

Conselho Nacional de Justiça

Autos: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0004511-80.2014.2.00.0000
Requerente: CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
Requerido: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

PARECER

1. A esta Corregedoria Nacional de Justiça repassou o Corregedor Geral da Justiça do Estado do Paraná, Des. EUGÊNIO ACHILLE GRANDINETTI, consulta que lhe formulara Mariana Campos Virgílio, acerca (i) da ordem de acréscimo dos sobrenomes dos cônjuges e (ii) da possibilidade jurídica de sua agregação mútua, agitando-se a norma inscrita no § 1º do art. 1.565 do Código Civil:

“Qualquer dos nubentes, querendo, poderá acrescentar ao seu o sobrenome do outro.”

2. Não se nega a vantagem da **uniformidade** das boas práticas registrais, mas ela, de comum, é resultante de uma contínua experiência jurídica –a concreta experiência de casos, dos quais se vão induzindo soluções mais universais e a conclusão da boa *praxis*.

Diversamente, respostas desamparadas da tradição de problemas e de suas soluções levam não à desejada uniformidade de boas práticas no registro, mas apenas a um uniformismo apriorístico que nem sempre conclui de maneira conveniente.



3. A **qualificação negativa** na atividade própria dos registros públicos –ou seja, a recusa da prática de dado registro concretamente postulado– atrai a eventualidade do **processo de dúvida** (arts. 198 *et seq.* e 296 da Lei nº 6.015, de 31-12-1973), que tem seu **itinerário legal**. Já por isso não se parece recomendável que esta Corregedoria Nacional de Justiça, também observante do **princípio da legalidade**, intervenha, em abstrato e de modo normativo, antecipando soluções que a lei de regência afeta, em primeiro lugar e em concreto, **ao próprio registrador**, que, titular de uma delegação com fundamento na Constituição federal (art. 236), é um profissional do direito que possui, natural e legalmente (art. 28 da Lei nº 8.935, de 18-11-1994), o atributo da independência nos estreitos limites jurídicos do exercício de suas funções, submetendo-se ainda seu ato de qualificação ao controle inicial das instâncias judiciárias estaduais.

Acrescente-se que a normativa em vigor sequer prevê a **dúvida doutrinária**, equivale a dizer, uma consulta sobre a registrabilidade em abstrato.

Fosse acaso viável o pronunciamento prévio desta Corregedoria Nacional sobre as questões objeto da consulta em tela, **ou bem** se anteciparia, pois, um juízo que, primeiramente, é do registrador e, depois, de modo eventual, das instâncias judiciais competentes para a apreciação e decisão das dúvidas registrárias, **ou bem**, à falta de lei expressa acerca da questão de fundo, dar-se-ia ensejo a uma normatização correcional. Ali, com o juízo antecipado, ter-se-ia o exercício de competências administrativas *per saltum*, admissível embora em casos excepcionais; aqui, com a criação de normas, põe-se o risco de usurpação de competências legislativas.

4. Da **letra** do § 1º do art. 1.565 do Código Civil, com efeito, não se extrai, ao menos de modo evidente, resposta à versada questão da **ordem** do acréscimo dos sobrenomes dos nubentes.

Se, nessa parte, fosse o caso de responder à consulta, haveria (quando menos) implícita edição de norma compulsiva por esta Corregedoria Nacional.

Mas o tema objeto da vertente consulta, qual o do **registro de nomes** –consistente, na espécie e com maior rigor, em uma retificação positiva (acréscimo) da qualificação pessoal–, interessa não apenas ao **Direito registrário**, na medida em que a publicidade do nome ostenta manifesto relevo para a vida social, mas, e aqui de modo logicamente anterior e superior, ao **Direito da personalidade**, ou seja, o nome como **atributo da pessoa** e, mais além, como **atributo familiar**.

Tal se vê –e ainda sem cogitar do interesse da matéria no campo administrativo–, compreende-se o discutido tema em âmbitos que se submetem, no plano legislativo, à **competência constitucional** privativa da União (incs. I e XXV do art. 22 da Constituição da República), pelo **Congresso Nacional**, com sanção do **Presidente da República** (art. 48).

É certo que compete ao egrégio Conselho Nacional de Justiça a expedição de atos regulamentares e a recomendação de providências (inc. I do § 4º do art. 103-B do Código Político de 1988), e a esta Corregedoria Nacional compete

“expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correicionais, sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça” (inc. X do art. 8º do Regimento Interno do Conselho, Emenda Regimental nº 1, de 9-3-2010).

Todavia, recomendações, provimentos, instruções, orientações e outros normativos, como ficou dito, **“sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de justiça”**, sem usurpação de competências que estão assinadas na Constituição federal, nem, de comum, supressão das competências administrativas próprias dos registradores, notários e dos juízos e tribunais a que a lei assinou a tarefa inicial de fiscalizar os atos registrários e notariais.

A edição de atos normativos por esta Corregedoria Nacional supõe sempre o reconhecimento dos limites de sua competência. Nada impede –antes mesmo parece convir– que se expeça uma normativa mínima nacional para aperfeiçoar as atividades das notas e dos registros públicos, mas normativa que (i) consolide preceitos vigentes (incluída a textualização dos costumes), (ii) regulamente outros quando a lei confira ao Judiciário essa competência (p.ex., *vidē* § 5º do art. 615-A do cpc-A do Código de Processo Civil), (iii) verse normas técnicas (na dicção do inc. XIV da Lei nº 8.935, de 1994). Vai além desses limites, contudo, uma atuação normativa que vise a colmatar lacunas no Direito posto ou a antecipar compreensão do significado normativo de dada lei.

5. A personalização jurídica autônoma dos cartórios extrajudiciais (*caput* do art. 236 da Constituição federal) e a independência profissional dos registradores e dos tabeliães (arts. 3º e 28 da Lei nº 8.935, de 1994) não impedem, no direito brasileiro atual, o **controle intersubjetivo** de suas atividades, com os correspondentes atributos de **inspeção**, de **disciplina** e de **supervisão** que as leis em vigor conferem ao Poder judiciário (§ 1º do art. 236 da Constituição e arts. 37, 35, inc. II, e 38 da Lei nº 8.935/1994).

O atributo de **supervisão**, remetido pelo Código Político à normativa subconstitucional (§ 1º do art. 236), versou-se na Lei nº 8.935/1994, que atribuiu ao Judiciário a expedição de “**normas técnicas**” (inc. XIV do art. 30) e o dever de zelar “para que os serviços (...) sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente” (art. 38).

Essas regras são indicativas de que o controle conferido ao Poder judiciário sobre as atividades notariais e registrárias condizem com a ideia de **superintendência**, assinando-se, pois, à tutoria judicial também um **poder de orientação** dos serviços dos registros e das notas.

Sem embargo, **atributos de controle**, tanto que se refiram, tal o caso, a atividades dotadas de independência jurídica, são poderes de **inspeção**, de **disciplina**, de **tutela revocatória** e de **superintendência** (ou orientação), que não incluem, contudo, poder de **direção**, porque a direção –que implica um **dever** correspondente de rigorosa observância pelos tutelados– leva a um **antagonismo essencial** com a independência jurídica dos destinatários.

Uma coisa é dar **diretivas**, recomendar boas práticas –desde que **convenha fazê-lo e oportuno o seja**–, outra, muito diversa, é dar **ordens** (ainda que ao modo geral e abstrato) em matéria que, subordinada a competência legislativa alheia, tampouco se acomoda à ideia de independência jurídica do destinatário da ordem, ressalvada sempre a ordem concreta proferida em devido processo legal (com observância do direito de defesa e de contraditório).

A matéria empolga, bem se vê, o problema da **contenção constitucional**: os órgãos de controle têm entre suas funções nucleares as de observar e fazer observar os lindes que preservam a intangibilidade da Constituição.

Dessa maneira, custodiar as **regras de competência legislativa** –entre as quais, nenhuma há, por agora, que atribua ao Poder judiciário a função de **legislador positivo em matéria de notas e registros públicos**, salvo o território muito limitado das “normas técnicas” (inc. XIV do art. 30 da Lei nº 8.935, de 1994) e o da competência regulamentar estrita, é um dos critérios de contenção para definir a legitimidade do controle judiciário dos registros e das notas.

Podem ainda acrescentar-se dois aspectos políticos relevantes.

Primeiro, o de que o Poder judiciário, na **atuação de controle**, não é representante político da sociedade, mas ente incumbido de atividade administrativa, a serviço da sociedade civil. Diversamente, a Constituição e a lei são **funções da**

comunidade, de sorte que ostentam supremacia diante das atuações meramente administrativas. De tal sorte que, devendo a Administração (ainda a judicial) justificar-se pela norma constitucional e legal, não se vê como possa a mesma Administração ditar regras à margem de expressa ordenação normativa superior.

Segundo aspecto político: a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça –a exemplo da que se propõe ao colendo Conselho Nacional de Justiça– baliza-se por zelar pela “autonomia do Poder Judiciário” (inc. I do § 4º do art. 103-B da Constituição federal), o que compreende também a preservação das competências dos Tribunais fiscalizados, garantia de melhor observância da forma federativa do Estado brasileiro. Não se inibe, com isso, excepcionalmente, algum exercício de competência *per saltum*, exercício, contudo, que não espanca o critério de resguardo das competências anteriores, critério que norteia, de modo natural, a organicidade do Judiciário.

Cabe ainda referir um ponto adicional: refere a doutrina o risco de um efeito secundário com as denominadas “normas da Administração” (*legislatività dell'organizzazione* –na dicção de Zagrebelski). É que, com a edição de normas extralegais ditadas **pela e para** a Administração, não se pode, com frequência, evitar efeitos aflitivos dos **particulares** que se utilizam dos serviços públicos, usuários que, entretanto, não são sujeitos tutelados pela Administração pública. Vale dizer, que as “normas da Administração” terminam por instituir, quando menos **de fato**, deveres e direitos subjetivos influentes na órbita das situações jurídicas dos particulares. Vai de si a inconveniência desse efeito.

6. De que segue, ausente motivo manifesto que sugira convir o pronunciamento desta Corregedoria Nacional quanto à vertente consulta, deixa-se de respondê-la.

É o parecer que submeto à consideração da Corregedora Nacional de Justiça.

Brasília, 29 de outubro de 2014.


Desembargador Ricardo Dip

Juiz Auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça