

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.840, DE 2004

Dá nova redação ao art. 30 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências.

Autor: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

Relator: Deputado PAULO AFONSO

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria do Deputado Mendes Ribeiro Filho, objetiva a inclusão de um parágrafo quarto ao artigo 30 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, de modo a isentar de emolumentos a averbação de reconhecimento de paternidade extrajudicial realizada através de defensor público.

Segundo o autor, o reconhecimento da paternidade consiste em direito fundamental inerente à dignidade humana e deve, pois, ser objeto de especial proteção pelo ordenamento jurídico.

Alega que o Código Civil, ao prever o reconhecimento extrajudicial da paternidade (art. 1609, inciso II), determina que a escritura pública ou o escrito particular pelo qual tenha se reconhecido a paternidade seja arquivado em cartório, de modo a substituir, na certidão de nascimento, a vexatória expressão “pai desconhecido”.

Aduz que a novação do reconhecimento extrajudicial implica na dispensa da propositura de ação de investigação de paternidade, bastando, apenas, o respectivo registro em cartório.

Contudo, os emolumentos cobrados para a efetivação do registro da paternidade têm impedido que milhares de brasileiros carentes possam exercer esse direito fundamental.

Assim sendo, o projeto de lei torna mais clara a necessidade da gratuidade dos atos notariais relativos ao registro civil de nascimento, não trazendo qualquer prejuízo para os serviços registrais, tendo em vista a legislação pertinente às compensações decorrentes das isenções legais.

O projeto tramita conclusivamente, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno, razão pela qual, conforme o disposto no art. 119 do mesmo diploma legal, foi aberto prazo para o oferecimento de emendas, sem que nenhuma houvesse sido apresentada.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão a análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e do mérito da proposição apresentada, em atenção ao disposto no art. 32, IV, “a” e “e” do Regimento Interno.

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto não apresenta vícios, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e à iniciativa (art. 61). No tocante à constitucionalidade material, não se vislumbra qualquer discrepância entre o projeto de lei e a Constituição Federal.

No que guarda pertinência com a juridicidade, o projeto de lei não apresenta vícios sob os prismas da inovação, da efetividade, coercitividade e generalidade. A par de se consubstanciar na espécie normativa adequada, suas disposições não conflitam com o ordenamento jurídico vigente.

Em relação à técnica legislativa, o projeto de lei se encontra de acordo com os ditames da Lei Complementar 95/98.

No mérito, mostra-se conveniente e oportuna a modificação legal constante do Projeto de Lei 3.840, de 2004.

Nos termos do art. 2.º, II, da Lei n.º 8.560, de 29 de dezembro de 1992, também reproduzido no art. 1.609, II, do Código Civil, o reconhecimento extrajudicial da paternidade pode se dar por escritura pública ou escrito particular, a ser arquivado em cartório.

Caso se opte pela escritura pública, a parte interessada no reconhecimento da paternidade está sujeita ao pagamento de emolumentos em duas situações distintas, a saber: (i) a lavratura da escritura pública no cartório de títulos e documentos; e (ii) a averbação da escritura pública no cartório de registro civil de pessoas naturais.

Na hipótese de reconhecimento extrajudicial da paternidade por escrito particular, a parte interessada está dispensada do pagamento dos emolumentos pela lavratura de escritura, mas ainda assim se sujeita ao pagamento dos emolumentos para a averbação no cartório de registro civil.

O registro civil de nascimento há de ser visto como um instrumento para o exercício da cidadania e como expressão dela.

Aproveito a oportunidade para arrimar a argumentação que sustenta o projeto de lei epigrafado em recente pesquisa realizada pela socióloga Ana Liési Thurler¹ da Universidade de Brasília, que teve como tema a paternidade e a deserção, bem como as suas implicações jurídicas e sociais.

Segundo a pesquisadora, os registros civis de nascimento vieram a se tornar objeto de atenção muito recentemente, com a descoberta das reais dimensões dos problemas de sub-registro e de registros tardios.

A implantação do Sistema de Informações de Nascidos Vivos – SINASC – possibilitou dimensionar o problema. Em 2001, o Ministério da Saúde indicou 3.552.623 nascimentos e o IBGE, com a participação dos cartórios de registro civil de pessoas naturais, contabilizou a lavratura de 2.509.354 registros civis.

¹ Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Maria e doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Defendeu a tese “Paternidade e deserção. Crianças sem reconhecimento, maternidades penalizadas pelo sexismo”.

Constatou-se, pois, que no ano de 2001 o Brasil ainda convivia com uma taxa de sub-registro de nascimento da ordem de 29,4%, significando que mais de um milhão de crianças não podiam usufruir direitos de cidadania, nem participar de programas sociais, por não terem em seu poder certidão comprobatória do registro civil de nascimento.

Desdobramento do sub-registro, o fenômeno dos registros tardios – lavrados fora dos prazos estabelecidos pela Lei de Registros Públicos – teve em 1993 um índice de 22,53% e, em 2003, de 22,49%, indicando que a solução para esse problema não é simples.

Constata a pesquisadora que o não-reconhecimento paterno é, certamente, fator importante no quadro brasileiro do sub-registro e de registros tardios de nascimento. Relata que inúmeras mães não registram seus filhos à espera da disposição paterna em reconhecer sua criança.

É inegável que melhores padrões de cidadania, exigidos em uma democracia amadurecida, exigem o direito à certidão comprobatória do registro civil de nascimento qualificado, com reconhecimento paterno. Um registro civil de nascimento que não cause constrangimento, que não cause sofrimento, nem atinja a auto-estima de seu portador, de sua portadora.

O art. 227, §6.º, da Constituição Federal prestigia o princípio da igualdade de direitos quanto à filiação ao estabelecer que “os filhos havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias”.

Contudo, é fato notório que a existência desse princípio não tem impedido que uma legião de crianças, anualmente, deixe de ter a filiação paterna estabelecida em seu registro civil.

Em sua extensa pesquisa, a qual foi dispensada atenção por inúmeros órgãos e entidades, dentre os quais o Superior Tribunal de Justiça e a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais², pondera a socióloga:

² THURLER, Ana Liési. *Reconhecimento paterno, direito de cidadania*. Texto publicado no site da ARPEN – Associação Nacional de Registradores de Pessoas Naturais. Acessado em 02 de maio de 2005 <www.arpenbrasil.org.br>

“O reconhecimento paterno é muito mais do que uma questão burocrática ou administrativa, em que reducionismos sexistas tentam confiná-lo. O reconhecimento – e o não reconhecimento – se articula a formas de sociabilidade masculina e feminina e a dadas relações sociais entre os sexos.

Na filosofia política moderna, desde o início, a questão do reconhecimento está presente, fortemente vinculada a problemas políticos e sociais, incluindo uma dialética entre um conteúdo lógico e uma prática política. Em nossa sociedade, no espaço privado e no espaço público, injustiças também se expressam por meio do desprezo ou da negação do reconhecimento de um grupo em relação a outro não considerado diferente, mas inferior – como recorrentemente acontece nos casos de racismo, de sexismo, de homofobia. A categoria de reconhecimento ligue-se, fortemente, à reflexão sobre justiça.

Primeira modalidade de constituição da individualidade, a socialização supõe necessidade de reconhecimento. A expressão sociológica que tem em nosso país o não-reconhecimento da paternidade coloca esse problema ao lado de experiências de injustiça que devem ser interpretadas também como experiências de negação ampla de reconhecimento e de diferentes formas de desprezo social. Apesar da relevância do problema e de o governo brasileiro haver — ainda que muito timidamente — acenado para a paternidade no Plano Nacional de Direitos Humanos II (proposta nº 133, no capítulo “Garantia do Direito à Igualdade”), relativo aos Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais, lançado pela Presidência da República e Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 2001, a questão do reconhecimento paterno não foi incluída em qualquer dos Programas governamentais contemplando Registros Cíveis e Documentação Civil Básica.

Para um aprofundamento da democracia, a exigência de justiça coloca a pertinência e a legitimidade do reconhecimento público de identidades fragilizadas. Essa demanda por reconhecimento inclui tanto reconhecimento cognitivo — respeito e reconhecimento da dignidade intrínseca do outro — quanto a adoção de práticas de reconhecimento.

O outro — neste caso, o pai — intervém na constituição da consciência de si: o comportamento do outro contribui para forjar em cada um o sentimento de auto-estima e a consciência do próprio valor. A lógica do

reconhecimento — de Fichte, Hegel e Marx a Sartre, Habermas e Honneth — preside tanto práticas de justiça, quanto experiências de injustiça.

O reconhecimento constitui uma das exigências irreduzíveis da justiça. A outra exigência, como analisa Nancy Fraser, é a redistribuição das riquezas. Hegel apresenta como a primeiríssima forma de reconhecimento aquela que se realiza na esfera privada, na intimidade, expressando-se no afeto e se traduzindo em confiança em si, em consciência do valor da própria existência. Eis a real dimensão do não-reconhecimento paterno: para um segmento expressivo de crianças brasileiras, uma forte experiência de injustiça, uma ausência paterna socialmente construída, que nos cabe desconstruir.”

Segundo a pesquisa, iniciativa que merece destaque é a adotada por inúmeros cartórios em Recife – PE, em parceria com a Associação Pernambucana de Mães Solteiras, ao desenvolver um projeto que incentiva os pais ao reconhecimento de seus filhos e filhas.

Em períodos comemorativos, como por exemplo a semana dos pais e a semana das crianças, os pais são convidados a reconhecer os seus filhos com isenção de qualquer emolumento exigido por lei.

Por meio dessa experiência, os titulares desses cartórios manifestam sua compreensão de que, para uma grande parte de homens-pais brasileiros, severamente atingidos pela pobreza, a cobrança de qualquer taxa é um impedimento econômico muito real ao reconhecimento da filiação.

O problema dos altos índices do não-reconhecimento paterno no Brasil é complexo, situando-se em uma rede de fatores. A iniciativa dos cartórios de Recife tem contribuído para nos lembrar de que parte nada depreciável desses índices deve-se à pobreza.

Relata a pesquisadora que análises comparativas apontam para uma associação, em uma dada sociedade, entre níveis de não-reconhecimento paterno e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – podendo ser compreendido como um indicador social de promoção da cidadania.

Em 2004, a França apresentou um IDH de 0,932, ficando em 16.º lugar geral, e o índice de crianças sem reconhecimento paterno ficou em torno de 2% do total de nascimentos. O IDH do Brasil nesse mesmo ano foi de 0,775, ficando em 72.º lugar geral, e o índice de crianças sem reconhecimento paterno pode ser estimado em 25% do total de nascimentos.

Verifica-se, pois, que o Estado brasileiro se mantém em dívida com os homens-pais que não puderam reconhecer suas crianças na oportunidade de lavratura do registro. Esses homens não podem continuar a ser penalizados ao desejarem fazê-lo posteriormente.

O Estado há de lhes garantir o direito de reconhecer suas crianças e precisa atuar para que a pobreza – na qual tantos deles se encontram imersos – não assuma a forma perversa de veto ao exercício desse humano direito.

Algumas iniciativas já foram tomadas nesse sentido, com a edição de algumas leis. A Lei n.º 9.534, de 1997, universalizou o direito ao registro civil de nascimento e óbito gratuito. A Lei n.º 10.215, de 2001, por sua vez, isentou os pais de multa na nos casos de registro tardio.

Assinale-se também a edição da Lei n.º 10.169, de 2000, que previu em seu art. 8.º que os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.

No que guarda pertinência com o projeto de lei em análise, essa lei permitirá que se conceda a gratuidade dos atos notariais relativos ao reconhecimento extrajudicial da paternidade, sem que os registradores civis sofram perdas pecuniárias com a concessão desse benefício legal, eis que tais valores serão objeto de compensação pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Por fim, porquanto se trata de reconhecimento extrajudicial, por escritura pública ou por escrito particular, nem sempre é necessária a intervenção de um defensor público, razão pela qual a redação da proposição em análise há de ser aperfeiçoada.

Por todo o exposto, meu voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 3.840, de 2004 e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do substitutivo apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado PAULO AFONSO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.840, DE 2004

Acrescenta o parágrafo quarto ao artigo 30 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta lei acrescenta o parágrafo quarto ao artigo 30 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, de modo a isentar do pagamento de emolumentos a prática de atos notariais relativos ao reconhecimento extrajudicial da paternidade, por escritura pública ou escrito particular.

Art. 2.º Acrescente-se o seguinte parágrafo quarto ao artigo 30 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973:

“Art. 30

.....

§ 4.º O disposto no *caput* deste artigo se aplica a todo e qualquer ato notarial a ser praticado para efetivar o reconhecimento extrajudicial da paternidade, seja por escritura pública ou por escrito particular, nos termos do art. 1.609, inciso II, do Código Civil.”

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado PAULO AFONSO
Relator