

A INTERPRETAÇÃO CONFORME QUE NÃO SE CONFORMA À CONSTITUIÇÃO:

Uma Análise Crítica do Complemento ao Voto do Ministro Dias Toffoli nos Embargos de Declaração das ADIs 7.600, 7.601 e 7.608

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar, com a deferência e o respeito que o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal naturalmente enseja, o Complemento ao Voto proferido pelo eminente Ministro Dias Toffoli, nos embargos de declaração das ADIs 7.600, 7.601 e 7.608. Nesse Complemento, Sua Excelência reajustou a posição anteriormente adotada: abandonou a declaração de inconstitucionalidade do art. 8º-E do Decreto-Lei nº 911/69 — que ele próprio havia firmado — e a substituiu por uma interpretação conforme à Constituição.

Pretende-se demonstrar, *data maxima venia*, que a técnica da interpretação conforme, tal como empregada no Complemento ao Voto, não encontra na Constituição Federal de 1988 o supedâneo necessário para operar como verdadeira interpretação conforme. Ao contrário, o que se constata é que a solução proposta cria norma nova, extravasa os limites do texto legal e, ao fazê-lo, contraria a própria arquitetura constitucional que pretendia preservar.

2. A interpretação conforme à Constituição: natureza e limites

A interpretação conforme à Constituição (*verfassungskonforme Auslegung*) é técnica de controle de constitucionalidade segundo a qual, diante de uma norma infraconstitucional que comporte múltiplas interpretações, o Tribunal Constitucional elege aquela que se harmonize com a Constituição, descartando as interpretações incompatíveis. Em outras palavras, preserva-se o texto legal conferindo-lhe o sentido que o torne constitucionalmente válido. Como ensina Hesse, uma lei não deve ser declarada nula quando pode ser interpretada em consonância com a Constituição.

A técnica, porém, não é ilimitada. A jurisprudência do próprio STF, historicamente, reconhece limites intransponíveis. No julgamento da Representação 1.417, relatada pelo Ministro Moreira Alves, o Plenário afirmou, com precisão que merece reprodução: se a interpretação que compatibiliza a norma com a Constituição

contrariar o sentido inequívoco que o legislador quis dar ao dispositivo, não se pode aplicar a interpretação conforme, pois isso implicaria criação de norma jurídica nova, função privativa do legislador positivo (STF, Rp 1.417, Rel. Min. Moreira Alves, j. 09.12.1987).

O Ministro Gilmar Mendes, em sua clássica obra *Jurisdição Constitucional* (5ª ed., Saraiva, p. 347-352), sintetiza os dois limites da interpretação conforme: a *expressão literal da lei* e a *vontade do legislador*. Conclui Sua Excelência que a interpretação fixada como única admissível pelo Tribunal Constitucional não pode contrariar o sentido da norma, inclusive decorrente de sua gênese legislativa inequívoca, porque não pode Corte dessa natureza atuar como legislador positivo, ou seja, o que cria norma nova. E vai além: não se deve conferir a uma lei com sentido inequívoco significação contrária, assim como não se deve falsear os objetivos pretendidos pelo legislador.

O Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, sistematiza três modalidades de interpretação conforme: com redução de texto, sem redução de texto e a que confere à norma uma interpretação que lhe preserve a constitucionalidade. Em todas as hipóteses, o pressuposto inafastável é que o resultado interpretativo se encontre dentro do *campo semântico possível* do texto normativo (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 24ª ed., Atlas, 2009).

Canotilho arremata com precisão: a interpretação conforme à Constituição só permite a escolha entre dois ou mais sentidos possíveis da lei e *nunca* uma revisão do seu conteúdo. Se a alteração do conteúdo da lei é realizada por via interpretativa, há usurpação de funções, transformando os juízes em legisladores positivos (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4ª ed., Almedina, p. 1.189).

3. A evolução do voto: da inconstitucionalidade à interpretação conforme

Na sessão virtual de outubro de 2025, o eminente Ministro Dias Toffoli proferiu voto robusto e bem fundamentado em que declarou a inconstitucionalidade do art. 8º-E do Decreto-Lei nº 911/69. Naquela oportunidade, Sua Excelência afirmou, com acerto, que o dispositivo “*promove uma cisão no sistema de execução extrajudicial de bens móveis dados em garantia de alienação fiduciária, com impactos sobre o controle e a fiscalização dessas execuções*”. Concluiu que atribuir os procedimentos extrajudiciais

aos órgãos de trânsito “*fragiliza a garantia dos direitos constitucionais dos devedores*” e que a atribuição exclusiva aos cartórios permitiria que tais procedimentos estivessem abrangidos por um regime jurídico estrito e uniforme, fiscalizado pelas corregedorias de justiça e pelo CNJ.

A fundamentação era irrepreensível: os cartórios (i) são titularizados por bacharéis em Direito aprovados em concurso público; (ii) estão submetidos à fiscalização das corregedorias dos Tribunais de Justiça; (iii) são alcançados pelos normativos do CNJ (arts. 103-B, § 4º, III, e 236, § 1º, da CF); e (iv) operam sob regime de fé pública. Os órgãos de trânsito, diversamente, não possuem qualquer desses atributos para a condução de procedimentos executivos extrajudiciais.

Também com acuidade, o Ministro Relator destacou, aderindo ao voto do Ministro Flávio Dino, que na regulamentação editada pelo CONTRAN (Resolução nº 1.018/25), não está assegurado o direito de defesa do devedor perante autoridade pública imparcial: a contestação é dirigida ao próprio credor fiduciário, a quem cabe exclusivamente avaliar a alegação e decidir sobre o prosseguimento ou encerramento do procedimento.

No Complemento ao Voto, porém, Sua Excelência reajustou a posição. Substituiu a declaração de inconstitucionalidade por uma interpretação conforme, propondo que o art. 8º-E seria válido desde que as execuções perante os DETRANs ficassem sujeitas “*ao regramento e à fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mediante acordo de cooperação técnica entre o CNJ e a Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN)*”.

4. Por que o Complemento ao Voto não configura interpretação conforme à Constituição

Com a máxima *data venia* que o cargo do eminente Ministro Relator impõe, a solução proposta no Complemento ao Voto não se enquadra nos limites da interpretação conforme à Constituição, por múltiplas razões que passamos a expor.

4.1. Criação de norma nova: o STF como legislador positivo

O art. 8º-E do Decreto-Lei nº 911/69 faculta ao credor promover a execução extrajudicial perante os órgãos executivos de trânsito dos Estados. O dispositivo não contém, em nenhuma de suas possíveis leituras, a submissão dos DETRANs ao

regramento e fiscalização do CNJ, nem a exigência de acordo de cooperação técnica entre o CNJ e a SENATRAN. Essa condição simplesmente não existe no texto legal.

Ao condicionar a validade do dispositivo a um mecanismo (acordo de cooperação técnica) que não consta da norma interpretada, o STF não está *escolhendo* entre sentidos possíveis do texto; está *acrescentando* ao texto um elemento normativo inexistente. Isso configura precisamente o que o Ministro Gilmar Mendes denomina atuação como legislador positivo, *i.e.*, criação de norma nova, conduta vedada ao Tribunal Constitucional.

Como decidiu o próprio STF no julgamento da Rp 1.417, não se pode aplicar a interpretação conforme quando a interpretação resultante contraria o sentido inequívoco que o Poder Legislativo pretendeu dar à norma. Ora, a gênese legislativa do art. 8º-E é inequívoca: o legislador quis que a execução extrajudicial de veículos pudesse tramitar perante os DETRANs, fora do sistema cartório e, portanto, fora da órbita do Poder Judiciário. Submeter os DETRANs ao CNJ mediante convênio administrativo é falsear os objetivos pretendidos pelo legislador.

4.2. Ausência de supedâneo constitucional para a fiscalização do CNJ sobre os DETRANs

A Constituição Federal define, de forma taxativa, as competências do Conselho Nacional de Justiça. O art. 103-B, § 4º, combinado com o art. 236, § 1º, atribui ao CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e a fiscalização dos serviços notariais e de registro. Os DETRANs, autarquias estaduais vinculadas ao Poder Executivo, não integram o Poder Judiciário nem são serviços notariais e de registro. Não há, portanto, norma constitucional que autorize o CNJ a regular ou fiscalizar a atuação dos órgãos de trânsito.

A interpretação conforme à Constituição, como técnica de conservação da norma, pressupõe que o sentido atribuído ao dispositivo *encontre na Constituição o seu fundamento*. Quando a leitura proposta pelo Tribunal não corresponde a nenhum sentido possível do texto e, além disso, depende de fundamento constitucional inexistente, não se está diante de interpretação conforme, mas de verdadeira construção normativa autônoma, que transcende os limites da função jurisdicional.

Nas palavras do Ministro Moreira Alves, se a interpretação conforme à Constituição quiser continuar sendo interpretação, ela não pode ir além dos sentidos possíveis

resultantes do texto e do fim da lei. A Constituição não prevê competência do CNJ sobre DETRANs; a lei não prevê submissão dos DETRANs ao CNJ. Logo, a interpretação proposta carece de supedâneo tanto constitucional quanto legal.

4.3. A fragilidade do acordo de cooperação técnica como substituto de norma constitucional

O próprio eminente Ministro Relator reconhece, em seu Complemento ao Voto, que as garantias constitucionais dos devedores exigem fiscalização pelo Poder Judiciário. Contudo, a solução encontrada para viabilizar essa fiscalização — um acordo de cooperação técnica entre o CNJ e a SENATRAN — constitui ato bilateral, de natureza administrativa, passível de denúncia a qualquer tempo por qualquer das partes, sem a robustez de uma previsão constitucional ou legal estrutural.

Conforme alerta Rainey Marinho, Presidente do IRTDPJBrasil, *“um acordo de cooperação técnica é ato bilateral, passível de denúncia a qualquer tempo, sem a robustez de uma previsão legal estrutural”* (MARINHO, Rainey. *Busca e apreensão extrajudicial: julgamento no STF abre precedente perigoso para extrajudicialização*, 24/03/2026). Não é possível constitucionalizar uma norma inconstitucional mediante instrumento infralegal precário e reversível.

4.4. A inconstitucionalidade dos agentes: ausência de fé pública, de delegação constitucional e de controle judicial

No próprio voto de mérito das ADIs, o Ministro Toffoli fundamentou a constitucionalidade dos procedimentos extrajudiciais em três pilares: (i) a delegação constitucional prevista no art. 236 da CF; (ii) a fé pública dos oficiais de registro; e (iii) o controle dos atos pelo Poder Judiciário. Afirmou que o procedimento do art. 8º-B se desenvolve *“perante oficial registrador, autoridade imparcial cujos atos estarão sempre sujeitos a controle judicial”*.

Esses três pilares constituem a *ratio decidendi* da decisão de mérito. As empresas privadas credenciadas pelos DETRANs, que operacionalizam os procedimentos na via do art. 8º-E, não possuem qualquer desses atributos: não são delegatárias nos termos do art. 236 da CF, não são dotadas de fé pública e não estão submetidas ao controle direto do Poder Judiciário. Como demonstra Thyago Ribeiro Soares, os atos praticados por essas empresas privadas configuram verdadeira *“autotutela privada”* incompatível com a Constituição, pois deslocam o centro decisório para o próprio credor interessado

(SOARES, Thyago Ribeiro. *A Arbitragem Regulatória Derivada do Art. 8º-E do Decreto-Lei 911/1969*, 2026).

Nenhum acordo de cooperação técnica é capaz de suprir a falta de fé pública de agentes privados, nem de substituir a delegação constitucional do art. 236. Um convênio administrativo não transforma empresas privadas em agentes constitucionalmente legitimados para a prática de atos que importam constrição patrimonial.

4.5. A contradição interna do voto: o Ministro refuta a si próprio

Há um aspecto particularmente eloquente na evolução do voto do eminente Relator. As razões que Sua Excelência invocou para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º-E permanecem integralmente válidas no Complemento ao Voto. O próprio Ministro Toffoli reitera, no Complemento, que as preocupações acerca do dispositivo se mantêm: a cisão no sistema de execução impacta o controle; é necessário que a fiscalização recaia sobre o Poder Judiciário; e o procedimento do CONTRAN não assegura o direito de defesa perante autoridade pública.

Todas as premissas que conduziram à inconstitucionalidade subsistem inalteradas. O que mudou foi apenas a conclusão: onde antes se lia inconstitucionalidade, agora se lê interpretação conforme. Mas se os vícios constitucionais permanecem — como o próprio Ministro reconhece —, a técnica da interpretação conforme não tem o condão de saná-los, precisamente porque o que se propõe como “conformidade” não encontra arrimo na Constituição.

5. O risco sistêmico: o precedente e seus efeitos sobre a desjudicialização

Além do vício técnico na utilização da interpretação conforme, o Complemento ao Voto engendra riscos sistêmicos que transcendem o caso específico da alienação fiduciária de veículos. Como observa Soares, a coexistência de dois regimes regulatórios paralelos — um sob a égide do Poder Judiciário (CNJ/serventias extrajudiciais) e outro sob a égide do Poder Executivo (CONTRAN/DETRANs/empresas privadas) — gera fenômenos de *forum shopping* e arbitragem regulatória, com tendência ao rebaixamento progressivo de garantias (*race to the bottom*).

Se o STF admite que um procedimento executivo com impacto direto sobre direitos fundamentais pode ser conduzido por empresas privadas fora do sistema extrajudicial,

com fiscalização dependente de simples convênio administrativo, nada impede que essa lógica se estenda a outros bens, móveis ou imóveis, a outros procedimentos e, em última instância, a outras competências das serventias extrajudiciais. O art. 236 da Constituição Federal criou um modelo de delegação com regime jurídico próprio — concurso público, fiscalização pelas corregedorias, regulamentação pelo CNJ e responsabilidade pessoal do delegatário. Esse modelo não pode ser contornado por vias transversas.

6. Conclusão

Com a reverência devida ao eminente Ministro Dias Toffoli, cuja brilhante trajetória na Suprema Corte merece o mais elevado respeito, forçoso é reconhecer que o Complemento ao Voto proferido nos embargos de declaração das ADIs 7.600, 7.601 e 7.608 emprega a interpretação conforme à Constituição de modo que excede os limites constitucionais dessa técnica.

A interpretação conforme pressupõe que o sentido atribuído à norma: (i) esteja contido nas possibilidades semânticas do texto legal; (ii) não contrarie a vontade inequívoca do legislador; e (iii) encontre na Constituição o fundamento que o sustente. Nenhuma dessas três condições se verifica no caso. O texto do art. 8º-E não comporta a leitura de submissão dos DETRANs ao CNJ; o legislador quis, com clareza, criar via alternativa fora do sistema cartório; e a Constituição não confere ao CNJ competência sobre órgãos executivos de trânsito.

A decisão anterior do próprio Ministro Relator — pela inconstitucionalidade — era a conclusão juridicamente correta à luz de suas próprias premissas, que permaneceram inalteradas no Complemento ao Voto. Se os fundamentos que justificam a inconstitucionalidade subsistem, não há como uma interpretação conforme saná-los, sobretudo quando a “conformidade” proposta não se conforma, ela própria, à Constituição.

A coerência do sistema constitucional brasileiro e a proteção dos direitos fundamentais exigem que o art. 8º-E do Decreto-Lei nº 911/69 seja declarado inconstitucional. A desjudicialização legitimamente conduzida — aquela realizada por delegatários dotados de fé pública, submetidos ao art. 236 da Constituição e fiscalizados pelo Poder Judiciário — é a única via constitucionalmente idônea para a execução extrajudicial de garantias. Qualquer outra via que contorne essa arquitetura institucional não constitui

interpretação conforme à Constituição: constitui, com a devida vênia, contrariedade à Constituição.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.600, 7.601 e 7.608. Voto do Rel. Min. Dias Toffoli (mérito). Julgado em 30 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.600 ED. Voto do Rel. Min. Dias Toffoli (embargos de declaração). Sessão virtual de 10 a 17/10/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.600 ED. Complemento ao Voto do Min. Dias Toffoli.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 1.417. Rel. Min. Moreira Alves. J. 09.12.1987.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 4ª ed. Coimbra: Almedina.

GUERRA, Emílio. A desjudicialização no Brasil: origem, evolução e aspectos constitucionais. Migalhas Notariais e Registrais, 2025.

MARINHO, Rainey. Busca e apreensão extrajudicial: julgamento no STF abre precedente perigoso para extrajudicialização. 24 mar. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisdição Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOARES, Thyago Ribeiro. A Arbitragem Regulatória Derivada do Art. 8º-E do Decreto-Lei 911/1969 e o Risco de “Race to the Bottom”. 2026.

Autor:

Emílio Guerra

Oficial Registrador do 1º Ofício de Registro de Títulos e Documentos de Belo Horizonte/MG.

Membro do Comitê Técnico do ON-RTDPJ-SERP.

