

# A PROTEÇÃO INTERNACIONAL E DOMÉSTICA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: ATENDIMENTO PRIORITÁRIO NOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

*Data de aceite: 01/03/2024*

### **Ricardo Fabrício Seganfredo**

Doutorando pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP. Doutorando pela Universidad del Museo Social Argentino – UMSA. Mestre em Direito pela Escola Paulista de Direito. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Tabelião de Notas e Protesto e Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Jurídicas da Comarca de Pontes e Lacerda – MT

**RESUMO:** A proteção aos direitos das pessoas com deficiência evoluiu significativamente no decorrer do tempo, partindo de um paradigma de intolerância e exclusão, passando por uma fase de integração, até chegar ao momento em que tais indivíduos passaram a ser vistos como sujeitos de direitos, que devem ser incluídos efetivamente na sociedade. Dentro de tal perspectiva, surgiram instrumentos estatais destinados a promover tal inclusão, dentre os quais o atendimento preferencial. Neste trabalho, verificaremos as hipóteses em que é aplicável o atendimento preferencial às pessoas com deficiência e os casos em que ele deve ser afastado, em razão da prevalência do princípio da prioridade, que

rege os serviços de registro de imóveis. Faremos uma análise da legislação que prevê tal prioridade, assim como dos dispositivos normativos que a excepcionam, bem como a convencionalidade de tais previsões frente a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pessoa com deficiência. Atendimento prioritário. Princípio da prioridade. Registro de Imóveis.

### THE INTERNATIONAL AND DOMESTIC PROTECTION OF PERSONS WITH DISABILITIES: PRIORITY SERVICE IN THE PROPERTY REGISTRY OFFICE

**ABSTRACT:** The protection of the rights of people with disabilities has evolved significantly through the time, from a paradigm of intolerance and exclusion, throughing to a phase of integration, to the moment when such individuals are seen as subjects of rights, who should be effectively included in society. Within such a perspective, emerged instruments aimed at promoting such inclusion, including preferential service. In this paper, we will verify the hypotheses in which preferential

service is applicable to people with disabilities, and the cases in which it should be removed, due to the prevalence of the principle of priority, which governs real estate registration services. We will analyze the legislation that provides for such priority, as well as the normative provisions that exempt it, as well as the conventionality of such provisions in relation to the Convention on the Rights of People with Disabilities and its Optional Protocol.

**KEYWORDS:** People with disabilities. Preferencial Service. Principle of priority. Property registration.

## INTRODUÇÃO

Tratar dos direitos das pessoas com deficiência significa abordar, necessariamente, o tratamento conferido pelos ordenamentos jurídicos aos grupos minoritários e vulneráveis, dentre os quais essa parcela populacional está inserida.

Nessa perspectiva, as minorias se caracterizam como todos os grupos ou classes de pessoas considerados inferiores e contra os quais existe discriminação<sup>1</sup>, com uma identidade coletiva própria, ao passo que os grupos vulneráveis seriam mais amplos, podendo até não se enquadrar como minoria propriamente dita, mas configurando também uma parcela de pessoas que necessita de uma proteção especial diante da sua fragilidade frente aos demais integrantes da sociedade.<sup>2</sup>

De acordo com o Centro Regional de Informações das Nações Unidas, aproximadamente 10% da população mundial, cerca de 650 milhões de pessoas, vivem com alguma deficiência. Segundo a OMS esse número é maior, pois 15,3% da população mundial, cerca de 978 milhões de pessoas, possui algum tipo de deficiência grave ou moderada, razão pela qual o grupo das pessoas com deficiência é considerado a maior minoria do mundo.

Dentro desse contexto, abordaremos neste trabalho o tratamento conferido a essa parcela da população nas ordens internacional e interna, e mais especificamente nos serviços de registro de imóveis, analisando, neste particular, a aplicabilidade ou não do atendimento prioritário conferido às pessoas com deficiência nos serviços públicos de registro de imóveis.

## PROTEÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO PLANO INTERNACIONAL

Antes de adentrar especificamente na análise dos instrumentos internacionais que abordam a proteção das pessoas com deficiência, faremos um breve apanhado histórico acerca de como se deu o tratamento delas pela humanidade no decorrer dos tempos.

Os registros sobre o tratamento dispensado pela sociedade às pessoas com deficiência remontam às passagens bíblicas, que indicam uma postura isolacionista imposta a estas pessoas. Também há referências na Roma antiga, em que se permitia o sacrifício

1 SÉGUIN, Elida (Coord.). **Direito das minorias**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.1.

2 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Método, 2020, p. 223.

dos filhos nascidos com alguma deficiência, assim como na Grécia, especificamente em Esparta, em que crianças que nascessem com uma diferença eram apresentadas ao Conselho de Espartanos, e se fossem consideradas feias ou disformes, indicando alguma anomalia, eram arremessadas no Apothetai, um abismo para depósito de crianças sem serventia aos fins do Estado<sup>3</sup>.

Na Santa Inquisição (sobretudo nos séculos XI e XII), os casos envolvendo deficientes eram tratados como bruxaria, sendo que somente a partir da Idade Moderna (séculos XV ao XVIII), sob os auspícios do movimento Racionalista do Renascimento, foi rompida a cultura mística da idade média, com a predominância da razão sobre a crença e os dogmas, passando as pessoas com deficiência a serem vistas sob outro prisma, de carecedoras de auxílio, ainda que à custa de esmolas e caridade.<sup>4</sup>

Somente a partir do século XX é que as pessoas com deficiência passaram a ver os seus direitos reconhecidos, sendo que o divisor de águas no estudo de sua proteção foi a ocorrência das duas Guerras Mundiais, que aumentaram exponencialmente o número de pessoas com deficiências locomotoras, de visão e audição, o que acabou por exigir uma atuação estatal mais incisiva para tutelar o direito dessa parcela da população.<sup>5</sup>

Flávia Piovesan indica que os direitos humanos das pessoas com deficiência podem ser compreendidos em quatro fases:

a) uma fase, de intolerância em relação às pessoas com deficiência, em que a deficiência simbolizava impureza, pecado, ou mesmo, castigo divino; b) uma fase marcada pela invisibilidade das pessoas com deficiência; c) uma terceira fase, orientada por uma ótica assistencialista, pautada na perspectiva médica e biológica de que a deficiência era uma “doença a ser curada”, sendo o foco centrado no indivíduo “portador da enfermidade”; e d) finalmente uma quarta fase, orientada pelo paradigma dos direitos humanos, em que emergem os direitos à inclusão social, com ênfase na relação da pessoa com deficiência e do meio em que ela se insere, bem como na necessidade de eliminar obstáculos e barreiras superáveis, sejam elas culturais, físicas ou sociais, que impeçam o pleno exercício de direitos humanos.<sup>6</sup>

Adiante a autora explica a mudança de paradigma ocorrida nesta quarta fase, em que as pessoas com deficiência passam a ser vistas como sujeitos de direitos, e não mais como mero objetos de políticas estatais assistencialistas ou de meros tratamentos médicos, sendo dever do Estado eliminar os obstáculos ao pleno exercício dos seus direitos.<sup>7</sup>

---

3 COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Direitos sociais da pessoa com deficiência no Brasil: trabalho, previdência e assistência social**. In: Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Año 13 / No 46 - 2016. ISSN 0075-7411, p. 517

4 COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Direitos sociais da pessoa com deficiência no Brasil: trabalho, previdência e assistência social**. In: Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Año 13 / No 46 - 2016. ISSN 0075-7411, p. 517

5 ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional das pessoas com deficiência**. 4ª ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2011, p. 8.

6 PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p.316.

7 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p.317.

Quando se estuda a legislação protetiva das pessoas com deficiência em âmbito internacional, a primeira constatação que se faz, é que, em sua maioria, se trata de normas de *soft-law*.

Apenas para contextualizar adequadamente o tema, sem pretender esgotá-lo, faremos apenas a indicação dos mais relevantes instrumentos protetivos de *soft-law*, sobretudo no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU): Declaração sobre o Desenvolvimento e Progresso Social – 11 de dezembro de 1969 – Res 2542-XXIV da ONU; Declaração sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências Mentais – 20 de dezembro de 1971 – Res 2856-XXVI da ONU; Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes – 09 de dezembro de 1975 - Res 3447-XXX da ONU; Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência – 03 de dezembro de 1982 – Res 37/52 da ONU; Princípios para a Proteção das Pessoas com doença Mental e para a Melhoria do Atendimento da Saúde Mental – 17 de dezembro de 1991 – Res 46/119 da ONU; e Normas Uniformes sobre Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiência – 20 de dezembro de 1993 – Res 48/96 da ONU.

De outro lado, o mais relevante ato normativo de *hard-law* acerca dos direitos das pessoas com deficiência é a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30 de março de 2007 (e seu Protocolo Facultativo), aprovada pelo Decreto Legislativo 186, de 09.07.2008, ratificada pelo Brasil em 01.08.2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25.08.2009, com equivalência de Emenda Constitucional.

Também deve ser mencionado, o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso – em vigor internacional desde 30 de setembro de 2016 – também ratificado no Brasil com equivalência de Emenda Constitucional.

A Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, inspirada pelo paradigma da proteção aos direitos humanos, foi adotada pela ONU em 13 de dezembro de 2006, por meio da Resolução da Assembleia Geral n. 61/106, entrando em vigor na data de 3 de maio de 2008, sendo considerada o instrumento mais importante na proteção das pessoas com deficiência<sup>8</sup>.

Trouxe em seu bojo inúmeras inovações, sendo o primeiro tratado sobre Direitos Humanos do século XXI e o mais rapidamente negociado, contando com a participação de Estados-Membros da ONU, Organizações Intergovernamentais, Agências da ONU e outras Instituições Nacionais de Direitos Humanos, sendo este processo democrático de negociação apontado como um dos seus fatores para o seu sucesso<sup>9</sup>, além de ser o primeiro tratado internacional sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento pátrio pelo rito processual do art. 5º, § 3º, introduzido pela EC 45/04, passando a integrar o bloco de constitucionalidade, o que será tratado mais adiante.

8 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2020, p. 290.

9 SILVA, Filipe Augusto. Proteção dos Direitos das Pessoas com Deficiência nos Planos Internacional e Nacional. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). **Direitos humanos das minorias e grupos vulneráveis**. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p.200.

Ademais, até então, os instrumentos de proteção elaborados para tutelar as pessoas com deficiência eram normas de *soft-law*, sem cunho obrigacional para os signatários, ao passo que a Convenção se trata de instrumento vinculante aos Estados na proteção desses indivíduos.<sup>10</sup>

Também podemos apontar a definição de deficiência como um dos aspectos inovadores trazido pela convenção, na medida em que anteriormente a ela era comum a utilização de expressões como “excepcional”, normalmente ligada à deficiência mental, ou “deficiente” para definir esses indivíduos, termo este extremamente incisivo, que enfatiza de maneira inadequada o objeto estudado, a deficiência do indivíduo<sup>11</sup>, ou outra expressão excessivamente genérica, como “pessoa com necessidades especiais”, pois nem todas as pessoas com necessidades especiais – como uma criança por exemplo – possuem uma deficiência. Do mesmo modo, também não é correto utilizar a expressão “pessoa portadora de deficiência”, que foi considerada inadequada haja vista que a noção de portabilidade transmitia a ideia equivocada de que se poderia renunciar à deficiência.

Diante disso, o art. 1º da Convenção inova ao definir deficiência, pois estabelece que tais indivíduos possuem “*impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.*”.

Nesse passo, o aspecto inovador reside no reconhecimento da influência que o meio ambiente econômico ou social pode exercer para o fim de causar ou agravar a deficiência, sendo esta o resultado da interação do indivíduo com o ambiente, e não algo intrinsecamente ligado à pessoa em si<sup>12</sup>.

Assim, houve a substituição do modelo médico de compreensão da deficiência pelo modelo multidisciplinar ou humanístico social, com uma considerável mudança de perspectiva, buscando a proteção do sujeito dentro de sua constituição biopsicossocial. Pode-se afirmar que o paradigma médico enfatiza o tratamento da deficiência orientado para a cura, sempre visando a adaptação da pessoa aos padrões estabelecidos pela sociedade. Situa a questão da deficiência no indivíduo, bem como nas limitações de ordem física e biológica a ele impostas. De outra banda, o modelo social visa enfatizar uma mudança na própria sociedade, que deve ser pensada e estruturada para atender aos anseios e necessidades de todas as pessoas, incluindo aquelas com deficiência.

Assim, enquanto no “modelo médico” a ideia era promover a reabilitação dos sujeitos considerados anormais, para adequá-los à sociedade, no modelo “social humanitário” trazido pela Convenção em substituição àquele, a missão seria reabilitar a sociedade eliminando muros de exclusão, o que possibilita às pessoas com deficiência uma vida com independência e sua inserção efetiva na sociedade.<sup>13</sup>

---

10 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2020, p. 290.

11 ARAÚJO, Luiz Alberto David. Op. cit., p. 15.

12 PIOVESAN, Flávia. Op. cit., 2018, p.318.

13 RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. Estatuto da pessoa com deficiência: a revisão da teoria das incapacidades e os

Vale ressaltar então, que a deficiência não estará caracterizada somente no que se refere às condições físicas e mentais de longo prazo do indivíduo, mas também das barreiras físicas, sociais e até mesmo jurídicas que são erigidas, sendo que a alínea “e” do preâmbulo da Convenção também reconhece que a deficiência é um conceito em construção, relativo à interação dessas pessoas com o meio em que vivem o que denota uma preocupação de não tornar o conceito obsoleto, o que poderia reduzir a esfera protetiva às pessoas com deficiência.

Assim, na linha da diretriz trazida pela Convenção, a terminologia mais adequada e que efetivamente vem sendo utilizada pela maioria das normas de direito internacional público é “pessoa com deficiência”.<sup>14</sup>

Também merece menção, o conceito trazido no art. 2º de discriminação com base em deficiência, que significa:

[...] qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. Abrange todas as formas de discriminação, inclusive a recusa de adaptação razoável;

Desta maneira, a Convenção reconhece as dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência no exercício de seus direitos humanos e externa preocupação em coibir eventuais abusos e injustiças perpetrados contra esses indivíduos em todos os âmbitos.

Outro conceito importante introduzido pela convenção é a “adaptação razoável” também trazido expressamente no artigo 2º, que estabelece que o Estado deve promover as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, visando assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os seus direitos humanos e liberdades fundamentais, sendo que a violação ao “*reasonable accommodation*” configura discriminação, seja na esfera pública, seja na privada<sup>15</sup>.

No que se refere aos seus princípios gerais, o art. 3º elenca que são diretrizes da Convenção, o respeito pela dignidade, a autonomia e independência, não-discriminação, plena e efetiva participação e inclusão na sociedade, respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade, igualdade de oportunidades, acessibilidade, igualdade e respeito pelo desenvolvimento das capacidades e direitos das crianças com deficiência.

Os direitos previstos pela Convenção estão contemplados expressamente entre os artigos 5º e 30º, sendo que podemos destacar que são resguardados direitos políticos,

---

reflexos jurídicos na ótica do notário e do registrador. Disponível em: <https://www.cnbsp.org.br/?pG=X19leGliZV9ub3R-pY2lhcw==&in=MTA3NDQ=&filtro=1>. Acesso em jul. 2020.

14 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2020, p. 286.

15 PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p.318.

econômicos, civis, sociais e culturais, como direito à vida, liberdade, saúde, trabalho, acesso à justiça dentre outros, sendo que todos os direitos ali previstos se relacionam a quatro temas-chave: igualdade, autonomia, participação e solidariedade<sup>16</sup>.

Também merece menção a mudança de paradigma ocorrida com a Convenção em relação à capacidade legal das pessoas com deficiência. Com a leitura da previsão contida no artigo 12, em conjunto com os demais dispositivos da convenção, pode-se verificar que ela busca distinguir deficiência de incapacidade, de modo que a presença da deficiência, por si só, não implica em incapacidade. Analisaremos mais detidamente o tema quando tratarmos dos influxos da Convenção no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n. 13.146/2015.

Já o Protocolo Facultativo à Convenção, também datado de 13 de dezembro de 2006, se afigura em instrumento de proteção opcional aos Estados que aderirem à convenção, destinado a receber petições de indivíduos vítimas de violações de direitos previstos na Convenção por um Estado-parte.

O trâmite se dá mediante o Comitê sobre os direitos das Pessoas com Deficiência, que irá processar as denúncias de violações a direitos previstos na Convenção, porém somente no caso em que o Estado-parte seja signatário do Protocolo Facultativo, o que acaba por esvaziar sua efetividade e é objeto de críticas.

Dada a importância da CDPD, elaborada como instrumento internacional de proteção inovador e visionário no amparo das pessoas com deficiência, ter um Protocolo Facultativo como mero instrumento simbólico de proteção, destituído de força vinculante, **não** parece muito lógico, sendo que a única explicação que se imagina para tal construção discrepante foi o objetivo de obter a maior adesão possível dos Estados Parte da Convenção, que não seriam submetidos a medidas ou decisões cogentes por parte do Comitê, com o que se conclui que seria melhor, até mesmo, somente a existência autônoma da Convenção.<sup>17</sup>

Passaremos agora a uma breve demonstração de como a temática de proteção às pessoas com deficiência vem sendo abordada em nosso ordenamento jurídico.

## **A PROTEÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO PLANO DOMÉSTICO: NOVO PARADIGMA**

Com a modificação de paradigma ocorrida com a transição do modelo médico para o social, também se modificou a forma como as pessoas com deficiência são vistas e como se processa sua interação com a sociedade.

Se num primeiro momento tais pessoas eram tidas como inúteis ou incapazes, vivendo totalmente à margem da sociedade, num segundo momento passaram a ser aceitas no meio social, por meio de tentativas de reabilitação e reingresso na vida cotidiana.

---

<sup>16</sup> FLYNN, Eilionóir. **From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p.13.

<sup>17</sup> SILVA, Filipe Augusto. Op. cit., p. 209.

Desta maneira, verificamos que o paradigma da exclusão deu lugar ao da integração, pois a sociedade passou a aceitar tais seres “diferentes”, desde que se adaptassem às regras e parâmetros comuns, sendo que tais pessoas eram tratadas igualmente, sob o prisma meramente formal, sem considerar a possibilidade de receberem um tratamento desigual.

Avançando um pouco mais, no modelo social, em que a deficiência passa a ser vista como uma questão eminentemente social e não meramente médica, a sociedade passa a encarar as dificuldades e diferenças desses indivíduos de outra forma, assumindo os ônus e responsabilidades para minorar essas limitações.

A exclusão das pessoas com deficiência significa uma afronta aos seus direitos humanos, a sua dignidade, uma vez que falar em exclusão implica em fazer referência a sua faceta antônima, a inclusão, conforme menciona Sidney Madrugá:

Ontem se mencionava que era preciso “integrar” as pessoas com deficiência, hoje se requer “incluí-las” em todos os setores da vida em sociedade. Ir da integração à inclusão pressupõe uma nova perspectiva no combate à desigualdade, ao preconceito, e à discriminação, mediante um movimento de ação contrária, de não exclusão.<sup>18</sup>

Dentro dessa perspectiva, ficam justificadas medidas estatais como ações afirmativas, cotas no mercado de trabalho e no serviço público, medidas de inclusão na educação, supressão de barreiras físicas e arquitetônicas, dentre outras, passando-se a adotar a isonomia material, em detrimento da meramente formal.

Nesse passo, pode-se afirmar que a inclusão das pessoas com deficiência à sociedade envolve a própria identidade desses indivíduos, a solidariedade, autonomia e dignidade da pessoa humana, razão pela qual o Estado deve buscar promover a igualdade entre todos, estimulando a coexistência e inclusão efetiva das pessoas com deficiência, que não podem ser tratados como seres marginais, pois também são cidadãos, sujeitos de direitos e deveres como todos os demais.

Essa igualdade material tem inspiração no ideário do Estado Social, que busca a igualdade real e efetiva, tratando os desiguais de maneira desigual, fundada em um constitucionalismo intervencionista, que valoriza os direitos sociais e econômicos em função dos sujeitos, ou como, no ponto, desta coletividade.<sup>19</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura os direitos das pessoas com deficiência em 13 dispositivos específicos, e em razão da diversidade de direitos protegidos e a forma como estão esparsos ao longo do texto constitucional: Art. 7º, XXXI; Art. 23, II; Art. 24, XIV; Art. 37, VIII; Art. 40, § 4º-A; Art. 100, § 2º; Art. 201, § 1º, I; Art. 203, IV e V; Art. 208, III; Art. 227, § 1º, II; Art. 227, § 2º e Art. 244.

---

18 MADRUGA, Sidney. **Pessoa com deficiência e direitos humanos**: ótica da diferença e ações afirmativas. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 70-71.

19 MADRUGA, Sidney. Op. cit. p. 83.



Verifica-se que os dispositivos constitucionais tratam de proteger as pessoas com deficiência no que se refere às condições de trabalho e remuneração, acesso a cargos públicos e aposentadoria diferenciada, preferência na ordem de recebimento de precatórios, assistência social, acesso a educação e integração dos jovens e acessibilidade.

Muito embora a nossa Constituição Federal contenha uma vasta gama protetiva em relação aos direitos das pessoas com deficiência, é muito nítida a imprecisão terminológica de que padece, em desconformidade com as diretrizes traçadas pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi internalizada no nosso ordenamento jurídico com equivalência de Emenda Constitucional como trataremos no tópico seguinte.

O art. 5º, § 3º, da Constituição estabelece que aqueles tratados e convenções que versarem sobre direitos humanos e que foram aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em dois turnos, por três quintos dos votos dos membros, terão a equivalência de emendas constitucionais.

Muito embora existam divergências acerca do status com que devem ser incorporadas normas protetivas de direitos humanos no Brasil, independentemente de sua aprovação qualificada prevista no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o certo é que os dois instrumentos referidos foram internalizados respeitando tal sistemática, não havendo dúvidas acerca da equivalência constitucional que possuem.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo foram assinados em Nova York em 30 de março de 2007, aprovados conjuntamente pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, ratificados em 1º de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto Legislativo nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

O Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para ter Acesso ao Texto Impresso (Tratado do Livro Acessível), em vigor internacional desde 30 de setembro de 2016, foi aprovado no Brasil em 25 de novembro de 2015, pelo Decreto Legislativo nº 261, ratificado em 11.12.2015, e promulgado pelo Decreto nº 9.522, de 08 de outubro de 2018.

Desta maneira, referidos atos normativos, foram os três primeiros tratados de direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional com equivalência de emenda constitucional, sendo que todos fazem parte do mesmo núcleo protetivo, as pessoas com deficiência, o que mostra a preocupação dispensada à proteção de tais indivíduos no Brasil.<sup>20</sup>

Vale mencionar que há entendimento da Procuradora da República Deborah Duprat que questiona a classificação do Tratado de Marraqueche como tratado de direitos humanos, entendendo que tal instrumento normativo melhor se adequaria na categoria de normas de proteção comercial,<sup>21</sup> mas diante da facilitação do acesso à leitura de obras

---

20 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Método, 2020, p. 295.

21 Cf. a notícia *Ameaça de retrocesso na garantia de livro acessível é tema de reunião na PFDC*, de 28 de novembro de 2016. Disponível em: <http://pfde.pgr.mpf/infomrativos/edicoes-2016/novembro/ameaca-de-retrocesso-na-garantia-de-livro-acessivel-e-tema-de-reuniao-na-pfdc/>.

impressas que o tratado proporciona às pessoas com deficiência visual, nos alinhamos àqueles que entendem pelo posicionamento de que tal tratado versa sobre matéria afeta aos direitos humanos,<sup>22</sup> pelo fato de que suas normas materialmente envolvem direitos humanos, predominantemente, e que a identificação do objeto de um tratado não deve ser feita por critérios quantitativos, e sim qualitativos (quais são os fundamentos e a finalidade do tratado).<sup>23</sup>

Com a incorporação dessa Convenção e desse Tratado com equivalência de norma constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º, são três os efeitos daí decorrentes: 1) passam a reformar imediatamente o texto constitucional conflitante; 2) não poderão ser denunciados, nem mesmo com Projeto de Denúncia pelo Congresso Nacional; e 3) serão paradigma do controle concentrado de convencionalidade, sendo que os legitimados do art. 103 da Constituição poderão propor ações de controle abstrato perante o STF para ver reconhecidas, com efeitos *erga omnes*, as normas que sejam com eles incompatíveis.<sup>24</sup>

Lembramos que de acordo com o entendimento de Valério Mazzuoli, os tratados de direitos humanos que não forem internalizados por maioria qualificada somente poderão ser paradigma do controle difuso de convencionalidade, por todos os juízes e tribunais, a requerimento das partes ou *ex officio*.<sup>25</sup>

Desta maneira, devemos, por exemplo, fazer uma interpretação conforme de todos os dispositivos constitucionais que trazem a expressão “pessoas portadoras de deficiência”, uma vez que a Constituição foi “emendada” pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de modo que tais expressões devem ser lidas como “pessoas com deficiência”, nos termos do que prevê a convenção.<sup>26</sup>

Passemos agora à análise das principais disposições infraconstitucionais destinadas à proteção dos indivíduos com deficiência em nosso país.

Com relação aos dispositivos infraconstitucionais destinados à proteção das pessoas com deficiência, verificamos que há uma extensa gama de leis e decretos tratando do assunto, constituindo um satisfatório âmbito de proteção legal a fim de amparar as pessoas com deficiência, sendo que faremos uma breve menção a alguns dos dispositivos legais mais importantes.

Visando promover a integração desses indivíduos, a Lei n. 7.853/89, estabelece normas e diretrizes gerais para o apoio e integração social da pessoa com deficiência, instituindo a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos desses indivíduos, define crimes e dá outras providências.

---

22 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2020, p. 294.

23 XAVIER, Fernando César da Costa. Pessoas cegas e deficientes visuais e sua proteção jurídica “pra lá de Marraqueche”: constitucionalidade, eficácia e primazia do Tratado de Marraqueche no Brasil. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). **Direitos humanos das minorias e grupos vulneráveis**. Belo Horizonte: Arraes, 2018, p. 253-267.

24 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2020, p. 185-186.

25 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2020, p. 213.

26 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., 2020, p. 287.

Em relação à proteção do trabalho, podemos mencionar a Lei n. 8.213/91, que estabelece que nas empresas com mais de 100 empregados é obrigatório o preenchimento de 2 a 5% dos seus cargos com reabilitados ou pessoas com deficiência.

No que se refere à circulação e transporte, a Lei n. 8.899/94, e seu Decreto regulamentador 3.691/2000, estabelecem normas de proteção relativas ao transporte de pessoas com deficiência no sistema de transporte coletivo.

A acessibilidade é assegurada, por exemplo, pelo Decreto n. 5.296/2004, que regulamenta as Leis n. 10.048/2000 e 10.098/200, que traz diversos dispositivos que versam sobre acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e estabelece a prioridade no atendimento (tema que abordaremos mais detidamente a seguir), ou ainda pela Lei n. 11.126/2015, que dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia.

Também podemos mencionar normas relativas à educação, como o Decreto n.5.625/2005, que regulamenta a Lei n. 10.436/2002, e dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais, e o Decreto n. 6.571/2008, que prevê o atendimento educacional especializado na rede pública de ensino.

Por fim, a inclusão é promovida pela Lei n. 13.146/2015, denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência, que concentra uma série de normas protetivas e é fortemente inspirada na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e sobre o qual teceremos mais comentários no tópico seguinte.

Vale menção ainda, à Resolução 230/2016 do Conselho Nacional de Justiça, que orienta a adequação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares às determinações exaradas pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

A Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015, Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, entrou em vigor em janeiro de 2016, e foi concebido sob forte influência da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.

No artigo 1º estabelece que a lei foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com o intuito de assegurar e promover os direitos já em vigência no país, reconhecendo a igualdade entre as pessoas, proporcionando o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais pelas pessoas com deficiência, buscando a inclusão social e cidadania.

O artigo 2º traz a definição de Pessoa com Deficiência, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Convenção, e no artigo 3º constam conceitos como acessibilidade, desenho universal, barreiras, adaptação razoável, dentre outros que estão presentes no dia a dia dos indivíduos com deficiência.

No artigo 4<sup>a</sup>, § 1<sup>o</sup>, está prevista uma definição de discriminação por deficiência um pouco diversa daquela prevista na Convenção, mais ampla, pois prevê que a discriminação pode ocorrer em decorrência de condutas comissivas ou até mesmo omissivas, o que acaba por ter reflexos também na parte criminal do Estatuto, como o artigo 88, que considera crime a discriminação contra uma pessoa por conta de sua deficiência, que poderá ser cometido, portanto, tanto de forma comissiva como também omissiva.

Outro ponto a ser destacado é a previsão do artigo 9<sup>o</sup>, que garante ao deficiente o atendimento prioritário em todos os campos da sua vida, tema que será abordado mais pormenorizadamente a seguir.

Já os artigos 10 a 52 dispõem sobre os direitos fundamentais como direito à vida, à saúde, educação, moradia, trabalho, assegurados também pela Constituição Federal, e outros de extrema importância para que a pessoa com deficiência esteja em igualdade com os demais indivíduos, como à habilitação e a reabilitação, capacitando-o para uma disputa inclusive dentro do mercado de trabalho.

De extrema importância, a mudança de perspectiva ocorrida em relação à teoria das incapacidades no ordenamento jurídico brasileiro com o Estatuto, que alterou a redação dos artigos 3<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup>, do Código Civil.

Assim, a partir da modificação promovida pelo Estatuto: 1) o desenvolvimento físico/mental incompleto não é suficiente para que se fale em deficiência; 2) a existência de deficiência não é suficiente para que se fale em incapacidade civil; 3) por consequência, presume-se que a pessoa com deficiência é plenamente capaz para os atos da vida civil.

Para casos em que as barreiras biopsicossociais são de difícil superação, foi criada a figura jurídica da decisão apoiada. Para os casos excepcionais em que deficiências importam incapacidade civil, aplica-se o instituto da curatela.

Os artigos 53 a 76 trazem um dos temas mais importantes e discutidos da atualidade, a questão da acessibilidade, garantindo que a pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida possa viver da forma mais independente possível para exercer seus direitos de cidadania, podendo ter participação ativa na sociedade.

Trataremos a seguir a respeito do atendimento prioritário a tais indivíduos nos serviços públicos, e o alcance de tais direitos nos cartórios de registro de imóveis.

## **ATENDIMENTO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NOS SERVIÇOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS: PRINCÍPIO DA PRIORIDADE E O CONTROLE DA CONVENCIONALIDADE**

A previsão de atendimento prioritário para as pessoas com deficiência consta de diversos dispositivos legais, como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, a Lei n. 10.048 e Decreto n. 5.296/04, e a Resolução n<sup>o</sup> 230 do Conselho Nacional de Justiça.

No Estatuto, está previsto no art. 9º, que estabelece o direito ao atendimento prioritário para uma série de situações, como o atendimento nos serviços públicos, prestação de socorro, tramitação de feitos judiciais e outros.

A prioridade no atendimento estabelecida pela Lei n. 10.048, de 08 de novembro de 2000, é conferida de forma abrangente em repartições públicas, concessionárias de serviços públicos, instituições financeiras, sendo mais bem especificada no Decreto n. 5.296/04, que a regulamentou. Referido Decreto, prevê no seu art. 6º, § 2º:

Art. 6º O atendimento prioritário compreende tratamento diferenciado e atendimento imediato às pessoas de que trata o art. 5º.

§ 2º Entende-se por imediato o atendimento prestado às pessoas referidas no art. 5º, antes de qualquer outra, depois de concluído o atendimento que estiver em andamento, observado o disposto no inciso I do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso).

Desta maneira, verificamos uma preocupação legislativa em que a garantia do atendimento prioritário se efetive, seja propiciando estrutura física adequada para a locomoção das pessoas com deficiência, seja propiciando canais de comunicação com deficientes visuais ou auditivos, ou mesmo priorizando o seu atendimento em detrimento dos demais usuários dos serviços públicos discriminados.

A Resolução 230 do Conselho Nacional de Justiça, de 22 de junho de 2016, aplicável ao Poder Judiciário e aos serviços extrajudiciais, por sua vez, também prevê expressamente a prioridade no atendimento às pessoas com deficiência, nos seguintes termos:

Art. 16 A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:

I – proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

II – atendimento em todos os serviços de atendimento ao público;

III – disponibilização de recursos, tanto humanos quanto tecnológicos, que garantam atendimento em igualdade de condições com as demais pessoas;

IV – acesso a informações e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis;

V – tramitação processual e procedimentos judiciais e administrativos em que for parte ou interessada, em todos os atos e diligências.

Parágrafo único. Os direitos previstos neste artigo são extensivos ao acompanhante da pessoa com deficiência ou ao seu atendente pessoal, exceto quanto ao disposto no inciso V deste artigo.

Assim, se afigura outro instrumento legal que demonstra preocupação em atender prioritariamente as pessoas com deficiência, interessando ao nosso estudo, o aspecto da prioridade que tais indivíduos devem receber nos serviços extrajudiciais, em especial, no que se refere ao registro de imóveis, o que trataremos no tópico seguinte.

Conforme mencionamos anteriormente, os dispositivos legais que preveem a prioridade no atendimento das pessoas com deficiência, estabelecem que tais indivíduos

devam ser atendidos com primazia perante os demais, bem como que os processos administrativos de seu interesse também devem tramitar prioritariamente, o que exige algumas reflexões no âmbito do serviço de registro de imóveis.

Como sabido, os cartórios de registro de imóveis prestam uma série de serviços distintos, tais como buscas, emissão de certidões, averbações e registros, procedimentos para consolidação de propriedade fiduciária, dentre outros. Parece-nos que as previsões de atendimento prioritário devam ser aplicadas a praticamente todos os procedimentos registrares, mas não a todos indistintamente, conforme passamos a explicar.

A atividade de registro de imóveis possui uma importante matriz principiológica que rege sua atuação, dentre os quais um tem especial importância no ponto, qual seja o princípio da prioridade.

Tal princípio estabelece que o título (escritura pública, contrato etc.), que for apresentado em primeiro lugar para registro na serventia imobiliária terá preferência em relação aos demais que forem apresentados posteriormente e sejam com ele contraditórios ou que possuam em relação a ele alguma ordem de gradação.

Está expressamente previsto no art. 186 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973), que estabelece que: “O número de ordem determinará a prioridade do título, e esta a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente».

Desta maneira, quando um título é levado ao cartório de registro imóveis, é imediatamente protocolado, conforme estabelece o art. 182 da Lei n. 6.015/73, recebendo um número de ordem, a fim de que seja rigorosamente respeitada a sequência de sua apresentação, ou seja, a lei estabelece que o título protocolado em primeiro lugar tem prioridade no registro em relação àqueles prenotados posteriormente e que materializem direitos reais contraditórios, há uma sequência entre os registros que deve ser respeitada.

A obediência a tal ordem pelo Oficial de Registro é de extrema importância, uma vez que os direitos reais gozam do *ius preferendi*, que é a faculdade que tem o seu titular de obter preferência no exercício do seu direito em relação a outro direito real posterior, de igual ou distinto conteúdo, que recaia sobre a mesma coisa.

De acordo com a lição de Afrânio de Carvalho:

O princípio da prioridade significa que, num concurso de direitos reais sobre um imóvel, estes não ocupam todos o mesmo posto, mas se graduam ou classificam por uma relação de precedência fundada na ordem cronológica do seu aparecimento: *prior tempore potior jure*. Conforme o tempo em que surgirem, os direitos tomam posição no registro, prevalecendo os anteriormente estabelecidos sobre os que vierem depois.<sup>27</sup>

Mais adiante o autor acrescenta:

---

27 CARVALHO, Afrânio. **Registro de Imóveis**, 4ª ed., Editora Forense, 1998, p. 181.

A sua caracterização é originariamente registral, pois se funda na ordem cronológica de apresentação e prenotação dos títulos no protocolo, sendo irrelevante a ordem cronológica de sua feitura ou instrumentalização, vale dizer, a sequência da data dos títulos. A ordem de apresentação, comprovada pela numeração sucessiva do protocolo, firma, pois a posição registral do título relativamente a qualquer outro que já esteja ou venha a apresentar-se no registro. Se essa posição lhe assegurar prioridade, correlatamente lhe assegurará a inscrição, contando que o resultado final do exame da legalidade lhe seja favorável.<sup>28</sup>

Nesse passo, se existirem direitos reais contraditórios, terá prevalência aquele que for apresentado primeiramente no cartório de registro de imóveis, conforme estabelece o princípio ora estudado.

De acordo com o art. 1.245 do Código Civil, a transferência da propriedade entre vivos ocorre somente com o registro do ato translativo (escritura, contrato, formal etc.) no Cartório de Registro de Imóveis, e o registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo, conforme redação do art. 1.246 do mesmo diploma legal, o que evidencia a grande importância de tal princípio no nosso ordenamento jurídico.

Transcreveremos um exemplo trazido por Luiz Guilherme Loureiro para melhor ilustrar a aplicação prática do princípio:

De acordo com o princípio da prioridade, se o titular do domínio vender o mesmo imóvel para "A" e depois para "B", será proprietário do bem não aquele que obteve a lavratura da escritura de compra e venda precedentemente, mas aquele que protocolar seu título no Registro em primeiro lugar. Caso "B" protocole previamente seu título, ainda que lavrado em época posterior à de "A", ele se tornará proprietário. Este último não adquirirá a propriedade e tão somente poderá exigir do vendedor a restituição do preço e indenização por perdas e danos (sem prejuízo da configuração de ilícito penal).<sup>29</sup>

Assim, havendo mais de um título contraditório relativo ao mesmo imóvel, por exemplo, duas escrituras públicas do mesmo bem, adquirirá a propriedade aquele que protocolar seu título em primeiro lugar no cartório de registro de imóveis.

Como forma de promover a ordem dos serviços, os cartórios de registros de imóveis possuem filas para atendimento ou senhas numéricas para ordenar quem será atendido em primeiro lugar, de acordo com a ordem de chegada dos usuários.

Ocorre que, como vimos anteriormente, há comandos legais que determinam que as pessoas com deficiência devam ser atendidas com prioridade, o que leva ao questionamento: deve prevalecer a prioridade da pessoa comum que chegou antes ou a da pessoa com direito a atendimento preferencial (com deficiência) que chegou depois?

Para responder adequadamente a este questionamento, precisamos especificar a que tipo de serviço deve ser aplicada a prioridade de atendimento conferida às pessoas

28 CARVALHO, Afrânio. Op. cit., 1998, p. 182-183.

29 LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática.** 9ª ed. rev., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2018, p. 590.

com deficiência, também às gestantes e idosos, em razão de outros dispositivos legais que também garantem tal direito a estas pessoas.

Em relação aos serviços que não envolvam o protocolo de títulos contraditórios para registro, ou em pedidos de buscas, certidões de matrículas etc., para nós não há dúvidas de que deve ser integralmente aplicada a prioridade no atendimento a tais indivíduos, em atendimento às determinações legais que estabelecem que eles devem ser atendidos prioritariamente.

Conferir atendimento preferencial nessas ocasiões atende ao objetivo das leis que o instituíram, qual seja assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Entretanto, quando se trata da prenotação de títulos contraditórios, principalmente com direitos excludentes, não pode prevalecer a prioridade legal dada às pessoas com deficiência, pois o Estatuto da Pessoa com Deficiência jamais quis – e nem poderia – retirar das pessoas comuns os seus direitos materiais, nesse particular os direitos reais.

Verificamos na referida hipótese, que as pessoas com deficiência não estarão em condições de igualdade com os demais usuários do serviço, e admitir a concessão de preferência nessa hipótese, seria conceder-lhes um privilégio desproporcional, o que certamente não é o objetivo da lei.

O tema já foi enfrentado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, podendo ser citado o precedente da 1ª vara de Registros Públicos de São Paulo, no Processo 100.09.326136-4, julgado em 22 de janeiro de 2010, publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 03 de março de 2010, da lavra do juiz Gustavo Henrique Bretas Marzagão.

Em sua manifestação, o Oficial Registrador enfatizou que idosos e pessoas com deficiência são atendidos com preferência em relação aos pedidos e entregas de certidões e demais documentos, mas que, quanto ao protocolo de títulos, todos os usuários recebem senhas para assegurar a prioridade fixada no art. 182 e seguintes, da Lei 6.015/73.

O magistrado confirmando o entendimento do Registrador acentuou:

Sucede que os títulos que geram direito de prioridade devem ingressar no Registro Imobiliário, mediante lançamento no Livro nº 1 – Protocolo, conforme a rigorosa ordem de apresentação. Por essa razão, eventual direito a atendimento preferencial em razão da idade não permite, quanto a esses títulos, que sejam recebidos antes de outros que deram ingresso nas dependências da serventia em primeiro lugar.<sup>30</sup>

Do mesmo modo, no julgamento do Pedido de Providências nº 0017047-51.2018.8.26.0100, também do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, publicado no Diário da Justiça Eletrônico de 07 de junho de 2018, o julgador concluiu que:

---

30 Disponível em: <https://cartorios.org/2011/02/06/prioridade-registral-idosos-e-portadores-de-necessidades-especiais/>. Acesso em: jul. 2020.



Logo, entendo que a prioridade refere-se exclusivamente à serviços que não envolvam a apresentação dos títulos para registro, sendo que nestes casos os usuários preferenciais deverão retirar senha “normal” e aguardar o atendimento, em observâncias às normas legais.<sup>31</sup>

No mesmo sentido, as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do São Paulo, preveem o atendimento prioritário a idosos, grávidas e pessoas com deficiência pelos notários e registradores no item 88, Cap. XIII, Tomo II, mas com a ressalva à prioridade do registro:

88. Na prestação dos serviços, os notários e registradores devem:

- a) atender as partes com respeito, urbanidade, eficiência e presteza;
- b) atender por ordem de chegada, assegurada prioridade a idosos, grávidas e portadores de necessidades especiais, exceto no que se refere à prioridade de registro prevista em lei;<sup>32</sup>

Não é diferente o tratamento dado à prioridade no atendimento dos cartórios pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre, que regulamentou a questão por meio do Provimento nº 16/2015:

Art. 1º Os notários e registradores devem atender as partes com respeito, urbanidade, eficiência e presteza, observando o atendimento prioritário às pessoas portadoras de necessidades especiais, aos idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo, ressalvados os casos que ensejarem prioridade registral prevista em lei (protocolo e consequente prenotação de títulos).

Parágrafo único. O atendimento prioritário descrito no caput aplica-se aos serviços prestados pelos Ofícios de Registro de Imóveis nos casos em que não há repercussão em direitos contraditórios, a exemplo de recepção de título para mero exame e cálculo de emolumentos, solicitação e entrega de certidões e outros documentos, prestação de informações, bem ainda pedidos de averbações.<sup>33</sup>

Verifica-se, portanto, que o entendimento que vem sendo adotado pelos Tribunais, é no sentido de privilegiar o princípio da prioridade do registro, sendo que o atendimento prioritário não pode se sobrepor a tal ordem de atendimento, sob pena de se estar criando um privilégio que a lei não pretendia criar.

O objetivo do estabelecimento de atendimento preferencial a tais indivíduos, como já mencionamos, é que em igualdade de condições tenham eles uma atenção diferenciada, mas em nenhum momento se busca criar um privilégio desproporcional em relação aos demais detentores de direitos reais, o que aconteceria se a prioridade fosse sempre concedida indistintamente.

31 Disponível em: <https://www.portaldori.com.br/?s=0017047-51.2018.8.26.0100>. Acesso em: jul. 2020.

32 Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasExtrajudiciais>. Acesso em: jul. 2020.

33 Disponível em: [https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2015/04/Provimento\\_COGER\\_TJAC\\_16\\_2015.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2015/04/Provimento_COGER_TJAC_16_2015.pdf). Acesso em: jul. 2020.

Segundo pensamos, tal interpretação, portanto, guarda perfeita consonância com o quanto estabelecido na legislação protetiva das pessoas com deficiência no Brasil, em especial o Estatuto da Pessoa com Deficiência, a Lei n. 10.048 e seu Decreto regulamentador de n. 5.296/04, e a Resolução nº 230 do Conselho Nacional de Justiça.

Tais dispositivos, como já mencionamos, se destinam a promover a inclusão de tais indivíduos, evitando que sejam impostas barreiras no seu acesso aos serviços **públicos**, no caso o extrajudicial, e promovendo tal inclusão pela ação afirmativa de fornecer a eles atendimento imediato.

Porém, a previsão de tal atendimento imediato, deve ser interpretada em conjunto com os demais dispositivos legais que são aplicáveis à atividade – no caso o princípio da prioridade no serviço de registro de imóveis – e não deve prevalecer em hipóteses em que isso não seja justificável ou proporcional, como nos parece ser o caso.

Resta analisar ainda, se tais normas são convencionais, isto é, se estariam em consonância com os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, e que também veiculam normas de proteção das pessoas com deficiência.

Falar de convencionalidade ou inconvencionalidade de uma norma significa aferir a sua compatibilidade vertical (sobretudo material) com os tratados internacionais de direitos humanos (mais benéficos) em vigor no Estado, e se trata de obrigação, em nosso país, advinda do sistema interamericano de direitos humanos e de seus instrumentos de proteção, sobretudo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.<sup>34</sup>

A Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 5º, § 2º, que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Após a Emenda Constitucional nº 45/2004, foi incluído um parágrafo 3º ao mesmo artigo, com o seguinte teor: *§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.*

Assim, os tratados de direitos humanos dos quais nosso país seja signatário, podem ser internalizados com *status* de norma constitucional quando não observarem o *quorum* qualificado de aprovação, ou com equivalência de norma constitucional, quando obedecerem a tal rito, o que implica em diferentes efeitos quanto ao controle de convencionalidade que os tenha como parâmetro.

Segundo a doutrina do professor Valério de Oliveira Mazzuoli, em nosso ordenamento os tratados formam o *corpus juris* convencional dos direitos humanos, e servem de paradigma ao controle de convencionalidade das normas internas, com as seguintes especificações:

---

34 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 35.

a) tratados de direitos humanos internalizados com *quorum* qualificado (*equivalentes* às emendas constitucionais) são paradigma do controle concentrado (para além, obviamente, do controle *difuso*), cabendo, *v.g.*, uma ADIn no STF a fim de invalidade norma infraconstitucional incompatível com eles;

b) tratados de direitos humanos que têm somente “*status* de norma constitucional” (não sendo “*equivalentes* às emendas constitucionais”, posto que não aprovados pela maioria qualificada do do art. 5§ 3º) são paradigma somente do controle *difuso* de convencionalidade, podendo qualquer juiz ou tribunal neles se fundamentar para declarar *inválida* uma lei que os afronte.<sup>35</sup>

Especificamente no caso ora tratado, o parâmetro de controle será a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30 de março de 2007 e seu Protocolo Facultativo, aprovada pelo Decreto Legislativo 186, de 09.07.2008, ratificada pelo Brasil em 01.08.2008, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25.08.2009, com equivalências de Emenda Constitucional.

Comungamos ainda do entendimento de que, muito embora tal norma tenha sido internalizada com equivalência de Emenda Constitucional, não será parâmetro para controle de *constitucionalidade*, que somente seria possível quando existe afronta à Constituição propriamente dita<sup>36</sup>, sendo objeto de controle de convencionalidade como já explicitamos.

Cotejando as normas que estabeleceram a excepcionalidade no atendimento imediato às pessoas com deficiência no caso de protocolo de títulos contraditórios nos cartórios de registro de imóveis com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, não verificamos incompatibilidade vertical dessas normas com a Convenção, não se afigurando, portanto, a inconvenção desses atos normativos.

Conforme discurremos anteriormente, a prevalência do princípio da prioridade registral nesses casos é plenamente justificável e não se afigura um ato limitador dos direitos conferidos às pessoas com deficiência, seja pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, seja pelas demais leis que regem a matéria.

## CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho foi demonstrar o estado da arte na proteção das pessoas com deficiência, tanto no âmbito internacional quanto no plano interno, verificando a extensão da proteção conferida pelo ordenamento jurídico a esses indivíduos no Brasil.

Buscamos traçar um breve histórico legislativo dessa proteção, fazendo uma análise mais aprofundada de alguns diplomas legais, sobretudo da Convenção sobre o Direito das pessoas com Deficiência e do Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Dentro desse contexto, também analisamos alguns instrumentos destinados a promover a inclusão das pessoas com deficiência, sobretudo o atendimento preferencial a elas conferido pelo nosso ordenamento jurídico.

35 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Método, 2020, p. 215.

36 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Op. cit.*, 2020, p. 204.

Analizamos a aplicabilidade do atendimento preferencial nos serviços públicos em geral, assim como o princípio da prioridade registral e a extensão de sua aplicação nos serviços prestados pelos cartórios de registro de imóveis.

Assim, concluímos que o atendimento preferencial às pessoas com deficiência não se aplica a todos os serviços prestados pelos cartórios de registro de imóveis, em razão da prevalência do princípio da prioridade registral quando existirem títulos contraditórios, principalmente com direitos excludentes.

Também chegamos à conclusão de que a limitação ao atendimento preferencial pelo princípio da prioridade registral é convencional, e se amolda às normas protetivas das pessoas com deficiência, sobretudo a Convenção sobre o Direito das pessoas com Deficiência.

## REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Direito das minorias**. São Paulo: RT, 2008.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional das pessoas com deficiência**. 4ª ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2011.

CARVALHO, Afrânio. **Registro de Imóveis**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Direitos sociais da pessoa com deficiência no Brasil: trabalho, previdência e assistência social. In: **Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**. UNLP. Año 13 / No 46 - 2016. ISSN 0075-7411.

FLYNN, Eilionóir. *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 9ª ed. rev., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

MADRUGA, Sidney. **Pessoa com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos na jurisprudência internacional: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direitos Humanos**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Internacional Público**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

\_\_\_\_\_. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. **Estatuto da pessoa com deficiência**: a revisão da teoria das incapacidades e os reflexos jurídicos na ótica do notário e do registrador. Disponível em: <https://www.cnbsp.org.br/?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTA3NDQ=&filtro=1>. Acesso em jul. 2020.

SILVA, Filipe Augusto. Proteção dos direitos das pessoas com deficiência nos planos internacional e nacional. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). **Direitos humanos das minorias e grupos vulneráveis**. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

SÉGUIN, Elida (Coord.). **Direito das minorias**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

XAVIER, Fernando César da Costa. Pessoas cegas e deficientes visuais e sua proteção jurídica “pra lá de Marraqueche”: constitucionalidade, eficácia e primazia do Tratado de Marraqueche no Brasil. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). **Direitos humanos das minorias e grupos vulneráveis**. Belo Horizonte: Arraes, 2018.