

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DIGNÍSSIMA MINISTRA ROSA WEBER.**

**A ASSOCIAÇÃO DE DIREITO DE FAMÍLIA E DAS SUCESSÕES – ADFAS**, entidade com abrangência e representatividade nacional, por meio de sua Presidente, Regina Beatriz Tavares da Silva, brasileira, divorciada, advogada, inscrita na OAB/SP sob o nº 60.415, portadora da cédula de identidade RG nº 7.845.881-X-SSP/SP e inscrita no CPF/MF sob o nº 049.741.548-85, com endereço na Rua Maria Figueiredo, 595, 5º andar, São Paulo/SP, e-mail: reginabeatriz@adfas.org.br, de Bruno de Ávila Borgarelli, brasileiro, solteiro, inscrito na OAB/SP sob o nº 448.504, portador da cédula de identidade RG nº 40.103.891-9-SSP/SP e inscrito no CPF/MF nº 415.394.318-51, com endereço na Rua Comendador Guimarães, 25, 2º andar, conj. 202/203, Centro, Amparo/SP e de Caio Chaves Morau, brasileiro, solteiro, advogado, inscrito na OAB/SP sob o n. 357.111, com endereço em SAUS, Quadra 4, Bloco A, Edifício Victoria Office Tower, Salas 1122/1123, Brasília/DF (procuração anexa) vem, com elevado respeito, em cumprimento de suas atribuições estatutárias (documento anexo e sítio eletrônico <https://adfas.org.br/estatuto/>) e com legitimidade ativa fundada no art. 103, IX da Constituição Federal e no art. 2º, IX da Lei 9.868/1999, apresentar, nos termos do art. 102, I, “a” da Constituição Federal,

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO LIMINAR**

tendo em vista a declaração de nulidade e a interpretação conforme de disposições do artigo 94-A da Lei 6.015 de 31/12/1973 (Lei dos Registros Públicos), inserido pela Lei 14.382 de 27/06/2022, por conterem contrariedade aos artigos 1º, III, 226, *caput*, e 236, § 1º e § 2º da Constituição Federal, nos termos adiante expostos.

## I. LEGITIMIDADE ATIVA NA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

1. Na esteira do art. 2º, IX da Lei 9.868/1999, podem propor ação direta de inconstitucionalidade os legitimados consignados no art. 103 da Constituição Federal, o qual, em seu inciso IX, cuida das assim chamadas entidades de classe de âmbito nacional.
2. Nesse caso específico, todos o sabemos que a apreciação da legitimação ativa não se dá aprioristicamente, de modo que se faz necessária a avaliação, caso a caso, do preenchimento dos critérios historicamente construídos pela jurisprudência deste E. STF. São eles:
  - a) **homogeneidade (dimensão positiva) ou, ao revés, a ausência de hibridismo (dimensão negativa)** entre os membros integrantes da entidade, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (ADI 108-QI, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002);
  - b) **atendimento ao requisito subjetivo de legitimação em sede de tutela coletiva** (representatividade da "categoria" em sua totalidade) e ao requisito objetivo de "legitimação nacional" (comprovação do "caráter nacional" pela presença efetiva de associados - pessoas físicas e/ou jurídicas - em, pelo menos, nove Estados da Federação) (ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996);
  - c) **pertinência temática entre os objetivos institucionais/estatutários da entidade postulante e a norma específica objeto de impugnação** (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).
3. Na hipótese concreta, estão fartamente preenchidos os requisitos consagrados pela jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal. Nesse espectro, mesmo que a ADFAS possa não ser considerada, *a priori*, como uma entidade de classe propriamente dita, possui legitimidade para ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade, pois preenche os requisitos pacificados pela jurisprudência do STF, quais sejam, homogeneidade, representação em mais de nove estados e pertinência temática.

4. Além disso, o conceito de “entidades de classe” ampla é dotado de plurivocidade, de modo que pode abarcar diferentes modalidades de associações. Sobre o tema, o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, em ocasião em que foi relator da ADI 5166, ao reconhecer a legitimidade ativa da ABRAS (Associação Brasileira de Supermercados), afirmou que:

“A existência de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas profissões ou atividades e a não existência de disciplina legal sobre o assunto tornam indispensável que se examine, em cada caso, a legitimação dessas diferentes organizações. Causam dificuldade, sobretudo, a definição e a identificação das chamadas entidades de classe’, uma vez que, até então, inexistia critério preciso que as diferenciasse de outras organizações de defesa de diversos interesses. Por isso, está o Tribunal obrigado a verificar especificamente a qualificação dessa confederação sindical ou organização de classe instituída em âmbito nacional. Nesse sentido, merece especial referência a controvérsia sobre a legitimação das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional, tendo em vista os problemas suscitados, desde então, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Definição de entidade de classe: a noção de ‘entidade de classe’ abarca grupo amplo e diferenciado de associações, que não podem ser distinguidas de maneira simples.** Essa questão tem ocupado o Tribunal praticamente desde a promulgação da Constituição de 1988. **Em decisão de 5-4-1989 (ADIIn - MC 34-DF) tentou o Tribunal definir a noção de ‘entidade de classe’, ao explicitar que é apenas a associação de pessoas que representa o interesse comum de uma determinada categoria intrinsecamente distinta das demais.** (...) A ideia de um interesse comum essencial de diferentes ‘categorias’ fornece base para distinção entre a organização de classe, nos termos do art. 103, IX, da Constituição, e outras associações ou organizações sociais” (ADI 5166, Rel. Min. Gilmar Mendes).

5. Como outro exemplo, o Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), entidade de caráter associativo semelhante à autora, apesar de comungar de algumas linhas de pensamento distintas, teve sua legitimidade reconhecida para ajuizar a ADI 5422.
6. Igualmente, no seio da ADI 5291-DF, sob a relatoria do Excelentíssimo Ministro Marco Aurélio, houve o reconhecimento da legitimidade do Instituto de Defesa do Consumidor – IDECON, para ajuizar ADI:

“A jurisprudência, até aqui muito restritiva, limitou o acesso da sociedade à jurisdição constitucional e à dinâmica de proteção dos direitos fundamentais da nova ordem constitucional. Em vez da participação democrática e inclusiva de diferentes grupos sociais e setores da sociedade civil, as decisões do Supremo produziram acesso seletivo. As portas estão sempre abertas aos debates sobre interesses federativos, estatais, corporativos e econômicos, mas fechadas às entidades que representam segmentos sociais historicamente empenhados na defesa das liberdades públicas e da cidadania. [...] **Acreditando que restringir o conceito de entidade de classe implica, ao reduzir a potencialidade de interação entre o Supremo e a sociedade civil, amesquinhar o caráter democrático da jurisdição constitucional, em desfavor da própria Carta de 1988, reconhecemos a legitimidade ativa do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor – IDECON**”. (STF, ADI- 5291, Rel Min. Marco Aurélio, j. 06.05.2015)

7. **Quanto ao primeiro requisito – homogeneidade** -, não subsistem dúvidas de que os associados estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico, qual seja, a proteção e a segurança jurídica da família em consonância com a ordem constitucional e os anseios da sociedade, promovida pela difusão do estudo dogmático do Direito de Família e das Sucessões.
8. Esse elemento caracteriza a unidade, isto é, a homogeneidade de propósito na representação associativa, não havendo, no caso, a excessiva generalidade que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, impediria o conhecimento da ação.
9. **Quanto ao segundo requisito – representatividade** -, é certo que a ADFAS apresenta caráter nacional de representação, uma vez que congrega associados em 21 Estados da federação e no Distrito Federal, tal como se extrai do sítio eletrônico da autora (<https://adfas.org.br/diretorias-estaduais/>), no qual se encontram os presidentes das respectivas seções estaduais<sup>1</sup>:
  - i) **Acre.**  
Presidente: Pedro Paulo e Silva Freire  
Vice-Presidente: Mario Gilson de Paiva Souza
  - ii) **Amazonas**  
Presidente: Maria do Carmo Seffair Lins de Albuquerque
  - iii) **Bahia**  
Presidente: Ana Caroline Trabuco  
Vice-Presidente: Camilo De Lelis Colani Barbosa

<sup>1</sup> <https://adfas.org.br/diretorias-estaduais/> Acesso em 17/10/2022.

**iv) Ceará**

Presidente: Mabel de Carvalho Silva Portela

Vice-Presidente: Anna Magalhães

**v) Distrito Federal**

Presidente: Atalá Correia

Vice-Presidente: Paulo Roque Antônio Khouri

**vi) Espírito Santo**

Presidente: Thiago Vargas Simões

**vii) Maranhão**

Presidente: Rodrigo Otávio Bastos Silva Raposo

**viii) Mato Grosso do Sul**

Presidente: Lauane Andrekowisk Volpe Camargo

Vice – Presidente: Oton Nasser

**ix) Minas Gerais**

Presidente: Leonardo Girundi

**x) Pará**

Presidente: Elden Borges

**xi) Paraíba**

Presidente: Onaldo Queiroga

Vice-Presidente: Anna Carla Lopes

**xii) Paraná**

Presidente: Eduardo de Oliveira Leite

**xiii) Pernambuco**

Presidente: Venceslau Tavares Costa Filho

Vice-Presidente: Ana Claudia Brandão de Barros Correia Ferraz

**xiv) Piauí**

Presidente: Andrea Melo de Carvalho

Vice-Presidente: Verônica Rodrigues Salles

**xv) Rio de Janeiro**

Presidente: Walter dos Santos Rodrigues

**xvi) Rio Grande do Norte**

Presidente: Hudson Palhano de Oliveira Galvão

Vice-Presidente: Graziely Fontes

**xvii) Rio Grande do Sul**

Presidente: Roberta Drehmer Miranda

Vice-Presidente: Cristiane Beis

**xviii) Rondônia**

Presidente: Adolfo Theodoro Naujorks Neto

Vice-Presidente: Rodrigo José Dantas Lima

**xix) Santa Catarina**

Presidente: Joel Dias Figueira Junior

Vice-Presidente: Grace Regina Costa

**xx) São Paulo**

Presidente: Kátia Boulos

Vice-Presidente: Sandra Regina Carvalho Martins

Subseção Estadual São Paulo/Capital: Carla Cristiane Hallgren Silva

Subseção Estadual São Paulo/Litoral: Luiz Fernando Afonso Rodrigues

Subseção Estadual São Paulo/Interior: Marcela C. A. Prado de Castro Valente

**xxi) Sergipe**

Presidente: Charles Albert Garcia Leite

Vice-Presidente: Wladimir Correa

**xxii) Tocantins**

Presidente: Marcos Neemias Negrão Reis

10. Fazem ainda parte de seu Conselho Científico juristas de renome, a saber, Maria Cristina Zucchi, Álvaro Augusto dos Passos, Carlos Alberto Dabus Maluf, Eduardo de Oliveira Leite, Francisco Eduardo Loureiro, Gilberto Haddad Jabur, Ignacio Socias, Ives Gandra da Silva Martins, Ivette Senise Ferreira, Maria Garcia, Nelson Nery Jr, Rosa Maria Barreto Borriello de Andrade Nery, Theodureto de Almeida Camargo Neto, Verônica A. da Motta Cezar-Ferreira e José Renato Nalini<sup>2</sup>.
11. **Quanto ao terceiro requisito – pertinência temática** - é evidente o liame entre os objetivos estatutários da ADFAS e o objeto da norma que se pretende impugnar.
12. O interesse da autora funda-se nos princípios e objetivos específicos que regem a entidade, entre os quais a proteção e a segurança jurídica ao núcleo familiar, a criação, educação e formação de crianças, adolescentes e jovens, bem como para a proteção de idosos. A propósito, o Estatuto da ADFAS<sup>3</sup>:

**Art. 2º**– Considerando que a família, como base e núcleo fundamental da sociedade, necessita de proteção e segurança jurídica em consonância com a ordem constitucional e os anseios da sociedade; considerando que a família é o núcleo natural para a realização das pessoas, assim como para a criação, educação e formação de crianças, adolescentes e jovens, bem como para a proteção de idosos; considerando que na família deve ser priorizada a segurança jurídica e que o Direito de Família e das Sucessões não é limitado apenas pelos interesses individuais; considerando que o direito de família e de sucessões também preserva o interesse jurídico patrimonial dos membros da família, são objetivos institucionais da ADFAS:

I- estudar e difundir o Direito de Família e das Sucessões e as disciplinas correlatas;

II- incentivar, aprofundar e difundir o estudo dogmático do Direito de Família e das Sucessões;

III- promover a definição jurídico-institucional de família, como núcleo fundamental da sociedade;

IV – promover a tutela dos direitos da personalidade dos membros da família;

<sup>2</sup> <https://adfas.org.br/conselho-cientifico/> - Acesso em 21/10/2022.

<sup>3</sup> <https://adfas.org.br/estatuto/> - Acesso em 21/10/2022.

V – ter como princípio a monogamia nas relações conjugais, de casamento e de união estável;

VI – debater, acompanhar e elaborar estudos para subsidiar os projetos de reforma legislativa no âmbito do Direito de Família e do Direito das Sucessões e em áreas correlatas;

VII – estabelecer intercâmbios com universidades, centros e instituições em prol do estudo e do desenvolvimento do Direito de Família e das Sucessões para contribuir nas atuações dos Poderes do Estado;

VIII- editar publicações impressas e eletrônicas, especialmente a Revista de Direito de Família e das Sucessões – RDFAS – órgão de difusão científica e cultural da ADFAS;

IX- fazer-se representar em congressos de âmbito nacional e internacional, bem assim realizar cursos, seminários, eventos jurídicos e concursos de monografias destinados à difusão e debate do Direito de Família e das Sucessões;

X- organizar biblioteca especializada e reunir textos normativos, doutrinários e jurisprudenciais brasileiros e estrangeiros sobre assuntos referentes ao Direito de Família e das Sucessões;

XI- elaborar coletânea jurisprudencial de Direito de Família e das Sucessões, nos diversos tribunais e instâncias;

XII- prestar colaboração, mediante convênios ou figuras jurídicas afins, inclusive como *amicus curiae*, aos poderes públicos no estudo das questões de Direito de Família e das Sucessões;

XIII- ajuizar ações civis públicas e intervir em inquéritos civis, para defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, em matéria de família e de seus membros, de sucessões e de biodireito;

XIV- demandar na esfera administrativa, inclusive contenciosa, e no âmbito extrajudicial para defesa da família, de seus membros, das sucessões e do biodireito;

XV- realizar pesquisas de opinião e de dados sociais relativos à família como meio de subsidiar as políticas públicas;

XVI- fomentar o estudo, o debate e a difusão do Direito de Família e das Sucessões, bem como de disciplinas afins, jurídicas e não jurídicas, nas universidades, centros de ensino e faculdades junto aos alunos de graduação e pós-graduação;

XVII- fomentar o intercâmbio acadêmico internacional para o mesmo estudo, debate e difusão; e

XVIII – criar Seções Regionais e Seções Estaduais nas unidades da Federação, atendidas as condições previstas nas normas associativas.

Impresso por: 0497414803 - RECMA 24/01/2022 - 12:02:17 - DIREITO DE FAMÍLIA

13. **Nessa esteira, com fulcro no art. 2º, IX da Lei 9.868/1999, c/c art. 103, IX da Constituição Federal, a ADFAS figura como parte legítima para propor a presente ação de controle concentrado.**

14. Assentada a legitimidade da autora, passa-se a indicar, em estrita observância aos incisos do art. 3º da Lei nº 9.868/99, “o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido”.

## **II. AS DISPOSIÇÕES IMPUGNADAS DA NORMA CONSTANTE DO ART. 94-A DA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS**

15. A Lei 14.382 de 27 de junho de 2022, que entrou em vigor na data de sua publicação, inseriu na Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/1973) o seguinte art. 94-A (destacamos):

Art. 94-A. Os registros das sentenças declaratórias de reconhecimento e dissolução, bem como dos **termos declaratórios formalizados perante o oficial de registro civil** e das escrituras públicas declaratórias e dos **distratos que envolvam união estável**, serão feitos no Livro E do registro civil de pessoas naturais em que os companheiros têm ou tiveram sua última residência, e dele deverão constar:

I - data do registro;

II - nome, estado civil, data de nascimento, profissão, CPF e residência dos companheiros;

III - nome dos pais dos companheiros;

IV - data e cartório em que foram registrados os nascimentos das partes, seus casamentos e uniões estáveis anteriores, bem como os óbitos de seus outros cônjuges ou companheiros, quando houver;

V - data da sentença, trânsito em julgado da sentença e vara e nome do juiz que a proferiu, quando for o caso;

VI - data da escritura pública, mencionados o livro, a página e o tabelionato onde foi lavrado o ato;

VII - regime de bens dos companheiros;

VIII - nome que os companheiros passam a ter em virtude da união estável.

§ 1º Não poderá ser promovido o registro, no Livro E, de união estável de pessoas casadas, ainda que separadas de fato, exceto se separadas

judicialmente ou extrajudicialmente, ou se a declaração da união estável decorrer de sentença judicial transitada em julgado.

§ 2º As sentenças estrangeiras de reconhecimento de união estável, os termos extrajudiciais, **os instrumentos particulares** ou escrituras públicas declaratórias de união estável, bem como os respectivos distratos, lavrados no exterior, nos quais ao menos um dos companheiros seja brasileiro, poderão ser levados a registro no Livro E do registro civil de pessoas naturais em que qualquer dos companheiros tem ou tenha tido sua última residência no território nacional.

§ 3º Para fins de registro, as sentenças estrangeiras de reconhecimento de união estável, os termos extrajudiciais, **os instrumentos particulares** ou escrituras públicas declaratórias de união estável, bem como os respectivos distratos, lavrados no exterior, deverão ser devidamente legalizados ou apostilados e acompanhados de tradução juramentada.

16. O art. 94-A, *caput*, menciona a lavratura de “termos declaratórios” de união estável a ser feita diretamente pelo Oficial de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) e, a seguir, “distratos que envolvam união estável”, com subsequente registro no Livro E. Nos §§ 2º e 3º, esse artigo indica instrumentos particulares de união estável lavrados no exterior como registráveis no RCPN.

17. A norma, em suas disposições impugnadas nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, dispensou a especial proteção do Estado às uniões estáveis, que é exigida pela Constituição da República Federativa do Brasil.

18. Apesar da natureza fática da união estável, uma vez que os companheiros optem por formalizá-la ou declará-la perante o Estado, as atribuições funcionais de cada um dos agentes de serviços públicos devem ser respeitadas. Isto porque dessa formalização decorre uma série de relevantes efeitos, utilizando uma expressão de linguagem, passa a existir um desenho institucional, custeado pelo próprio cidadão. E, nisto, a norma impugnada incide em inconstitucionalidade. Não respeita as regras que, regulando dispositivos específicos da Constituição, tratam da matéria e servem de referência para sua efetivação. Desprotege quem vive em união estável e os filhos incapazes oriundos desta entidade familiar que merece especial proteção do Estado na conformidade da Constituição Federal.

19. O novo art. 94-A da Lei de Registros Públicos fratura o sistema, violando a Constituição Federal, ao misturar atribuições de agentes prestadores de serviço público, de modo transversal, com o aparente objetivo de deslocar a maior quantidade de funções de um agente de serviços públicos – Tabelionatos de Notas - para outro – Registros Cíveis das Pessoas Naturais - sem acatar a Constituição Federal.
20. O que esta ação direta de inconstitucionalidade pretende é a nulidade parcial da norma do art. 94-A da Lei de Registros Públicos, em razão da inconstitucionalidade de suas disposições sobre “termos declaratórios formalizados perante o oficial de registro civil” e “distratos que envolvam união estável” (se entendidos, estes últimos, como formalizáveis perante o oficial de registro civil). Esses títulos que a norma impugnada estabelece não podem ser produzidos pelo Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Assim como é descabido o registro de “instrumentos particulares” lavrados no exterior.
21. A norma contém nulidade parcial, especificamente na utilização das expressões “termos declaratórios formalizados perante o oficial de registro civil” (art. 94-A, *caput*) e da expressão “instrumentos particulares” (art. 94-A, § § 2º e 3º), e, na interpretação da norma impugnada de que a formalização de “distratos que envolvam união estável” (art. 94-A, *caput*) possa ser realizada perante o oficial de registro civil, atualmente inferida por alguns segmentos, trata-se de aplicação inconstitucional desta parte do texto normativo.
22. No que se refere aos “distratos que envolvam união estável”, como explica o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, “(...) constata-se, na declaração de nulidade sem redução de texto, a expressa exclusão, por inconstitucionalidade, de determinadas hipóteses de aplicação do programa normativo sem que se produza alteração expressa do texto legal”. (MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*, 4.ed., São Paulo, Saraiva, 2009, p. 1305).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*, 4.ed., São Paulo, Saraiva, 2009, p. 1305

23. Cite-se, também no que toca aos “distratos que envolvam união estável”, o Excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, que explica: “A declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto pode ser utilizada como um mecanismo para atingir-se uma interpretação conforme a Constituição e, dessa forma, preserva-se a constitucionalidade da lei ou do ato normativo, excluindo-se algumas das interpretações possíveis.”<sup>5</sup>.
24. É preciso preservar a lei, mas declarar nulas as disposições que contrariam a Constituição Federal. Ao introduzir no ordenamento a formalização de termo declaratório perante o RCPN e referir distrato de união estável, bem como ao introduzir o registro de instrumentos particulares lavrados no exterior, há violação ao art. 236, § 1º da Constituição Federal, assim como ao art. 226, *caput*<sup>6</sup>.
25. Pensamento em contrário importaria em admitir como constitucional uma lei que, nesses pontos, não integra a vontade constitucional, pois também diverge da Lei 8.935/94 – esta, sim, cujo fundamento está na própria Constituição, e que a complementa. A Lei 8.935/94, com efeito, integra a vontade da Constituição, ao regulamentar o seu art. 236, § 1º.

### **III. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA OS OFÍCIOS DO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS FORA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS. AFRONTA AO ART. 236, § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

26. A norma impugnada, na pretensão desburocratizante, pretendeu criar atribuições novas para o Registro Civil das Pessoas Naturais, pondo em risco a reserva de atuação, que deriva da Constituição Federal, desses Ofícios e dos Tabelionatos de Notas; e, acima de tudo, pondo em risco a segurança do cidadão, induzido à prática de ato por autoridade que não o pode praticar, insegurança ainda mais grave por se tratar de matéria sensível. A matéria – união estável – já foi

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 25ª ed., São Paulo, Atlas, 2010, p. 19.

<sup>6</sup>[é] absolutamente vedada a interpretação da Constituição conforme às leis. Não se pode fazer uso de conceitos legais para pretender exprimir conceitos constitucionalmente conformados” e completa: “é na própria Constituição que se encontra o fundamento para que a lei possa ‘complementar’ seu desiderato, rematando-a” (TAVARES, André Ramos. “Curso de Direito Constitucional”, 10.ed., São Paulo, Saraiva, 2012, p. 111).

enfrentada por este Egrégio Supremo Tribunal Federal, que sempre procurou a maior proteção das famílias formadas pela união estável.

27. Além de criar atribuições distintas das estabelecidas rigorosamente pela lei regulamentadora da Constituição Federal quanto às Notas e aos Registros Públicos, a norma impugnada ainda traz em seus confusos termos, e com o aparente objetivo de expandir as funções do RCPN, a possibilidade de registro de contrato particular de união estável lavrado no estrangeiro (§§ 2º e 3º do art. 94-A da LRP).

28. Primeiramente, não se podem comparar as competências notariais e registrais. O novo art. 94-A da LRP trata de termos declaratórios relativos à união estável que pretendem substituir as escrituras públicas. Ora, isso não pode ocorrer sem afronta grave à Constituição. Muito menos pode-se aceitar a lavratura de distratos ou termos de dissolução de união estável em substituição das escrituras públicas declaratórias de dissolução de união estável.

29. A cada um desses ofícios, o Notariado e os Registros, embora ambos tenham fé pública, a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 atribui competência exclusiva para lavratura e registro de atos e negócios jurídicos, com exclusão de um pelo outro. E a Lei assim o fez em obediência ao preceito constitucional que ordenou a regulação infraconstitucional da matéria, o art. 236 da CF, § 1º da Constituição Federal:

*“Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais do registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário”*

30. Assim, em obediência a esse preceito constitucional, a Lei 8.935/1994 (art. 6º), atribui aos Notários a competência para: “I - formalizar juridicamente a vontade das partes; II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; III - autenticar fatos”.

31. E conforme o art. 7º dessa mesma lei, ao Tabeliães de Notas compete com exclusividade: “I - lavrar escrituras e procurações, públicas”.
32. E consoante a mesma Lei 8.935/1994 (art. 13), aos Oficiais de Registro compete privativamente: “I - quando previamente exigida, proceder à distribuição equitativa pelos serviços da mesma natureza, registrando os atos praticados; em caso contrário, registrar as comunicações recebidas dos órgãos e serviços competentes; II - efetuar as averbações e os cancelamentos de sua competência; III - expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.”.
33. São evidentes as distintas atribuições desses Ofícios, que têm em comum a fé pública e a delegação de serviços públicos, mas que têm competências distintas na conformidade da lei de regência especialmente criada para satisfazer a exigência da Constituição Federal (art. 236, § 1º).
34. E não se trata de mera formalidade. A Lei 8.935/94 estabelece atribuições diversas – na conformidade, inclusive, das práticas que sempre prevaleceram entre nós – tendo em vista os conhecimentos específicos desses agentes.
35. O Tabelião de Notas tem conhecimentos para exercer as funções que a lei lhe atribui, entre as quais lavrar as escrituras de reconhecimento e de dissolução de união estável, com o preenchimento dos requisitos legais. O Oficial de Registro Civil tem outros conhecimentos para cumprir as funções que lhe são atribuídas, entre as quais, registrar as escrituras públicas lavradas em Tabelionato de Notas e as sentenças judiciais de reconhecimento e dissolução de união estável, dando publicidade do que foi anteriormente formalizado.
36. Além disto, o Tabelião de Notas somente poderá lavrar a escritura de dissolução de união estável se as partes estiverem assistidas por advogado, conforme disposição expressa da norma do Código de Processo Civil (art. 733, § 2º). Este dispositivo do Diploma processual não foi revogado expressamente pelo art. 94-A da Lei de Registros Públicos, sendo que a ausência de menção na novel norma à assistência advocatícia na lavratura dos chamados “distratos” importa na revogação tácita da norma constante do § 2º do art. 733 do CPC, pela antinomia ou incompatibilidade entre as duas normas.

37. E nem se diga que o termo de habilitação para o casamento, feito perante o RCPN, torna constitucional a norma impugnada. De modo algum. O termo de habilitação para o casamento, que não o constitui, mas apenas inaugura o processo de habilitação matrimonial, realizado perante o RCPN, não permite que a norma transfira a esse Ofício a competência para lavrar termo declaratório da existência e da dissolução de união estável. São atos diferentes, e, além de a lei regulamentadora do art. 236, § 1º não permitir essa transferência, há outros óbices constitucionais a tal deslocamento de funções.

38. **A lavratura de termos de união estável pelos Registradores de Pessoas Naturais afronta a especialidade funcional que preside o sistema dos Serviços Notariais e de Registro, na conformidade da lei regulamentadora da Constituição Federal. Trata-se de uma produção de títulos jurídicos em descompasso com a norma regulamentadora do art. 236, § 1º da CF.**

#### **IV. DESPROTEÇÃO DA ENTIDADE FAMILIAR. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 226, CAPUT E 236, § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

39. A formalização da vontade de quem vive em união estável, seja em seu reconhecimento, seja em sua dissolução, com a lavratura do documento correspondente, é função do Serviço Notarial e não do Serviço de Registro. Afinal, a função do Tabelião de Notas é de confeccionar o título (termo declaratório da existência e da dissolução da união estável) e a função do Oficial do Registro Civil é de assentar o registro do título.

40. É isso o que se depreende da lei regulamentadora da CF/88 (art. 236, § 1º) e que, nesse ponto, se ajusta à proteção da dignidade das pessoas (art. 1º, III CF/88) e à proteção da entidade familiar (art. 226, *caput* CF/88).

41. Como se disse, o termo de habilitação para o casamento, que não o constitui, mas apenas inaugura o processo de habilitação matrimonial, realizado perante o RCPN, não permite que a norma transfira a esse Ofício a competência para lavrar termo declaratório e distrato de união estável.

42. Se era desejo do legislador transferir a lavratura de escritura pública sobre a união estável para a esfera de competência do RCPN, deveria ter revogado as normas legais correspondentes em sentido diverso, o que não ocorreu. O sistema ficou fraturado pela norma impugnada, fratura esta que viola a Constituição Federal.

43. Desse modo, o legislador, ao editar o art. 94-A da Lei de Registros Públicos, a um só tempo: (i) invadiu, contradizendo, a esfera de regulação advinda da Constituição Federal em seu art. 236, § 1º, assentada pela Lei 8.935/94; (ii) contrariou, nas mudanças que quis promover, a proteção da entidade familiar assegurada pelo art. 226, *caput* da Constituição Federal; (iii) contrariou o entendimento deste E. Supremo Tribunal Federal a respeito da tutela da entidade familiar formada pela convivência em união estável.

#### IV. TERMO DE DISTRATO DE UNIÃO ESTÁVEL PERANTE O RCPN CONTRADIZ A PROTEÇÃO ESPECIAL DA UNIÃO ESTÁVEL, DITADA PELO ART. 226, *CAPUT* DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

44. Em face da formulação atabalhoada da norma impugnada, a entidade que representa os registradores civis – ARPEN BR – entende que os distratos de união estável podem ser formalizados pelo Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais, como consta da Cartilha que vem sendo divulgada<sup>7</sup>.

45. A dissolução de união estável tem dimensão declaratória da constituição e da extinção de direitos, com uma série de efeitos pessoais e patrimoniais. É por isso que o Código de Processo Civil exige em sua declaração a escritura pública e a presença de advogado ou defensor público (art. 733, *caput* e parágrafo 2º). E diante da existência de nascituro ou de filhos incapazes, o Diploma Processual exige a sentença judicial homologatória para que haja a produção de efeitos jurídicos (art. 733, *caput*).

<sup>7</sup> <https://arpenbrasil.org.br/> - [https://infographya.com/files/Cartilha\\_Arpen\\_BR\\_\(1\).pdf](https://infographya.com/files/Cartilha_Arpen_BR_(1).pdf) – p. 09/10 e 17/26. Acesso em 09.10.2022.

46. Basta o seguinte exemplo: os companheiros se separam e vão ao RCPN para preencher um formulário, sem a presença de advogado, ali declaram que a união estável terminou em data anterior àquela em que de fato se separaram e, portanto, quando foi extinta a relação. Se um imóvel, ou um veículo, ou um recurso financeiro, ou outro bem, foi adquirido após a data em que declararam o fim da união estável no formulário, esse bem não se comunicará ao outro, embora o regime seja da comunhão de bens.
47. Ora, como admitir um termo de dissolução de união estável perante o RCPN sem atender aos parâmetros protetivos que a Constituição Federal e este E. Supremo Tribunal Federal exigem para a entidade familiar?
48. O termo do RCPN – um mero formulário – não protege minimamente os direitos dos cidadãos, não tendo o condão de substituir a escritura pública lavrada em Tabelionato de Notas.
49. A assistência do advogado ou do defensor público, prevista expressamente no Código de Processo Civil, foi dispensada pelo artigo 94-A e, também, desprotege os cidadãos.
50. A sentença judicial diante da existência de nascituro ou filho incapaz também foi ignorada pelo artigo 94-A.
51. Além disto, a norma impugnada deixa uma série de dúvidas que tornam ainda mais grave a desproteção à família.
52. O vazio legislativo no aspecto procedimental contrasta com a ambição dos termos da lei. Não há, como veremos, possibilidade de deixar a questão para ser resolvida por meio de orientações dos próprios Registradores, assim como não será suficiente que Corregedorias Estaduais de Justiça<sup>8</sup> regulem a norma, criando diversos entendimentos, ou, até mesmo em âmbito nacional, o Conselho Nacional

---

<sup>8</sup> A Sra. Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas do 1º Subdistrito Sé – São Paulo – pediu providências à 2ª Vara de Registros Públicos - Processo 1089074-73.2022.8.26.0100 – após recusa de registro de termo de união estável formalizado pelo RCPN – que foi encaminhado pelo MM. Juiz da 2ª Vara de Registros Públicos à Corregedoria Estadual de São Paulo.

de Justiça<sup>9</sup> venha a regulá-la, porque o art. 94-A da Lei de Registros Públicos é inconstitucional.

53. Há contrariedade à Constituição Federal, o que exige a nulidade dos termos inconstitucionais da norma. O “termo” declaratório de união estável corresponde a um inconstitucional deslocamento de atividades de um agente prestador de serviço público para outro; e a interpretação – que tem sido dada por alguns segmentos – de que é viável até mesmo o termo de dissolução de união estável perante o RCPN torna ainda mais patente o desvio da norma impugnada. Assim, é estritamente necessário que seja a norma impugnada declarada nula em suas partes eivadas de inconstitucionalidade, é dizer, aquelas que dizem respeito aos termos de união estável perante o RCPN.

54. **De fato, as orientações de que até agora o cidadão dispõe foram feitas pela própria entidade representante dos Registradores (ARPEN), por meio de uma Cartilha em circulação. Suas recomendações não solucionam os problemas criados pela lei, mas, sim, os agravam<sup>10</sup>. A cartilha, afinal, trata como se já totalmente incorporados ao ordenamento jurídico os “distratos” ou termos declaratórios da extinção da união estável perante o RCPN, como se tivessem substituído ou fossem alternativos às escrituras públicas, e inclusive apresenta orientação sobre a cobrança de emolumentos relativos àqueles atos.**

55. Vejamos, a seguir, a equiparação de efeitos entre a união estável e o casamento, que nulifica os trechos impugnados da norma, por contradizerem a Constituição Federal, ao desprotegerem a entidade familiar formada por união estável e que merece a especial proteção do Estado, na conformidade do art. 226, *caput* da Constituição Federal.

---

<sup>9</sup> A Associação de Direito de Família e Sucessões (ADFAS) pediu providências à Corregedoria Nacional do CNJ - Pedido de Providências n. 0004621-98.2022.2.00.0000. Requereu-se, liminarmente, “o **sobrestamento da prática de atos registrares** previstos no art. 94-A da Lei 6.015/1973, inserido pela Lei 14.382/2022, **até posterior estudo e verificação**, por parte deste Conselho Nacional de Justiça, **da viabilidade de publicação da regulamentação** do referido artigo de lei, com a expedição dos Provimentos, Resoluções, Instruções e Recomendações (...)”. Até esta data não foi proferida decisão liminar de sobrestamento da prática de atos registrares pela Corregedoria Nacional de Justiça.

<sup>10</sup> <https://arpenbrasil.org.br/> - [https://infographya.com/files/Cartilha\\_Arpen\\_BR\\_\(1\).pdf](https://infographya.com/files/Cartilha_Arpen_BR_(1).pdf) - p. 09/10 e 17/26. Acesso em 19.07.2022.

**V. EQUIPARAÇÃO DOS EFEITOS DA UNIÃO ESTÁVEL AOS DO CASAMENTO ACARRETA A INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 1º, III E 226, CAPUT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

56. A formalização de termos declaratórios e distratos de união estável perante o RCPN constitui grave violação à Constituição Federal e ao entendimento deste E. Supremo Tribunal Federal, que têm em vista a proteção da união estável, e não a sua desproteção.
57. É preciso ter presentes os efeitos jurídicos da união estável, que são equiparáveis aos do casamento, na dissolução em vida, conforme o disposto no Código Civil, que estabelece o regime da comunhão parcial (art. 1.725) e o dever de assistência material que resulta em dever de prestar alimentos (art. 1.724), e na dissolução por morte, salvo a herança necessária e a ¼ parte que não integram os direitos do companheiro sobrevivente, conforme a Tese de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento dos Recursos Extraordinários números 646.721/RS e 878.694/MG, equiparou os efeitos sucessórios da união estável aos do casamento na ordem de vocação hereditária<sup>11</sup>.
58. Se a união estável não tiver formalização, permanecendo apenas no plano fático, caberá a sua demonstração, inclusive de seu termo inicial. Se os conviventes tiverem preenchido equivocadamente o tal formulário declaratório de união estável, quanto ao seu termo inicial, perante o RCPN, evidentemente que não será havido como mero instrumento probatório, terá validade até que seja anulado pela via judicial. Judicialização que se antevê para os que têm melhores condições de buscar assistência jurídica. Prejuízos sem o remédio judicial para os que não têm estas condições.

---

<sup>11</sup>Muito embora a ADFAS tenha se posicionado, como *amicus curiae*, contrária à equiparação dos efeitos sucessórios da união estável aos do casamento, nos referidos Recursos Extraordinários, esta Associação acata o posicionamento da Suprema Corte.

59. O Código Civil, ao estabelecer no seu art. 1.725 que se aplicam à união estável, no que couberem, as regras da comunhão parcial, salvo disposição em contrário, aponta para a aplicação das regras do mesmo diploma legal nas disposições especiais (artigos 1.658 a 1.666) e nas disposições gerais (artigos 1.639 a 1.657) sobre os regimes de bens<sup>12</sup>. Se assim não fosse, a norma do art. 1.725 seria vazia, sem que se pudesse aplicar nem mesmo o regime legal da comunhão parcial.
60. Entre essas disposições gerais dos regimes de bens cabíveis na união estável está aquela referente à forma do pacto ou contrato que estabelece regime diverso da comunhão parcial de bens, que, segundo o art. 1.653 do Código Civil (disposição geral), é a de escritura pública. Os efeitos patrimoniais da união estável são de suma relevância, de modo que permitir aos companheiros, por mero termo perante o Oficial de Registro Civil, sem as formalidades próprias da escritura pública, a escolha de regime de bens diverso da comunhão parcial, que é o regime legal (Código Civil, art. 1.725), pode gerar graves danos aos envolvidos, inclusive por erro, dolo ou mesmo coação, além de dúvidas e conflitos quanto à sua validade.
61. Basta o seguinte exemplo: um dos companheiros propõe ao outro a ida ao RCPN, para preencher um mero formulário sobre a união estável. Assim é feito e num piscar de olhos o regime de bens dessa união estável poderá passar a ser da separação total de bens, quando, até então, era da comunhão de bens em razão do regime legalmente previsto.
62. Portanto, o termo declaratório de união estável deve seguir a forma de escritura pública, a ser lavrada perante o Tabelionato de Notas, diante da interpretação sistemática do Código Civil e da aplicação de suas disposições gerais sobre regimes de bens à união estável.

---

<sup>12</sup> Monteiro, Washington de Barros e Tavares da Silva, Regina Beatriz. *Curso de Direito Civil*, 2: Direito de Família, 43ª edição, São Paulo: Saraiva, 2016, p. 92 a 95. Tavares da Silva, Regina Beatriz: "A frouxidão dos requisitos da união estável e a equiparação de seus efeitos aos do casamento no Direito Brasileiro". In *Tratado da União de Fato* (Coordenadores: Correia, Atalá; Solavagione, Alicia Garcia de (coordenadores). São Paulo: Almedina, 2021, p. 419 a 448.

63. Note-se que o fato da legislação infraconstitucional (art. 1.725 do Código Civil) autorizar contrato de união estável não significa, de modo algum, que o instrumento público declaratório de sua constituição possa ser objeto de quaisquer manipulações legislativas. Há autorização para contrato de união estável, mas recorde-se que a escritura pública também tem natureza contratual; uma vez que se busque a sua formalização, o instrumento público de sua constituição é a escritura pública. É assim que a Lei 8.935/94 cuida da matéria, em obediência ao preceito constitucional do art. 236, § 1º, que mandou que a lei disciplinasse a atuação dos notários e dos registradores.

64. Além disso, deve-se ter em conta que o art. 1.641, I, do Código Civil também é disposição geral do regime de bens da comunhão parcial, cabível na união estável. Segundo esse dispositivo, o casamento celebrado com causa suspensiva tem, obrigatoriamente, o regime de separação de bens. O disposto no art. 1.723, § 2º, do Código Civil de 2002, segundo o qual “As causas suspensivas do art. 1.523 não impedirão a caracterização de união estável”, está em perfeita consonância com a aplicação do art. 1.641, I, à união estável, já que, se houver causa suspensiva, a união estável não deixa de existir e produzir efeitos, como os deveres e direitos entre os companheiros, mas o regime de bens a vigorar nessa união deve ser o da separação obrigatória. Da combinação dessas regras resulta que o viúvo ou a viúva que tiver filho do cônjuge falecido e não tiver feito inventário dos bens do casal e dado partilha aos herdeiros poderá constituir união estável somente pelo regime da separação obrigatória de bens (art. 1.523, I). Outra causa suspensiva que impõe o regime da separação obrigatória é a inexistência de partilha de bens em casamento desfeito (art. 1.523, III). Obviamente o Oficial de Registro Civil não terá elementos para aplicar o regime da separação obrigatória em caso de escolha no termo de regime diverso. Portanto, não é só o casamento, ainda que haja separação de fato, que impede a lavratura do termo, como prevê o art. 94-A, § 1º da Lei de Registros Públicos.

Impresso por: 029711548055 REGINA BEATRIZ TAVARES DIAS SILVA  
EP: 22/10/2022 12:33:17

65. Também se aplica à união estável o art. 1.641, II, do Código Civil, por ser outra disposição geral do regime de bens, segundo a qual é obrigatório o regime da separação de bens no casamento da pessoa com mais de setenta anos<sup>13</sup>. Inobstante este dispositivo legal seja objeto de tema de repercussão geral recentemente reconhecida por este Egrégio Supremo Tribunal Federal, a norma ainda está em vigor e aí está mais um dos óbices à lavratura do termo previsto no art. 94-A em tela.
66. Voltando ao distrato de união estável, o Código de Processo Civil, em seu art. 733, exige escritura pública para a dissolução de união estável, além da imprescindível assistência de advogado, o que decorre dos relevantes efeitos da união estável. Caso haja nascituro ou filhos menores ou portadores de deficiência incapacitante,

<sup>13</sup>Superior Tribunal de Justiça. "Agravo Interno no Recurso Especial. Direito de Família. Reconhecimento e dissolução de união estável. Companheirosexagenário. Redação original do art. 1.641, II, do CC/2002. Aplicação. Regime de separação obrigatória de bens. Partilha. Bens adquiridos onerosamente. Necessidade de prova do esforço comum. Agravo Interno não provido. 1. De acordo com a redação originária do art. 1.641, II, do Código Civil de 2002, vigente à época do início da união estável, impõe-se ao nubente ou companheiro sexagenário o regime de separação obrigatória de bens. 2. "No regime de separação legal de bens, comunicam-se os adquiridos na constância do casamento, desde que comprovado o esforço comum para sua aquisição" (REsp 1.623.858/MG, Rel. Ministro Lázaro Guimarães - Desembargador convocado do TRF 5ª Região -, Segunda Seção, julgado em 23/05/2018, DJe de 30/05/2018)... (STJ, AgInt no REsp 1.637.695/MG, 4ª T., Rel. Min. Raul Araújo, j. 10-10-2019). "Agravo Interno no Recurso Especial. Ação de Reconhecimento e Dissolução de União Estável. Companheiro sexagenário... Regime da separação total. Aplicação do art. 1.641, II, do CC. Oportunidade para comprovar o esforço comum... 3. No que se refere aos efeitos patrimoniais decorrentes da existência da união estável, as instâncias ordinárias afastaram a aplicação da regra da separação obrigatória de bens, ao fundamento de que a disposição legal só se aplica ao casamento. Todavia, esta Corte tem entendimento de que estende-se à união estável a disposição do art. 1.641, II, do Código Civil, segundo o qual ao casamento de sexagenário, se homem, ou cinquentenária, se mulher, é imposto o regime de separação obrigatória de bens. 4. Por observar que a companheira não teve oportunidade de comprovar o esforço comum, deverá ser assegurado à autora o direito de comprovar o esforço na aquisição dos bens passíveis de serem compartilhados..." (STJ, AgInt no REsp 1.628.268/DF, 4ª t., Rel. Min. Lázaro Guimarães - Desembargador convocado do TRF 5ª Região, j. 18-09-2018). "Civil. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. União Estável. Partilha. Bens adquiridos na constância da convivência. Necessidade de demonstração do esforço comum. Precedente... 1. A Terceira Turma do STJ, por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1.403.419/MG, julgado aos 11/11/014, da relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, firmou o entendimento de que a Súmula nº 377 do STF, isoladamente, não confere ao companheiro o direito de meação aos frutos produzidos durante o período de união estável independentemente da demonstração do esforço comum..." (STJ, AgRg no AREsp 675.912/SC, 3ª Turma, Rel. Min. Moura Ribeiro, j. 02-06-2015). Recurso especial. Civil e processual civil. Direito de família. Ação de reconhecimento e dissolução de união estável. Partilha de bens. Companheiro sexagenário. Art. 1.641, II, do Código Civil (redação anterior à Lei nº 12.344/2010). Regime de bens. Separação legal. Necessidade de prova do esforço comum. Comprovação. Benfeitoria e construção incluídas na partilha... 1. É obrigatório o regime de separação legal de bens na união estável quando um dos companheiros, no início da relação, conta com mais de sessenta anos, à luz da redação originária do art. 1.641, II, do Código Civil, a fim de realizar a isonomia no sistema, evitando-se prestigiar a união estável no lugar do casamento. 2. No regime de separação obrigatória, apenas se comunicam os bens adquiridos na constância do casamento pelo esforço comum, sob pena de se desvirtuar a opção legislativa, imposta por motivo de ordem pública..." (STJ, REsp 1.403.419/MG, 3ª T., Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 11-11-2014). "Direito de família. União estável. Companheiro sexagenário. Separação obrigatória de bens. Art. 258, § único, inciso II, do Código Civil de 1916. 1. Por força do art. 258, § único, inciso II, do Código Civil de 1916 (equivalente, em parte, ao art. 1.641, inciso II, do Código Civil de 2002), ao casamento de sexagenário, se homem, ou cinquentenária, se mulher, é imposto o regime de separação obrigatória de bens. Por esse motivo, às uniões estáveis é aplicável a mesma regra, impondo-se seja observado o regime de separação obrigatória, sendo o homem maior de sessenta anos ou mulher maior de cinquenta. 2. Nesse passo, apenas os bens adquiridos na constância da união estável, e desde que comprovado o esforço comum, devem ser amealhados pela companheira, nos termos da Súmula n.º 377 do STF. Recurso Especial provido" (STJ, REsp 646.259/RS, 4ª T., Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 22-06-10).

será obrigatório o processo judicial, com a participação do representante do Ministério Público.

67. Nas disposições citadas, a norma fere a equiparação entre união estável e casamento. É certo que permanecem as diferenças constitutivas e desconstitutivas entre os dois institutos, mas a prática notarial e registral deve garantir ao cidadão, quando da formalização de instrumento declaratório da união estável e de instrumento declaratório da sua extinção perante os agentes prestadores de serviços públicos, a indispensável segurança jurídica.
68. Se forem aceitos termos declaratórios e distratos de união estável perante o RCPN, estar-se-á a admitir uma imensa insegurança jurídica por conta da disparidade de tratamento em face do casamento, ainda mais diante de institutos que têm similaridade em efeitos em nosso ordenamento jurídico. Isso, reitera-se, contradiz a interpretação já assentada por este E. Supremo Tribunal Federal. Demonstração do descuido do legislador é o comando, constante dos §§ 2º e 3º do art. 94-A, de registro de contrato particular de união estável lavrado no exterior.
69. Além do vício de inconstitucionalidade evidente, é possível, em uma antevisão das consequências nefastas, imaginar a enorme judicialização que ocorrerá se permanecerem vigentes as disposições do art. 94-A da Lei dos Registros Públicos impugnadas nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, já que a sua lavratura perante o Oficial de Registro Civil, seja do termo declaratório da relação de união estável, seja do termo declaratório da dissolução de união estável, levará os envolvidos nessas relações a nulidades, anulabilidades e equívocos, cuja solução será carreada ao Poder Judiciário.
- 70. Do exposto, conclui-se ser inconstitucional o art. 94-A da Lei de Registros Públicos nas disposições citadas, que colocam em risco os direitos dos cidadãos, notadamente em face dos efeitos pessoais e patrimoniais da união estável. A norma impugnada, nas disposições que são nulas, viola frontalmente, além do art. 1º, III, o art. 226, caput da CF/88 e o entendimento deste E. Supremo Tribunal Federal.**

71. É indispensável a declaração de inconstitucionalidade da norma, nas disposições impugnadas, e, diante do risco que representa, a concessão liminar da sua suspensão.

## VI. EMOLUMENTOS. FALTA DE REGULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE ANALOGIA NA MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AFRONTA AO ART. 236, § 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

72. A nova lei, além de todo o exposto, criou outro problema: não definiu a forma de pagamento dos emolumentos devidos ao Oficial pelos tais Termos de União Estável (constituição e distrato).

73. E nem se diga que devem ser pagos conforme a tabela de emolumentos dos Estados no que toca aos atos notariais correspondentes<sup>14</sup>. A lei exige que a tabela corresponda *exatamente ao serviço* prestado. Trata-se da Lei 10.169/2000, que regula o § 2º do art. 236 da CF:

*Art. 1º. “Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.*

*Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados”.*

*Art. 2º. “Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, atendidas ainda as seguintes regras:*

*I – os valores dos emolumentos constarão de tabelas e serão expressos em moeda corrente do País;*

*II – os atos comuns aos vários tipos de serviços notariais e de registro serão remunerados por emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato;”*

<sup>14</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS – ARPEN, *Cartilha da Arpen – Considerações Acerca da Lei nº 13.482/2002*, p. 9: “No tocante ao procedimento para instrumentalização do Termo Declaratório de União Estável e de Distrato de União Estável, seguem questões para fins de uniformidade registral:

1) Emolumentos – Termo Declaratório de União Estável ou de Distrato: valor de um procedimento ou de ato similar nos termos da tabela de emolumentos de cada unidade da Federação”.

74. Assim, essa espécie de analogia para os emolumentos devidos aos “termos” perante o RCPN configuraria ato de criação de tributo não previsto, ferindo o art. 108, §1º do Código Tributário Nacional, e também a lei de regência em matéria de emolumentos notariais e registrais, que é a Lei 10.169/2000. Esta lei exige que sejam fixados com exatidão os emolumentos, e a norma impugnada não o fez, abrindo margem para que se cogitasse – como se tem cogitado – da criação de tributo não previsto.
75. Ora, o atentado à Lei 10.169/2000, nesse ponto, é atentado ao art. 236, § 2º da Constituição Federal, que aquela lei veio regular.
76. Esse ponto também demonstra que, de fato, o legislador não observou a Constituição Federal ao editar a norma impugnada.

## **VII. NECESSÁRIA CONCESSÃO LIMINAR DE SUSPENSÃO DA VIGÊNCIA DE DISPOSIÇÕES DA NORMA IMPUGNADA.**

77. A norma impugnada, por todo o risco que apresenta ao cidadão, deve ser imediatamente suspensa. Nenhum prejuízo haverá nisso, uma vez que, por todo o exposto, o cidadão continuará a ter à sua disposição o serviço notarial – competente para os atos que a norma impugnada, contrariando a Constituição Federal, quis atribuir a outro agente. Além disto, permanecerão válidas e registráveis as escrituras públicas e as sentenças judiciais de reconhecimento e dissolução de união estável.
78. Como visto, a norma impugnada já representa risco imediato aos direitos dos cidadãos, na medida em que a própria entidade representativa dos Oficiais do RCPN tem feito circular uma cartilha na qual a formalização dos termos declaratórios e dos distratos de união estável é tratada como parte do serviço registral e, inclusive, objeto de emolumentos definidos por analogia. Como o serviço não pode ser prestado, pois, por tudo o que se disse, as disposições impugnadas são inconstitucionais, a efetiva prestação desse “serviço” indica o grande perigo da demora.

79. Assim, é urgente a suspensão liminar da eficácia da expressão “termos declaratórios formalizados perante o oficial de registro civil” (art. 94-A, *caput*) e da expressão “instrumentos particulares” (art. 94-A, §§ 2º e 3º). Também liminarmente, urge declarar inconstitucional a hipótese de lavratura de distratos de união estável perante o RCPN.
80. Nos termos do art. 102, I, “p” da Constituição Federal, conforme regulamentação pelos artigos 10 e 12 da Lei 9.868/1999, é possível que seja cautelarmente suspensa a norma atacada nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade.
81. Ainda nos termos do art. 10, § 3º da Lei 9.868/1999, em face da gravidade da matéria, de sua excepcional urgência e da ausência de prejuízo na medida cautelar, pede-se a concessão liminar de suspensão sem audiência prévia das autoridades das quais emanou a norma impugnada.

## PEDIDOS

82. Pelo exposto, a ADFAS – Associação de Direito de Família e das Sucessões - pede a este Egrégio Supremo Tribunal Federal o processamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, para que liminarmente seja suspensa a eficácia da expressão “termos declaratórios formalizados perante o oficial de registro civil” (art. 94-A, *caput* da Lei 6.015/1973) e da expressão “instrumentos particulares” (art. 94-A, §§ 2º e 3º da Lei 6.015/1973), bem como que seja, liminarmente, declarada inconstitucional a lavratura de distratos de união estável perante o Registro Civil das Pessoas Naturais (art. 94-A, *caput* da Lei 6.015/1973).
83. E, ao final, pede-se a este Egrégio Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, § 2º da Constituição Federal, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 94-A da Lei 6.015/1973 (incluído pela Lei 14.382/2002), para a declaração de nulidade parcial de seu teor, especificamente da expressão “termos declaratórios formalizados perante o oficial de registro civil” (art. 94-A, *caput*) e da expressão “instrumentos particulares” (art. 94-A, §§ 2º e 3º).

84. E, também ao final, pede-se que a este Egrégio Supremo Tribunal Federal que aplique interpretação conforme a Constituição Federal e declare a expressa exclusão na interpretação da norma impugnada da hipótese, atualmente inferida por alguns segmentos, de formalização de “distratos que envolvam união estável” (art. 94-A, *caput*) perante o oficial de registro civil, por se tratar de aplicação inconstitucional dessa parte do texto normativo.

85. Em ambos os pedidos, requer-se que seja considerado por esta Suprema Corte que a norma impugnada regulamenta somente os registros das sentenças declaratórias de reconhecimento e dissolução de união estável e das escrituras públicas declaratórias de existência e de dissolução de união estável, assim como das sentenças estrangeiras de reconhecimento de união estável e das escrituras públicas declaratórias de existência e de dissolução de união estável.

86. Seja intimado o Congresso Nacional para, em trinta dias, prestar informações, nos termos do art. 6º, *caput* e parágrafo único da Lei 9.868/1999.

87. Sejam colhidas as manifestações, sucessivamente e no prazo individual de quinze dias, do Exmo. Sr. Advogado Geral da União (CF, art. 103, § 3º e Lei 9.868/1999, art. 8º) e do Exmo. Sr. Procurador Geral da República (CF, art. 103, § 1º e Lei 9.868/1999, art. 8º).

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 13 de outubro de 2022.

Regina Beatriz Tavares da Silva  
OAB/SP 60.415

Bruno de Ávila Borgarelli  
OAB/SP 448.504

Caio Chaves Morau  
OAB/SP357.111