

suficiente, por si só, para afastar ou restringir as atribuições que lhe foram conferidas pelo poder constituinte.

De fato, no âmbito administrativo, muito se tem discutido acerca da eficiência, princípio que, inclusive, foi incorporado ao artigo 37 da Constituição Federal como uma das diretrizes a serem observadas pela Administração Pública. Contudo, a alegada eficiência da medida em questão deve ser efetivamente demonstrada, sob pena de se recorrer à invocação abstrata desse princípio como fundamento para a satisfação de interesses diversos.

Como bem apontado por entidades representantes de magistrados, princípios como o do juiz natural, da indeclinabilidade e da indelegabilidade, relacionados à pessoa do magistrado, bem como a inafastabilidade jurisdicional, inerente ao Poder Judiciário, estariam sendo violados pelo Projeto de Lei em questão.

É certo que a função jurisdicional é típica do Poder Judiciário, embora não lhe seja exclusiva, podendo o Estado atribuir ou delegar, por meio da própria Constituição ou de legislação específica, o exercício de determinadas funções a órgãos e autoridades de outros Poderes e, inclusive, a particulares, como ocorre na arbitragem. O que não se pode admitir, contudo, é que atribuições constitucionalmente estabelecidas – sobretudo aquelas protegidas por cláusulas pétreas – sejam alteradas ou restringidas tão somente por meio de lei⁴.

Dito isso, frise-se que o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição está relacionado à garantia de acesso ao Poder Judiciário para a apreciação e solução das demandas, cuja atuação se inicia mediante provocação dos interessados. Isso não impede, contudo, que o ordenamento jurídico privilegie a adoção de mecanismos consensuais ou alternativos de resolução de conflitos. O próprio Código de Processo Civil incentiva a autocomposição⁵ e admite formas de heterocomposição, nas quais um terceiro imparcial – que não o magistrado – apresenta uma solução para a controvérsia. O que não se mostra possível, porém, é afastar a possibilidade de acesso à Justiça justamente nas hipóteses em que as partes não desejem se submeter a essas formas alternativas de resolução de conflitos.

⁴ Constituição Federal: Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; **III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.**

⁵ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

Isto é, como mencionado, já há a presença no ordenamento jurídico do intuito de a intervenção judicial dar-se como *ultima ratio*. Flávia Ribeiro Hill⁶ disserta sobre o tema:

Não há que se pensar em violação à inafastabilidade do controle jurisdicional, tendo em vista que as portas do Poder Judiciário não são trancadas, em absoluto. Sendo inviável o acesso aos mecanismos extrajudiciais, nada obsta a que o jurisdicionado recorra ao Poder Judiciário.

No entanto, o que se depreende do texto da proposta normativa e de sua justificativa é a utilização do método extrajudicial como meio da satisfação dessas demandas, sendo a atuação do Poder Judiciário subordinada à ineficácia desta. Mas é preciso relativizar essa suposta “facultatividade” pretendida pelo substitutivo (que não constava no original) pois, conforme parecer da relatoria, é sugerido, inicialmente, “implementar o modelo da facultatividade e, **se for o caso, mais adiante, transmutar para a obrigatoriedade**”.

Humberto Theodoro Junior destaca que o Poder Judiciário manterá o controle de legalidade sobre os métodos de atuação dos órgãos extrajudiciais⁷, embora o interesse de agir esteja atrelado à antecipada tentativa pelo meio extrajudicial:

Ora, quando a lei põe à disposição do credor um serviço público apto a tutelá-lo in concreto, **faltar-lhe-á interesse para movimentar a máquina judiciária. Esse interesse, portanto, somente se configurará quando no curso da execução extrajudicial surgir conflito de interesses, cuja solução não se comporte nos poderes do agente executivo.** Nessa conjuntura, o sistema de execução desjudicializada não será empecilho ao acesso da parte à tutela jurisdicional, visto que lhe restará assegurada a submissão do incidente contencioso ao juiz competente. (grifou-se)

Trata-se, portanto, de questão que merece reflexão: seria possível condicionar o interesse de agir em juízo à prévia tentativa de utilização de outros meios de solução de conflitos? À luz do princípio da inafastabilidade da jurisdição, não seria suficiente, para o exercício do direito de ação, a existência de ameaça ou lesão a direito – circunstância que já se verifica diante do inadimplemento do crédito?

⁶ Desjudicialização da execução civil: reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.204/2019. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, Ano 14, vol. 21, nº3, set./dez. de 2020.

⁷ THEODORO JUNIOR, Humberto. “Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil”. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>>. Consulta realizada em 31/08/2026.

Independentemente de a facultatividade estar expressamente prevista na proposta, dela se extrai a intenção de que as partes sejam necessariamente submetidas à via extrajudicial, recorrendo ao Poder Judiciário apenas diante da existência de conflito. Tal sistemática, contudo, equivale a restringir o acesso à jurisdição, em afronta ao **artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal**, segundo o qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Não pode a lei, portanto, condicionar o acesso ao Poder Judiciário à prévia submissão da pretensão à via extrajudicial, pois, existente título executivo e verificado o inadimplemento da obrigação, já se encontra configurada a pretensão de satisfação do direito, bem como o interesse de agir do credor.

Bem por isso, mesmo sob a perspectiva daqueles que defendem a desjudicialização da execução e sustentam que as alterações previstas no Projeto não configurariam afronta à Constituição, a própria tese de Rosalina Freitas⁸, por eles invocada, conduz à conclusão oposta, pois evidencia a violação ao dispositivo constitucional:

Rosalina Freitas, por seu turno, sugere uma **mutação constitucional do art. 5º, XXXV, da CF**, para que o termo *poder* signifique *função*, "faculdade de ação ou competência para agir em determinada faixa de atividade jurídica". A leitura do texto constitucional seria, então, a seguinte: "a lei não excluirá da função jurisdicional lesão ou ameaça a direito". **A partir dessa premissa, Rosalina Freitas defende o exercício da função jurisdicional por órgãos diversos do Judiciário** e vai além: em seu entender, uma vez "julgado processo administrativo por determinados órgãos, **não se deve admitir o controle ilimitado do mérito daquelas decisões pelo Poder Judiciário**". Tutela jurisdicional adequada não pode ser identificada exclusivamente com Poder Judiciário"⁹. (grifou-se)

Conclui-se, portanto, que o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, em sua redação vigente, não admite que se imponha ao jurisdicionado a submissão da solução de demandas sociais que envolvam uma lide a outro Poder ou instância que não o Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

2.2. Da reserva de jurisdição e dos atos expropriatórios

A reserva de jurisdição é tratada pelo Supremo Tribunal Federal, em seu Informativo nº 188¹⁰:

⁸ Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/331995/primeiros-contrapontos-a-nota-tecnica-da-amb-contraria-ao-pl-6-204-19>> em: 31 ago. 2026.

⁹ SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. A função jurisdicional adequada e a releitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (CRFB/88, art. 5º, XXXV). 2017. 213f. Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

¹⁰ Disponível em: ><http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo188.htm>>.

POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: UM TEMA AINDA PENDENTE DE DEFINIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros**, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, **assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado.** Doutrina.

- O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal - Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) - não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do writ mandamental, a falta de motivação do ato impugnado. (grifou-se)

Alguns doutrinadores entendem que não há, de forma explícita, no texto constitucional, a reserva aos magistrados da iniciativa dos atos expropriatórios típicos do processo de execução, quais sejam, adjudicação, alienação e apropriação de frutos e rendimentos de empresa (vide art. 825 do Código de Processo Civil). Humberto Theodoro Junior até mesmo cita exemplos de atos expropriatórios presentes em nosso ordenamento jurídico que são alheios à atuação judicial¹¹:

O penhor de joias e outros objetos de valor, desde o Código Comercial de 1850 permite o leilão extrajudicial da garantia, dispensando o processo do Poder Judiciário, por tradição mais que centenária.

Em todos esses casos, e muitos outros, **nosso direito positivo convive tranquilamente com a execução civil desjudicializada sem que se possa pensar em quebra do monopólio da jurisdição estatal.**

A própria desapropriação dos bens particulares, expressamente autorizada ao Poder Público, por necessidade ou utilidade públicas, ou por interesse social, não é ato que dependa do Poder Judiciário. Ao contrário do que já se afirmou, a desapropriação é ato exclusivo da Administração Pública, que a decreta e, mediante prévio pagamento do preço, a executa por meio de

¹¹ Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>>. Acesso em: 31 ago. 2026.

negociação administrativa com o proprietário. A ação especial de desapropriação por sua vez, não se destina a obter autorização judicial para realizar o ato expropriatório. Nela se define divergência apenas em torno do preço e não sobre o mérito da decisão administrativa. (grifou-se)

Já Marco Antonio Rodrigues e Rafael Calmon Rangel entendem de forma diversa¹²:

Por outro lado, autorizar-se o agente de execução a aplicar, de forma autônoma e independente, toda e qualquer medida coercitiva, típica ou atípica, talvez ofendesse princípios constitucionais, dos quais a reserva de jurisdição provavelmente seria o mais emblemático (CR/88, artigo 5º, XXXV). Afinal, **da forma como hoje positivado no nosso sistema, parece ser tarefa exclusiva do magistrado escolher, com base na ponderação dos valores contrastantes, a medida que se mostrar mais adequada ao caso empírico, não só entre aquelas abstratamente previstas, mas até entre as que tenham sido requeridas concretamente pelo interessado**, sobretudo em seus aspectos temporal e quantitativo (CPC, artigo 139 e 536, §1º). (grifou-se)

A Associação dos Magistrados do Brasil invoca o princípio da reserva jurisdicional para sustentar que os atos expropriatórios a que o Projeto de Lei submete à competência dos agentes de execução são constitucionalmente reservados aos magistrados¹³.

Independentemente da discussão acerca da existência de reserva jurisdicional na matéria, merece destaque o grau de autonomia conferido pelo Projeto de Lei ao agente de execução, que, em determinados aspectos, chega a superar aquele atribuído ao próprio magistrado no processo executivo. Com efeito, ao contrário do que dispõe o Código de Processo Civil¹⁴, o Projeto não prevê sequer a possibilidade de indicação, pelo exequente, dos bens do executado sobre os quais deverá recair a penhora:

Art. 10. Observados os requisitos legais, o agente de execução extrajudicial citará o devedor para, no prazo de 15 (quinze) dias, pagar o valor devido, acrescido de juros, correção monetária, honorários advocatícios de 10% (dez por cento) e emolumentos iniciais.

§ 1º Do instrumento de citação do devedor constará a informação de que a ausência de pagamento no prazo de que trata o *caput* deste artigo **dará**

¹² Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-19/rodrigues-rangel-necessaria-reflexao-execucao>>. Acesso em: 31 ago. 2026.

¹³ Disponível em: <<https://amb.com.br/mobilizacao-da-amb-associacoes-filiadas-e-tribunais-de-justica-em-prol-do-poder-judiciario-retira-a-desjudicializacao-de-titulos-executivos-judiciais-e-extrajudiciais-de-projeto-de-lei/>>. Acesso em: 31 ago. 2026.

¹⁴ Art. 829. O executado será citado para pagar a dívida no prazo de 3 (três) dias, contado da citação. § 1º Do mandado de citação constarão, também, a ordem de penhora e a avaliação a serem cumpridas pelo oficial de justiça tão logo verificado o não pagamento no prazo assinalado, de tudo lavrando-se auto, com intimação do executado. § 2º A penhora recairá sobre os bens indicados pelo exequente, **salvo se outros forem indicados pelo executado** e aceitos pelo juiz, mediante demonstração de que a constrição proposta lhe será menos onerosa e não trará prejuízo ao exequente.

ensejo à penhora de bens de sua propriedade e subsequentes atos expropriatórios.

§ 2º Não satisfeita a obrigação no prazo de que trata o *caput* deste artigo, **será efetuada a penhora e a avaliação dos bens necessários à satisfação do crédito**, lavrando-se os respectivos termos, com intimação do executado¹⁵. (grifou-se)

Percebem-se lacunas no PL nº 6.204/2019 quanto à atuação do exequente, que, nos termos do Código de Processo Civil, assume posição mais ativa no procedimento executivo, cabendo-lhe a iniciativa necessária à prática dos atos executórios, em consonância com a **posição de terceiro imparcial ocupada pelo magistrado**. Essa mesma delimitação de funções, contudo, não parece estar adequadamente contemplada no texto da proposta legislativa.

Com efeito, a exigência de imparcialidade do magistrado encontra respaldo constitucional, inclusive nas disposições que estabelecem suas garantias e deveres, previstas no artigo 95 da Constituição Federal, especialmente em seu parágrafo único:

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

II - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;

III - dedicar-se à atividade político-partidária.

IV - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei;

V - exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

Além disso, há os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e que preveem o direito de toda pessoa a um julgamento imparcial, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo 10º: **Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações** ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida. (grifou-se)

Como não há nitidez sobre a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao Projeto de Lei, é possível afirmar que essa autonomia

¹⁵ Redação constante no Substitutivo apresentado pelo Senador Rogério Carvalho.

conferida ao agente de execuções pode ser questionada sob o viés da impessoalidade necessária ao terceiro competente à resolução do conflito.

2.3. Do princípio da eficiência

O que vem sendo questionado tanto por entidades representativas da magistratura quanto pelos demais serventuários da Justiça – sobretudo pelos Oficiais de Justiça, que atualmente desempenham parcela significativa dos atos executórios que, pelo Projeto, seriam transferidos aos agentes de execução – é a ausência de elementos que demonstrem que os tabeliães dispõem da **capacitação técnica** necessária para assumir atribuições que, até então, são exercidas por magistrados e Oficiais de Justiça.

De outro lado, os defensores do projeto sustentam que os tabeliães estariam aptos ao desempenho dessas atribuições em razão do rigoroso processo seletivo a que se submetem para o ingresso na atividade notarial e registral, que, nos termos do art. 236, § 3º, da Constituição Federal, ocorre mediante “concurso público de provas e títulos”. Argumenta-se, assim, que a aprovação nesse certame, aliada à formação jurídica exigida para o exercício da atividade, seria suficiente para assegurar a expertise necessária à execução das tarefas que lhes seriam atribuídas.

Acerca do tema, disserta Joel Dias Figueira Júnior¹⁶, um dos doutrinadores em que o Projeto de Lei se fundamenta:

São ainda os notários e registradores pessoas diretamente responsáveis pela prática de seus atos e de seus prepostos, na esfera administrativa, civil e criminal, o que reforça a garantia e exigência da prestação de um serviço público transparente, qualificado, célere e efetivo, somando-se ao fato de que são todos controlados e orientados permanentemente, repita-se, pelos Tribunais de Justiça locais, através de suas respectivas Corregedorias e pelo Conselho Nacional de Justiça.

Entretanto, por óbvio, os Tabelionatos precisarão passar por um aparelhamento a fim de arcar com o grande volume de demandas representadas pelos procedimentos executórios, além de cursos preparatórios, como o próprio Projeto de Lei prevê¹⁷, que deverão ser fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais.

¹⁶ Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>>. Acesso em: 31 ago. 2026.

¹⁷ “Art. 20. O Conselho Nacional de Justiça e os tribunais, em conjunto com os tabeliães de protesto, por sua entidade representativa de âmbito nacional, promoverão a capacitação dos agentes de execução extrajudicial, dos seus prepostos e dos serventuários da Justiça, a ser concluída até a entrada em vigor desta Lei”.

Daí já se pode inferir que o projeto pretende transferir ao Estado o ônus de preparar e estruturar uma atividade que, posteriormente, será exercida por particulares no âmbito dos Tabelionatos, com potencial geração de receitas decorrentes das novas competências que lhes seriam atribuídas. Trata-se de opção que, ao menos em princípio, parece contraproducente, sobretudo se considerada a necessidade de se demonstrar a efetiva vantagem econômica e administrativa da medida para o Poder Público.

Embora se sustente que a transferência das execuções para a esfera extrajudicial proporcionará significativa economia à Administração Pública, em razão da redução dos custos atualmente suportados pelo Estado com o processamento das execuções no âmbito do Poder Judiciário, é necessário considerar também o impacto da medida sobre as receitas públicas. Isso porque o Estado poderá deixar de arrecadar os valores que atualmente lhe são destinados a título de custas processuais decorrentes desses procedimentos.

Assim, qualquer análise acerca da alegada economia proporcionada pela medida deve necessariamente considerar não apenas a redução das despesas públicas, mas também a eventual perda de receitas atualmente auferidas com o processamento judicial das execuções. Essa variável, contudo, não parece ser devidamente contemplada na justificativa da proposta.

Em síntese, considerando que a eficiência constitui princípio expressamente consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, eventuais reformas na estrutura normativa e organizacional do Estado devem ser orientadas pela demonstração concreta de que produzirão resultados mais eficientes para a Administração e para a sociedade. Essa demonstração se mostra ainda mais necessária diante dos impactos que a transferência das atividades executivas poderá produzir sobre a estrutura do Poder Judiciário e, especialmente, sobre os servidores que atualmente desempenham essas funções no âmbito judicial.

É consectário lógico da medida a possibilidade de redução do número de cargos de Oficiais de Justiça, uma vez que parcela relevante das atribuições atualmente desempenhadas por estes servidores seria transferida aos tabelionatos. Logo, não se trata apenas de uma alteração na forma de execução dessas atividades, mas de verdadeiro deslocamento de atribuições próprias dos Oficiais de Justiça para agentes privados, o que acaba por invadir o âmbito de atuação da categoria e produzir impacto direto sobre sua estrutura funcional e suas perspectivas de carreira.

2.4. Das questões controversas

Não se pode anular alguns aspectos da proposta em análise que restaram obscuros ou até mesmo contraditórios. Um deles é a questão do encarecimento do procedimento. Em que pese conste no Projeto que, de início, serão utilizadas as tabelas de custas locais do Poder Judiciário, até que seja criada uma tabela específica, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, existe a seguinte previsão no Projeto de Lei:

Art. 2º Os títulos executivos judiciais e os extrajudiciais representativos de obrigação de pagar quantia líquida, certa e exigível poderão, a critério exclusivo do credor, ser executados pelo procedimento extrajudicial de que trata esta Lei. (...)

§ 2º A execução de títulos executivos extrajudiciais sujeita-se a prévio protesto.

Ora, o fato de o credor arcar com o pagamento do protesto prévio para, somente após, dar início à execução extrajudicial, poderá implicar no encarecimento do feito, já que o artigo 798 do Código de Processo Civil não estipula a mesma exigência¹⁸.

Não fosse suficiente, o texto do Projeto de Lei apresenta grave contradição interna quanto à natureza e à possibilidade de delegação das atribuições conferidas ao tabelião de protesto. Isso porque o art. 4º estabelece, de forma expressa, que compete **exclusivamente** ao tabelião de protesto o exercício das funções de agente de execução extrajudicial:

Art. 4º Ao tabelião de protesto compete, com **exclusividade**, exercício das funções de agente de execução extrajudicial. (grifou-se)

Em sentido aparentemente incompatível com essa previsão, o art. 5º, § 3º, admite a possibilidade de substabelecimento da prática de atos executivos a substitutos e escreventes devidamente credenciados:

Art. 5º (...) § 3º O agente de execução extrajudicial poderá substabelecer a prática de atos executivos a substitutos e escreventes devidamente credenciados, que somente poderão atuar se estiverem munidos de documentos que comprovem a sua condição de agentes de execução extrajudicial, observado o disposto no § 1º do art. 27 desta Lei.

¹⁸ Art. 798. Ao propor a execução, incumbe ao exequente: I - instruir a petição inicial com: a) o título executivo extrajudicial; b) o demonstrativo do débito atualizado até a data de propositura da ação, quando se tratar de execução por quantia certa; c) a prova de que se verificou a condição ou ocorreu o termo, se for o caso; d) a prova, se for o caso, de que adimpliu a contraprestação que lhe corresponde ou que lhe assegura o cumprimento, se o executado não for obrigado a satisfazer a sua prestação senão mediante a contraprestação do exequente;

Verifica-se, portanto, uma incompatibilidade entre os dispositivos, a demandar esclarecimento quanto à própria natureza da competência atribuída ao tabelião de protesto. É necessário definir se a competência é, de fato, exclusiva, como expressamente estabelece o art. 4º, ou se possui natureza delegável, como parece pressupor o art. 5º, § 3º.

A distinção não é meramente terminológica. Se a intenção do Projeto é atribuir ao tabelião competência exclusiva para o exercício das funções de agente de execução extrajudicial, a possibilidade de substabelecimento prevista no art. 5º, § 3º, mostra-se incompatível com essa natureza, uma vez que a competência exclusiva, por sua própria definição, não comporta delegação¹⁹. Nesse caso, o texto da proposta contém contradição que precisa ser sanada, sob pena de não se definir, com a necessária precisão, quem efetivamente será o responsável pelo exercício das funções de agente de execução extrajudicial.

Nas lições de José Afonso da Silva:

A diferença que se faz entre competência exclusiva e competência privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada²⁰.

Por fim, no que diz respeito especificamente à situação dos Oficiais de Justiça, servidores que, conforme já exposto, sofrerão impactos relevantes com a implementação da medida, verifica-se que o Projeto de Lei nº 6.204/2019 promove, no âmbito da execução extrajudicial, uma sobreposição com atribuições atualmente conferidas legalmente aos Oficiais. Isso ocorre a despeito de não ter sido proposta qualquer alteração no art. 154 do Código de Processo Civil, que expressamente estabelece:

Art. 154. Incumbe ao oficial de justiça:

- I - fazer pessoalmente **citações**, prisões, **penhoras**, **arrestos e demais diligências próprias do seu ofício**, sempre que possível na presença de 2 (duas) testemunhas, certificando no mandado o ocorrido, com menção ao lugar, ao dia e à hora;
- II - executar as ordens do juiz a que estiver subordinado;
- III - entregar o mandado em cartório após seu cumprimento;
- IV - auxiliar o juiz na manutenção da ordem;
- V - efetuar **avaliações**, quando for o caso;
- VI - certificar, em mandado, proposta de autocomposição apresentada por qualquer das partes, na ocasião de realização de ato de comunicação que lhe couber.

¹⁹ Lei nº 9.784/1999: Art. 13. Não podem ser objeto de delegação: (...) III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

²⁰ Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, 16a Edição, pg. 480.

Parágrafo único. Certificada a proposta de autocomposição prevista no inciso VI, o juiz ordenará a intimação da parte contrária para manifestar-se, no prazo de 5 (cinco) dias, sem prejuízo do andamento regular do processo, entendendo-se o silêncio como recusa. (grifou-se)

Ocorre que o Projeto de Lei nº 6.204/2019 atribui ao agente de execução, entre outras, funções que coincidem diretamente com aquelas tradicionalmente desempenhadas pelos Oficiais de Justiça:

Art. 4º. Incumbe ao agente de execução extrajudicial:

(...)

III – efetuar a citação do executado para pagamento do título, com os acréscimos legais;

IV – efetuar o arresto, a penhora e a avaliação dos bens, observado o disposto no § 5º deste artigo e no art. 805 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

V – realizar atos de expropriação;

A comparação entre os dispositivos evidencia, portanto, que parcela significativa das atribuições legalmente conferidas aos Oficiais de Justiça – notadamente aquelas relacionadas à citação, à penhora e à avaliação de bens – é atribuída, pelo Projeto, ao agente de execução no âmbito da execução extrajudicial, que compreende as obrigações de pagar quantia certa. Há, assim, uma sobreposição objetiva de atribuições entre as duas funções, sem que o art. 154 do Código de Processo Civil seja concomitantemente alterado para delimitar ou excepcionar a atuação dos Oficiais de Justiça nesse novo modelo.

2.5. Da posição do CNJ: Parecer contrário ao PL nº 6.204/2019

Ainda antes de o Projeto de Lei nº 6.204/2019 avançar em seu trâmite no Senado Federal, a própria autora da proposta, Senadora Soraia Thronicke, submeteu-a ao crivo do Conselho Nacional de Justiça. Por meio do Ofício nº 107/2019-GSSTHRON, a parlamentar requereu ao órgão de controle do Poder Judiciário a emissão de nota técnica sobre a proposição. O requerimento foi autuado como Nota Técnica nº 0001014-48.2020.2.00.0000, distribuído ao Conselheiro Rubens Canuto e encaminhado à Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários, sendo o parecer de relatoria do Conselheiro Luiz Fernando Tomasi Keppen.

A justificativa apresentada pela senadora para a mudança legislativa, repise-se, assentava-se na alegação de que a jurisdição estatal estaria "mergulhada em crise", apontando como causas o alto custo do processo de execução, o excessivo tempo de tramitação e o baixo índice de satisfação dos créditos exequendos. Segundo a proposta, o Poder Judiciário

só seria chamado a intervir em hipóteses excepcionais – quando fosse necessário decidir embargos do devedor, dúvidas suscitadas pelo agente de execução ou determinar medidas de força e coercitivas –, argumentando-se ainda que os tabeliães já estariam sujeitos à fiscalização do próprio CNJ e das Corregedorias estaduais, e que a medida geraria economia para os cofres públicos.

O parecer do CNJ, contudo, foi integralmente contrário à proposta, e é exatamente esse o ponto que interessa destacar nesta nota técnica, por se tratar da manifestação do órgão constitucionalmente incumbido do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. A Comissão competente constatou, de início, uma contradição estrutural no próprio desenho do projeto: a delegação recairia apenas sobre os atos mais simples da execução, mantendo-se no Judiciário justamente as etapas mais complexas e demoradas. Nas palavras do parecer:

Com todas as vênias, penso que a desjudicialização da execução civil de título judicial e extrajudicial, tal qual delineada no projeto de lei em comento, revela-se inviável, posto que, a toda evidência, pretende transferir para os tabeliães de protesto apenas a parte fácil da execução, que são atos notificatórios, persecutórios e de consulta a sistemas eletrônicos de busca e apreensão patrimonial, relegando tudo que de complexo há na execução para o Poder Judiciário.

O parecer também foi assentado em fundamentos de ordem constitucional, evocando os princípios da inafastabilidade e da indelegabilidade da atividade jurisdicional como pilares da sistemática processual vigente, decorrentes da vontade do Constituinte de preservar os poderes decisórios nas mãos do juiz – agente estatal dotado de garantias de isenção frente a interferências econômicas e políticas, das quais tabeliães, substitutos e escreventes não dispõem. É nesse contexto que o opinativo pondera:

Ninguém desconhece que, a despeito das garantias da magistratura, juízes sofrem pressões de agentes econômicos estatais ou privados em processos de execução. Assim, tabeliães de protesto, substitutos e escreventes, que não possuem essas garantias, e por vezes são ou foram agentes políticos (fato possível), com todas as vênias, teriam dificultada isenção para conduzir processo de execução.

Para além da fundamentação principiológica, o parecer explorou hipóteses práticas que evidenciam a inconsistência do modelo proposto: exceções de impedimento do tabelião, exceções de pré-executividade e embargos à execução – estes últimos, verdadeiro processo de conhecimento com cognição exauriente e aptos a suspender a marcha executiva – sempre desaguariam, ao fim, na decisão do magistrado, criando

o que o parecer chamou de um "ping-pong" entre o foro judicial e o extrajudicial, citando a doutrina de Fredie Didier Jr. para reforçar que "*não há atividade judicial que prescinda da cognição*".

O Conselho apontou, ainda, que o projeto criaria obstáculo ao acesso à justiça, ao instituir emolumentos prévios e finais que onerariam o devedor além do principal, da correção monetária, dos juros e dos honorários advocatícios, e que a proposta, a pretexto de desburocratizar, na verdade impactaria negativamente a arrecadação dos tribunais.

Diante desse conjunto de razões, o parecer da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários concluiu que era "totalmente contrário à aprovação do Projeto de Lei nº 6.204/19".

A manifestação é de especial importância porque revela que a própria instância de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário – provocada pela autora da proposta e, portanto, sem qualquer viés de oposição parlamentar – identificou no projeto vícios que vão muito além da conveniência política: **inviabilidade prática, afronta aos princípios constitucionais da inafastabilidade e da indelegabilidade da jurisdição, risco de captura da execução por interesses econômicos e políticos alheios às garantias da magistratura, e criação de novos entraves de custo e complexidade para o jurisdicionado**. Esse posicionamento técnico e institucional do CNJ constitui, assim, elemento probatório robusto a corroborar as inconstitucionalidades e irregularidades apontadas nesta nota técnica em relação ao PL nº 6.204/2019.

Anote-se que o Processo nº 0001014-48.2020.2.00.0000 foi arquivado em razão de pedido formulado pela própria requerente, Senadora Soraya Thronicke. O arquivamento do procedimento – ocorrido, frise-se, após a manifestação técnica cujo teor não atendia aos interesses da requerente – e a ausência de ratificação, pelo Colegiado, do parecer emitido pela Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários não afastam, contudo, a relevância da análise técnica realizada no âmbito do Conselho. O conteúdo daquela manifestação permanece pertinente à discussão travada e corrobora, sob perspectiva técnica, as inconstitucionalidades ora apontadas.

3. DA CONCLUSÃO

Diante das considerações expostas nesta Nota Técnica, conclui-se que o Projeto de Lei nº 6.204/2019 apresenta vícios de ordem constitucional e legal que comprometem sua validade jurídica. As disposições

analisadas evidenciam incompatibilidades materiais com as garantias fundamentais de acesso à Justiça e de inafastabilidade da jurisdição, bem como com o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e o princípio da eficiência administrativa, além de atingirem as atribuições e prerrogativas próprias dos atores que integram a estrutura da Justiça, em especial dos magistrados e dos Oficiais de Justiça.

Tais vícios não se limitam a questões de técnica legislativa ou de opção de política judiciária. Ao transferir ao agente de execução extrajudicial atribuições que a legislação vigente expressamente confere aos Oficiais de Justiça – a exemplo da citação, da penhora, da avaliação de bens e da prática de atos de expropriação –, o Projeto promove indevida sobreposição e invasão do âmbito funcional da categoria, sem a correspondente alteração das normas que atualmente disciplinam essas atribuições. Trata-se, portanto, de deslocamento de competências legalmente estabelecidas, que configura ilegalidade e, na medida em que repercute sobre garantias e princípios constitucionalmente assegurados, evidencia também vícios de inconstitucionalidade material.

Nesse sentido, os vícios identificados ao longo desta Nota Técnica consubstanciam afronta, entre outros, ao art. 5º, incisos XXXV, LV e LXXIV, e ao *caput* do art. 37 da Constituição da República, não se mostrando juridicamente compatível com a ordem constitucional vigente a transferência, nos moldes propostos, de funções próprias da atividade jurisdicional e de atribuições atualmente cometidas aos Oficiais de Justiça a agentes privados. Por essas razões, o Projeto de Lei nº 6.204/2019, na forma analisada, revela-se materialmente inconstitucional e ilegal nos pontos examinados, especialmente por promover indevida invasão das atribuições dos Oficiais de Justiça e por comprometer garantias estruturantes do acesso à Justiça, do devido processo legal e da eficiência administrativa.

É o que se tem a anotar.

Lucas de Almeida
OAB/DF 80.995