



Constitucionalização do Direito Registral

Constitutionalisation Of Registry Law

Marcelo Puccini Caminha Filho

Resumo: A constitucionalização do Direito é fenômeno ligado ao que se convencionou chamar de “neoconstitucionalismo”, um movimento de valorização da Constituição e de reconhecimento de sua normatividade. Dentre suas múltiplas acepções, a principal remete à reinterpretação dos institutos do Direito sob o paradigma constitucional – um processo contínuo ao qual têm sido submetidos os textos normativos de todas as áreas do Direito brasileiro. O objetivo do presente estudo é avaliar, pela análise bibliográfica e do ordenamento jurídico, se e como o Direito Registral passa por essa releitura.

Palavras-chave: constitucionalização; direito registral; normatividade constitucional.

Abstract: The constitutionalisation of law is a phenomenon related to neoconstitutionalism, a movement of valorization of the Constitution and of recognition of its normativity. Among its multiple meanings, the main one alludes to the reinterpretation of legal institutes through a constitutional paradigm – a continuous process to which legal texts from all areas of Brazilian Law have been subjected. This study has the objective of assessing, through the application of the technique of bibliographic and legislative review, if and how the Registry law has been exposed to this reevaluation.

Keywords: constitutionalisation; registry law; constitutional normativity.

INTRODUÇÃO

A chamada “Constitucionalização do Direito” é fenômeno reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência brasileira. Sua raiz histórica é, no contexto global, o período do pós-Segunda Guerra Mundial e, no Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Do ponto de vista ideológico, baseia-se na concepção de que a Constituição possui força normativa e, portanto, deve conformar o ordenamento jurídico, irradiando seus efeitos por todo o sistema.

Apesar da certeza quanto à sua existência, o termo ainda é usado de forma polissêmica, o que dificulta a compreensão dos seus efeitos. O objetivo do presente estudo é avaliar, pelo emprego da metodologia de revisão bibliográfica, quais são os contextos em que é utilizada e quais significados são atribuídos à expressão “Constitucionalização do Direito”, e, a partir dessa premissa, promover um exame da legislação e da jurisprudência brasileiras com o fim de verificar se o Direito Registral foi afetado por esse fenômeno.

Para tanto, o trabalho é dividido em duas seções, sendo a primeira dedicada a estabelecer as acepções para a locução empregadas pela doutrina pátria. Já na segunda é dado enfoque ao Direito Registral, observando, a partir do estudo de suas normativas e dos precedentes judiciais que abordam as suas controvérsias, se e como esse ramo do direito tem sido influenciado por cada um dos fenômenos compreendidos sob a terminologia “Constitucionalização do Direito”.

CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO

Não mais se debate quanto à consolidação de uma perspectiva constitucionalista do Direito Civil (o chamado Direito Civil Constitucional) e, de forma mais ampla, do Direito em geral. A constitucionalização do Direito é processo reconhecido e corroborado pela doutrina jurídica. No entanto, esse movimento, com raízes na constituinte de 1987¹, apesar de fartamente documentado, possui conteúdo ambivalente, visto que a ele são atribuídas múltiplos significados, nem todos compatíveis².

Pelo termo “constitucionalização do Direito”, alguns autores fazem referência ao (i) fenômeno de incorporação ao texto constitucional de normas típicas da legislação infraconstitucional, alçando-as à condição de superioridade hierárquica no ordenamento jurídico. Contudo, esse não é o único significado da expressão – nem mesmo o de maior adesão. Remete também à consolidação no pensamento jurídico da (ii) técnica conhecida como “filtragem constitucional”, que corresponde à reinterpretação no ordenamento jurídico sob a perspectiva da normatividade e superioridade hierárquica da Constituição³, resultando (a) na revogação ou reconhecimento da invalidade das normas infraconstitucionais com ela incompatíveis e (b) na extração, na leitura do texto infraconstitucional, da norma que melhor realize os princípios e valores constitucionais; e, por fim, à (iii) aplicação direta das normas constitucionais às relações reguladas pelo Direito Registral em razão do reconhecimento de sua força normativa.

Cada um desses significados será explorado em sua relação com o Direito Registral, a partir da análise das normativas que regulam o tema e da jurisprudência pátria.

CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO REGISTRAL

O Direito Registral é ramo autônomo da ciência jurídica, de natureza adjetiva ou formal¹, que compreende as normas que estabelecem os procedimentos registrares, os efeitos dos atos registrários e o estatuto funcional dos registradores⁵. Trata-se de área do Direito Público, de competência legislativa privativa da União⁶, e sujeita a regulamentos administrativos emanados do Poder Judiciário por seus órgãos competentes⁷.

Para responder à pergunta “o Direito Registral passou pelo processo de constitucionalização?” é necessário enfrentá-la em partes, sob cada perspectiva distinta desse fenômeno, conforme significados explorados no capítulo 1.

1 A Direito formal, ou adjetivo, consiste no sistema de normas voltadas à realização do direito material, ou substancial, pela conferência de validade e eficácia como resultado de um procedimento. Não se ignora a oposição da doutrina atual ao termo, considerado desmerecedor das disciplinas nele enquadradas, tidas como secundárias ou acessórias ao direito substancial (nesse sentido, ver: 4). É evidente que o Direito Registral possui natureza e objetivos próprios, autônomos em relação aos ramos do Direito aos quais dá aplicação. A terminologia empregada apenas salienta a finalidade própria dessa disciplina.

Constitucionalização do Direito Registral Enquanto Incorporação ao Texto Constitucional

A primeira acepção explorada do termo “constitucionalização do Direito” dizia respeito à progressiva inserção, no corpo da Constituição, de normas de caráter infraconstitucional. O emprego da expressão nesse sentido, e a própria operacionalização desse processo, não é isenta de críticas. Para alguns autores, a incorporação ao texto constitucional de normas dos ramos específicos do Direito implicaria um “esvaziamento” de sua disciplina⁸.

Independentemente do seu mérito, é fato verificável a sua utilização corrente. Na fundamentação do voto-condutor do aresto do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843989, a expressão é utilizada pelo Ministro Alexandre de Moraes nesse mesmíssimo sentido².

Para aferir a influência desse fenômeno no Direito Registral, é necessário analisar o texto constitucional atual e compará-lo com os anteriores, buscando contrapor o grau de infiltração neles de normas desse tema. Para tanto, far-se-á uma comparação entre o corpo da Constituição da República Federativa de 1988 e das suas duas antecessoras diretas: a de 1967 (na redação original) e a de 1946³. Isso porque refletem dois períodos políticos bastante distintos do Brasil e, se analisadas em conjunto, oferecem um maior controle contra resultados excepcionais.

Em relação ao Direito Civil, sujeito a maior quantidade de análises de sua constitucionalização, é notável a sua interpenetração no texto constitucional – especialmente no que toca ao direito pessoal de família, com a regulamentação do instituto do casamento, e ao direito das coisas, com a previsão de espécies de usucapião. No entanto, não se percebe esse fenômeno com tanta intensidade no Direito Registral. Com exceção das imunidades dos registros de nascimento e de óbito, inexistentes no período pretérito à Constituição de 1988, o texto constitucional atual incursiona, em maior extensão do que os anteriores, apenas na regulamentação da delegação das atividades notariais e registrais pelo art. 236 e da sua fiscalização pelo Poder Judiciário, especialmente no art. 103-B.

Amatéria, no entanto, é materialmente constitucional. O art. 236 da Constituição Federal trata de quatro temas: (i) a natureza privada da delegação dos serviços notariais e registrais, (ii) a responsabilidade civil dos notários e registradores e a sua fiscalização pelo Poder Judiciário, (iii) a estrutura normativa dos emolumentos, e (iv) o modo e periodicidade do provimento das delegações.

2 “11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador”⁹.

3 Para fins desse trabalho, não será objeto de análise as normas do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visto que, a despeito de sua natureza constitucional, sua finalidade é de instituir um regime de transição, razão pela qual não pode ser critério para aferir a suposta penetração do Direito Registral no texto constitucional.

No que toca à natureza definida constitucionalmente, cumpre atentar que a delegação dos serviços notariais e registrais a particulares é *sui generis*, representa descentralização excepcional da prestação de serviço público e trata-se de política de Estado. Por essas razões, é lógica a sua inclusão no corpo da Constituição, diferenciando-a dos regimes de delegação em geral, previstos no art. 175. Quanto à responsabilidade, compreende norma exceptiva do regime estabelecido pelo § 6º do art. 37, o que justifica a sua presença no texto constitucional.⁴ Tratando-se de pacto federativo e de documento fundacional da divisão funcional do poder, é indispensável que a Constituição Federal distribua a competência para fiscalizar os serviços notariais e registrais, atribuindo-a a Poder de ente federado. A definição dos instrumentos normativos e da competência para legislar sobre emolumentos é matéria tipicamente constitucional, recebendo o mesmo tratamento que a Constituição confere aos demais tributos. Por fim, o estabelecimento do modo de provimento das delegações por concurso público de provas e títulos e da sua periodicidade, conquanto corolário dos princípios da igualdade e da impessoalidade, é o único tema referenciado no art. 236 que não conclama materialidade constitucional.

Por todo esse contexto, não surge como evidente e substancial o processo de incorporação de normas infraconstitucionais atinentes aos registros públicos no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Constitucionalização do Direito Registral Enquanto Revogação ou Reconhecimento da Invalidez de Normas Infraconstitucionais

No período pós-Segunda Guerra Mundial, e, no Brasil, especialmente com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, difundiu-se no pensamento jurídico a perspectiva de que o texto constitucional ocupa papel de centralidade no ordenamento jurídico, irradiando efeitos sobre todo o sistema jurídico³.

A principal consequência dessa mudança de paradigma é a exigência de conformidade de todas as normas infraconstitucionais com as de caráter constitucional.

A colisão com as normas constitucionais produz, em relação às demais, dois possíveis efeitos: a cessação de sua eficácia pela revogação (em processo conhecido como não-recepção) ou o reconhecimento da invalidade daquelas que são produzidas na sua vigência. A distinção é de alta relevância, principalmente no que toca à eficácia produzida pelas normas cuja vigência é cessada. As revogadas param de produzir efeitos a partir da entrada em vigor de norma constitucional contraditória, no que se convencionou denominar de eficácia *ex nunc*, enquanto aquelas cuja invalidade é reconhecida não devem, como regra, irradiar qualquer efeito, produzindo o reconhecimento dessa condição eficácia *ex tunc*.

4 Na verdade, a norma extraída pela interpretação literal do § 6º do art. 37 da Constituição Federal não abrangeria, no seu espectro de incidência, a responsabilidade do notário e do registrador, na medida em que, posto prestadores de serviço público, não são pessoas jurídicas. No entanto, é razoável cogitar de uma atuação cautelosa do legislador no sentido de evitar interpretações extensivas.

Para a análise do emprego dessa operação de compatibilização do Direito Registral com as normas da Constituição, basta uma incursão no histórico da jurisdição constitucional do país. Uma breve pesquisa na base de dados jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal revela mais de uma dezena de casos de submissão de normas atinentes aos registros públicos à análise de constitucionalidade.⁵

Por esses dados, é possível concluir que há uma constitucionalização do Direito Registral no sentido de submissão da validade e da eficácia das normas infraconstitucionais dessa área ao império da Constituição.

Constitucionalização do Direito Registral Enquanto Critério Interpretativo das Normas Infraconstitucionais

Em uma definição ligeiramente distinta, embora fundada na mesma normatividade constitucional, a “Constitucionalização do Direito Registral” corresponde ao posicionamento da Constituição no centro axiológico do sistema jurídico, utilizando os seus princípios e valores como vetores hermenêuticos¹². Nesse sentido, o intérprete deve aferir as possibilidades semânticas do texto infraconstitucional e aderir àquele que melhor realiza a principiologia constitucional¹³.

Exemplo é a interpretação conferida pelos Tribunais ao § 4º do art. 54 da Lei nº 6.015, de 1973, incluído pela Lei nº 13.484, de 2017⁶. O dispositivo, em sua literalidade, estabelece uma faculdade aos pais de optar, no registro de nascimento, por uma de duas opções de nacionalidade do registrando: o local do nascimento ou o Município de residência da mãe. A despeito da clareza do texto, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo conferiu interpretação extensiva a essa regra, compatibilizando-a com o princípio da igualdade entre os genitores.⁷ A solução é lógica, mas contraria as orientações estabelecidas no Provimento nº 149, de 2023, da Corregedoria Nacional de Justiça, e nas normativas da maioria das Corregedorias dos Tribunais pátrios.

Note-se que não há uma invalidação da normativa inferior, mas a seleção, dentro de todo o espectro de factibilidade, da interpretação mais conducente à realização dos princípios e valores constitucionais, de caráter ampliativo.

Outro exemplo é o dos elementos constitutivos do assento de natimorto. A legislação registral não refere quais seriam os dados cabíveis, estabelecendo

5 A título de exemplo, cite-se a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 9.366, de 1996, do Estado de São Paulo, que determinava a microfilmagem de documentos arquivados em cartórios extrajudiciais¹⁰ e o reconhecimento de repercussão geral à questão da constitucionalidade do artigo 1.361, § 1º, do Código Civil no tocante à obrigatoriedade do registro, no cartório de títulos e documentos, do contrato de alienação fiduciária de veículos automotores¹¹.

6 “Art. 54. (...) § 4º A naturalidade poderá ser do Município em que ocorreu o nascimento ou do Município de residência da mãe do registrando na data do nascimento, desde que localizado em território nacional, e a opção caberá ao declarante no ato de registro do nascimento”¹⁴.

7 “37.2. A naturalidade poderá ser do Município em que ocorreu o nascimento ou do Município de residência da mãe ou do pai do registrando na data do nascimento, desde que localizado em território nacional, e a opção caberá ao declarante no ato de registro do nascimento.”¹⁵

apenas que será lavrado com os “elementos que couberem”.⁸ Inobstante, a Corregedoria Nacional de Justiça, dando concretude ao princípio da dignidade da pessoa humana, em respeito ao sofrimento dos pais do registrando, reconheceu o nome como uma informação facultativa do registro, conferindo aos pais o direito de opção.⁹

Diante disso, é claro que a “Constitucionalização do Direito”, enquanto atribuição à Constituição e de seus princípios da condição de critério hermenêutico, está presente também no Direito Registral, determinando a atuação do seu intérprete.

Constitucionalização do Direito Registral Enquanto Aplicação Direta das Normas Constitucionais aos Procedimentos Registrais

O último significado atribuído à expressão “Constitucionalização do Direito” refere à impositividade de aplicação direta das normas constitucionais às relações jurídicas, independentemente de regulamentação específica. Trata-se de corolário lógico do reconhecimento de força normativa à Constituição – se o texto constitucional possui normatividade, logo, é devido o seu cumprimento. Acaso a falta de norma infraconstitucional impeça a sua produção de efeitos, deve ser suprida a omissão pela utilização dos métodos de colmatação de lacunas (posição concretista).

Exemplo concreto desse pensamento está no julgamento do Recurso Extraordinário nº 670.422¹⁷, Tema nº 761, no qual, dando-se aplicação aos princípios da dignidade da pessoa humana, da personalidade, da intimidade, da isonomia, da saúde e da felicidade, o Supremo Tribunal Federal fixou as seguintes teses, em repercussão geral:

- i) O transgênero tem direito fundamental subjetivo à alteração de seu prenome e de sua classificação de gênero no registro civil, não se exigindo, para tanto, nada além da manifestação da vontade do indivíduo, o qual poderá exercer tal faculdade tanto pela via judicial como diretamente pela via administrativa.
- ii) Essa alteração deve ser averbada à margem no assento de nascimento, sendo vedada a inclusão do termo ‘transexual’.
- iii) Nas certidões do registro não constará nenhuma observação sobre a origem do ato, sendo vedada a expedição de certidão de inteiro teor, salvo a requerimento do próprio interessado ou por determinação judicial.
- iv) Efetuando-se o procedimento pela via judicial, caberá ao magistrado determinar, de ofício ou a requerimento do interessado, a expedição de mandados específicos para a alteração dos demais registros nos órgãos públicos ou privados pertinentes, os quais deverão preservar o sigilo sobre a origem dos atos¹⁷.

8 “Art. 53. No caso de ter a criança nascido morta ou no de ter morrido na ocasião do parto, será, não obstante, feito o assento com os elementos que couberem e com remissão ao do óbito.” 14

9 “Art. 479-A. É direito dos pais atribuir, se quiserem, nome ao natimorto, devendo o registro ser realizado no Livro “C-Auxiliar”, com índice elaborado a partir dos nomes dos pais.” 16

O procedimento foi regulamentado pelo Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018, da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, posteriormente incorporado ao Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, do mesmo órgão (Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial [CNN/CN/CNJ-Extra])¹⁸. Ressalte-se que a determinação aos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais para que instruem o procedimento e, caso cumpridos os requisitos, procedam à averbação de alteração de prenome e gênero fundamenta-se em norma constitucional, e não no art. 56 da Lei nº 6.015, de 1973¹⁴ – tratam-se de procedimentos distintos, com objetivos também diversos.¹⁰

Nesse sentido, é possível verificar que o Direito Registral tem sido alcançado pelo fenômeno da “Constitucionalização do Direito” nessa significação de aplicabilidade direta das normas constitucionais, produzindo procedimentos registrares próprios independentemente da mediação de normas infraconstitucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise bibliográfica do emprego da expressão “Constitucionalização do Direito” revela a utilização para referenciar dois fenômenos distintos: (i) a incorporação ao texto constitucional de normas típicas da esfera infraconstitucional, dando-lhes hierarquia superior no ordenamento — procedimento objeto de críticas doutrinárias por acarretar um suposto “esvaziamento” das normas legais; e (ii) o reconhecimento de força normativa e superioridade hierárquica às normas constitucionais, conferindo-lhes: (a) eficácia revogatória e invalidante das normas infraconstitucionais que sejam com si incompatíveis, (b) influência na interpretação do ordenamento jurídico, e (c) aplicabilidade direta às relações jurídicas, independentemente de uma estrutura normativa mediadora.

A partir da delimitação dos significados atribuídos a esse termo, é possível examinar o contexto histórico legislativo do Direito Registral e deduzir que esse ramo jurídico foi profundamente afetado pela alteração da concepção do papel da Constituição no ordenamento jurídico. Quanto ao primeiro sentido conferido à expressão, verifica-se que não há uma interpenetração significativa do Direito Registral no texto constitucional, sendo a maioria das normas dessa temática lá encontradas materialmente constitucionais. No que toca às diferentes compreensões do termo ligadas à normatividade e superioridade hierárquica da Constituição, tem-se uma aderência muito maior ao Direito Registral. A análise jurisprudencial revela dezenas de precedentes judiciais nos quais se reconheceu a invalidade ou a revogação de norma infraconstitucional atinente aos registros públicos pela incompatibilidade com as normas constitucionais. Por outro lado, a

¹⁰ No ponto, vale lembrar que o Provimento nº 149, de 2023, da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça reservou capítulos distintos para cada um dos procedimentos, sendo a alteração do art. 56 da Lei nº 6.015, de 1973, regulamentada pela Seção III do Capítulo V-A, enquanto a fundada na autopercepção da identidade de gênero está na Seção I do Capítulo VI.

regulamentação dada aos procedimentos registrais pelos Tribunais é repleta de exemplos de soluções hermenêuticas que resultam do emprego da principiologia constitucional para conferir interpretação distinta da literal à legislação registral. Por fim, são presentes também situações em que a aplicação direta de dispositivos constitucionais produz normas procedimentais referente aos registros públicos.

Por tudo isso, é possível aferir que a “Constitucionalização do Direito” é fenômeno que, em suas múltiplas acepções, afeta significativamente a compreensão do Direito Registral.

REFERÊNCIAS

1. Tepedino G. O direito civil constitucional e suas perspectivas atuais. In: Tepedino G, organizador. *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. Anais do Congresso Internacional de Direito Civil Constitucional da Cidade do Rio de Janeiro. São Paulo: Atlas; 2008.
2. Leal F. Seis objeções ao direito civil constitucional. *Rev EMERJ*. 2020 maio-ago;22(2).
3. Barroso LR. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Rev Dir Adm*. 2005 abr-jun.
4. Theodoro Júnior H. *Curso de direito processual civil*. Vol. 1. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense; 2024. p. 41.
5. Nucci GS. *Curso de direito processual penal*. 21. ed. rev, atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; 2024. p. 46.
6. Loureiro LG. *Registros públicos: teoria e prática*. 12. ed. rev, atual e ampl. São Paulo: JusPodivm; 2023.
7. Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília (DF): Diário Oficial da União; 1988.
8. Brasil. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. *Diário Oficial da União*; 1994 nov 18.
9. Schreiber A. *Direito civil e constituição* [Internet]. São Paulo: Grupo GEN; 2013. Disponível em: Minha Biblioteca.
10. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 843989. Relator: Moraes A. Julgado em 18 ago 2022. DJe 12 dez 2022.
11. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3723. Relator: Mendes G. Julgado em 27 mar 2020. DJe 15 abr 2020.
12. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 611639. Relator: Aurélio M. Julgado em 9 dez 2010. DJe 1 abr 2011.

13. Tepedino G. Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil. *Rev Renovar*. 2006 abr-jun;1(2):37-53.
14. Barcellos AP. Curso de direito constitucional. 5. ed. rev, atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; 2023. p. 69.
15. Brasil. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*; 1973 dez 31.
16. São Paulo (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Corregedoria Geral da Justiça. Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. Tomo II, Capítulo XVII, item 37.1.
17. Brasil. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023.
18. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 670422. Relator: Toffoli D. Julgado em 15 ago 2018. DJe 10 mar 2020.
19. Brasil. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018.