

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 3.436, DE 2015 (Apenso: Projeto de Lei nº 7.777, de 2014)

Altera o art. 2º da Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992, para dispor sobre a determinação da identidade paterna em caso de registro de nascimento de menor apenas com a maternidade.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado SÉRGIO REIS

I – RELATÓRIO

Encontra-se no âmbito desta Comissão de Seguridade Social e Família o Projeto de Lei nº 3.436, de 2015, oriundo do Senado Federal, que cuida de modificar o art. 2º da Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992 (que “Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências”), para dispor sobre a determinação da identidade paterna em caso de registro de nascimento de menor apenas com a maternidade.

De acordo com o teor da proposição em epígrafe, é proposta a alteração do *caput* do mencionado artigo e seus §§ 1º, 2º e 4º a fim de:

I) estipular o prazo de 5 (cinco) dias para, em caso de registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida, o oficial de registro das pessoas naturais remeter ao juiz certidão integral do registro efetivado e outras informações – nome e prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai – a fim de ser averiguada oficiosamente

a procedência da alegação, explicitando-se que o injustificado retardamento ou a omissão no cumprimento da obrigação pelo oficial poderá implicar a prática de crime conforme o previsto no ordenamento penal;

II) tornar essencial (em vez de apenas eventual, como estabelecido textualmente na lei) o dever do juiz de ouvir a mãe a respeito da identidade do suposto pai na hipótese anteriormente referida (casos de registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida);

III) tornar obrigatória (em vez de facultativa, como se acha literalmente previsto na redação atual) a determinação, pelo juiz, do segredo de justiça para as oitivas pré-processuais da mãe e do suposto pai acerca da atribuição de paternidade; e

IV) obrigar o Ministério Público à propositura da ação de investigação de paternidade contra o suposto pai sempre que este não atender à notificação do juiz ou, se o fizer, negar a paternidade, independentemente de haver elementos probatórios suficientes para tal propositura (no que difere do texto vigente da lei aludida, visto que, sem os tais elementos probatórios, não seria cogente a propositura da ação pelo Ministério Público).

Prevê-se ainda na mencionada iniciativa legislativa que a lei almejada entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

Por despacho proferido pelo Presidente desta Câmara dos Deputados, a aludida proposição foi distribuída para análise e parecer a esta Comissão de Seguridade Social e Família e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para tramitar em regime de prioridade, sujeitando-se à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Também foi determinada pelo Presidente desta Casa a apensação, para o fim de tramitação conjunta com o Projeto de Lei nº 3.436, de 2015, do Projeto de Lei nº 7.777, de 2014, de autoria da Deputada Erika Kokay.

Esse projeto de lei originado nesta Casa cuida principalmente de modificar dispositivos da lei anteriormente mencionada e da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973) com o intuito de, em síntese, possibilitar que o registro de nascimento de criança ou adolescente havido fora do casamento possa ser lavrado com a paternidade atribuída pela mãe em caráter provisório e estabelecer procedimento pré-processual perante o juiz a fim de confirmar a paternidade em tal hipótese em

moldes semelhantes ao que estabelece a Lei nº 8.560, de 1992 – mas se invertendo os papéis e ônus dedicados à mãe e ao suposto pai, que passaria à condição de pai provisório. Tal procedimento culminaria com o registro civil de nascimento se tornando definitivo quanto à paternidade se o suposto pai, convocado para comparecer em juízo, não negasse a paternidade ou se mantivesse em inércia, deixando de atender à convocação, caso em que o ato registral só poderia ser então modificado quanto à paternidade nele consignada em virtude de ação negatória de paternidade, desde que ajuizada no prazo decadencial de 2 (dois) anos.

Consultando os dados relativos à tramitação das referidas matérias no âmbito desta Comissão, observa-se o prazo concedido para oferecimento de emendas se esgotou sem que qualquer uma tenha sido ofertada em seu curso.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Seguridade Social e Família, nos termos do disposto no art. 32, *caput* e inciso XVII, alíneas “t” e “u”, do Regimento Interno desta Câmara dos Deputados, pronunciar-se sobre o mérito de matérias legislativas tocantes ao direito de família e do menor e relativas à família, à mulher, ao nascituro, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência.

E, como as modificações legislativas propostas no âmbito dos projetos de lei em tela dizem respeito ao direito de família e também à mulher, à criança e ao adolescente, cabe a esta Comissão sobre o mérito deles se manifestar.

Nesta esteira, passemos ao exame do conteúdo de tais iniciativas legislativas.

A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 5º, determinou a supressão de quaisquer referências discriminatórias ao reconhecer que todos são iguais perante a lei, sem distinção de raça, religião, sexo, filiação ou de qualquer outra natureza, o que tornou inaceitáveis

expressões outrora utilizadas como “filho ilegítimo”, “adulterino” ou “incestuoso” em norma infraconstitucional. Ademais, estabeleceu o § 6º do Art. 227 da Constituição Federal que “*Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação*”. Com idêntico teor, há o art. 1.596 do Código Civil de 2002 estatuinto que “*Os filhos, havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação*”.

De outra parte, nota-se que, com a ordem decorrente do disposto no Art. 226 de nossa Lei Maior, regularizaram-se novas formas de uniões familiares, o que auxiliou na correção do foco social discriminatório que recaía sobre os filhos havidos fora do casamento, inclusive os resultantes de uniões proibidas.

E, objetivando ampliar a identificação e o reconhecimento da paternidade, a Lei nº 8.560, de 1992, cuidou de regular o reconhecimento de filhos havidos fora do casamento, prevendo que, sendo irrevogável, tal reconhecimento poderá ser feito: I) no próprio registro de nascimento; II) por escritura pública; III) por escrito particular; IV) em testamento; V) mediante declaração perante o juiz (ainda que se trate de outra causa). Não há necessidade de regulamentação do reconhecimento de filho na constância do casamento em face de dispensa, para a hipótese, pelo art. 1.597 do Código Civil.

Estabeleceu também esse diploma legal que, havendo a ausência de declaração quanto à paternidade no registro civil de nascimento de menor, ou seja, quando esse registro contar apenas com a maternidade declarada, o oficial do registro civil de pessoas naturais se informará com a mãe a respeito da identidade do suposto pai. Em seguida, esse oficial comunicará ao juiz as informações obtidas sobre nome, prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai para que seja investigada a procedência da alegação oferecida pela mãe.

Feito isso, o juiz, sempre que possível, confirmará, com a mãe, as informações relativas ao suposto pai e mandará notificá-lo, qualquer que seja o seu estado civil, para que se manifeste sobre a paternidade que lhe

é atribuída. E, entendendo ser necessário, determinará que a diligência seja realizada em segredo de justiça.

Notificado judicialmente nessa fase pré-processual para se manifestar a respeito da paternidade que lhe é atribuída, abrem-se duas alternativas ao suposto pai: a) se ele reconhece a paternidade, lavra-se o respectivo termo em juízo e se remete a certidão ao oficial de registro civil para que se proceda à devida averbação; b) se ele não reconhece a paternidade que lhe é atribuída, nem atende à notificação de comparecimento a juízo em 30 (trinta) dias, as informações são encaminhadas ao Ministério Público para que, havendo elementos suficientes, este promova, desde logo, a devida ação de investigação de paternidade, ainda que a mãe da criança se oponha à propositura da ação.

Quanto à obrigatoriedade de o pai oferecer ao filho o completo assento de nascimento, é algo que já foi aprimorado pela Lei nº 12.004, de 29 de julho de 2009, uma vez que ali já está expressa a inversão do ônus da prova, que será obtida pela recusa do pretense genitor em se submeter ao exame de código genético (DNA). É que, segundo a inovação introduzida por essa lei, na ação de investigação de paternidade, todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, serão hábeis para provar a verdade dos fatos, sendo que a recusa do réu em se submeter ao exame de código genético - DNA – então apto a fazer prova cabal da paternidade – gerará a respectiva presunção a ser apreciada em conjunto com o contexto probatório.

Apesar de todos esses avanços constitucionais e legais, o ordenamento jurídico infraconstitucional ainda precisa ser aprimorado a fim de se remover obstáculos à plena identificação e reconhecimento da paternidade, cujos efeitos podem trazer à tona referências discriminatórias a filhos oriundos de uniões não formadas pelo casamento, além de descompasso entre os direitos e obrigações atribuídos ao homem e à mulher, que se devem pautar sempre pela cooperação (que decorre do Art. 226, § 5º, da Carta Magna).

Com este escopo de aperfeiçoamento, os projetos de lei em exame tratam de oferecer soluções legislativas que têm o condão de propiciar avanços na identificação e no reconhecimento da paternidade em caso de filhos menores havidos fora do casamento.

Contudo, como são diametralmente opostos quanto à atribuição de papéis e ônus procedimentais e processuais à mãe e ao suposto pai para a determinação da paternidade e, por conseguinte, havidos por estruturalmente incompatíveis entre si, há que se trilhar por um ou outro caminho legislativo proposto.

Eis também outro substantivo diferencial encontrado ao se comparar os textos das proposições em comento: enquanto um prevê, assim como a ordem legal vigente, a legitimação do Ministério Público para a propositura de ação de investigação de paternidade tendo como alvo o suposto pai quando este é apontado pela mãe (o que não traz custos financeiros, portanto, para o menor ou sua mãe como representante legal), o outro trata de atribuir a esse suposto pai, que já seria o pai provisório no registro de nascimento, a tarefa de ajuizar, se restar inconformado com a nova situação de estado (filiação e paternidade) que lhe foi dada em virtude de declaração materna, ação negatória de paternidade, que deverá ter o patrocínio de advogado (o que deve acarretar ônus financeiro ao autor em razão de contratação de serviços) ou da Defensoria Pública (o que deve implicar a utilização de um serviço público que ainda se mostra bastante deficiente em muitas localidades do País, principalmente do interior) e ainda se ajustar a um prazo decadencial para a propositura de dois anos, posto que, do contrário, ter-se-á como definitiva a paternidade consignada no registro civil.

Entendemos ser mais judicioso permanecer na trilha já oferecida pelo texto vigente da Lei nº 8.560, de 1992, procedendo-se às adaptações indicadas no âmbito do Projeto de Lei nº 3.436, de 2015, com o intuito de promover um aprimoramento da matriz jurídica. Ora, além de equilibrar melhor os interesses de todos os envolvidos – do menor, da mãe e do suposto pai que não sejam casados – nas diferentes situações fáticas imagináveis, ainda enxergamos nisso uma vantagem adicional, no que concerne ao processo legislativo, de, se for esse projeto de lei oriundo do Senado Federal definitivamente aprovado nesta Câmara dos Deputados sem modificações ou com alterações estritamente redacionais, prescindirá de apreciação posterior pelo Senado Federal previamente à sanção presidencial, o que não ocorreria com um projeto de lei de iniciativa de parlamentar desta Casa aqui cancelado que ainda tenha de se submeter à apreciação do Senado Federal como casa revisora.

Seguindo nessa linha, afigura-se de bom alvitre, conforme proposto no âmbito do Projeto de Lei nº 3.436, de 2015, a estipulação de um prazo para que, em caso de registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida, o oficial de registro civil de pessoas naturais remeta ao juiz certidão integral do registro e as informações obtidas a respeito de nome, prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai a fim de ser averiguada oficiosamente a procedência da alegação.

E, em conjunto com tal medida, é de grande valia ser explicitado, nos termos em que foi também proposto, que o injustificado retardamento ou a omissão no cumprimento da obrigação poderá implicar a prática de crime pelo oficial de registro civil de pessoas naturais (leia-se: crime de prevaricação de que trata o art. 319 do Código Penal), conforme o que prevê o ordenamento penal em vigor.

Com efeito, isto permitirá a responsabilização no campo penal do oficial de registro civil de pessoas naturais pela falta dolosa de colaboração com o Poder Judiciário e o Ministério Público na tarefa que lhes é incumbida de buscar a identificação e o reconhecimento da paternidade de menor quando apenas a mãe é identificada pelo registro de nascimento.

Também será feito um balizamento para a apuração de responsabilidade por infração administrativa em face do conteúdo normativo previsto na Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (que regula os serviços notariais e de registro) tendo em vista informação intempestivamente prestada pelo oficial de registro civil de pessoas naturais ao Poder Judiciário.

Já a alteração projetada no bojo do Projeto de Lei nº 3.436, de 2015, para o § 1º do art. 2º da Lei nº 8.560, de 1992, que busca tornar essencial (em vez de apenas eventual, como na forma textual vigente da lei) o dever do juiz de ouvir a mãe a respeito da identidade do suposto pai no caso de registro de menor apenas com a maternidade estabelecida, é medida que certamente trará maior sucesso na identificação e no reconhecimento da paternidade. De fato, o juiz deve se acautelar, certificando-se perante a mãe da criança sobre a identidade do suposto pai de modo também a viabilizar a notificação que lhe caberá efetivar nessa fase pré-processual, assegurando-se mais efetividade ao trabalho do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Além disso, é apropriado que essa atividade pré-processual realizada pelo juiz passe a ter obrigatoriamente o seu curso em

segredo de justiça por força da modificação proposta no âmbito do Projeto de Lei nº 3.436, de 2015, para o § 2º do art. 2º da Lei nº 8.560, de 1992, o que se harmoniza com a redação do art. 189, *caput* e inciso II, do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), que determina, nas ações em que se discuta filiação, a obrigatoriedade do curso do processo em segredo de justiça.

Vislumbra-se, ademais, como necessária e imprescindível a alteração legislativa alvitada no projeto de lei sob análise oriundo do Senado Federal para o § 4º do art. 2º da Lei nº 8.560, de 1992, destinada a obrigar o Ministério Público a promover a ação de investigação de paternidade, ainda que se apresentem esparsos e frágeis os elementos de convicção. Isto porque, na ação de investigação de paternidade que será proposta pelo Ministério Público contra o suposto pai, este somente se desvinculará da paternidade que lhe é atribuída após a submissão ao exame de código genético (DNA), que poderá isentá-lo da paternidade biológica.

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.436, de 2015, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.777, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado SÉRGIO REIS
Relator

2016-13257