



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO IOLANDO - GAB. 21



PARECER Nº _____, DE 2020

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei nº 510, de 2019, que *dispõe sobre a obrigatoriedade da comunicação de nascimentos sem identificação de paternidade à Defensoria Pública do Distrito Federal.*

AUTOR: Deputado Robério Negreiros

RELATOR: Deputado Iolando Almeida

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Assuntos Sociais o Projeto de Lei nº 510, de 2019, que *dispõe sobre a obrigatoriedade da comunicação de nascimentos sem identificação de paternidade à Defensoria Pública do Distrito Federal.*

O Projeto de Lei possui quatro artigos. O art. 1º determina aos oficiais de registro civil de pessoas naturais a obrigatoriedade de remeter, mensalmente, à Defensoria Pública e ao Ministério Público da respectiva circunscrição relação escrita com os registros de nascimentos lavrados em seus cartórios sem identificação de paternidade. O § 1º consigna que a referida lista seja preenchida com todos os dados informados no ato do registro de nascimento, devendo conter endereço da mãe do menor e, se possuir, número de telefone. Caso seja indicado pela genitora, deverá também constar o nome e endereço do suposto pai do recém-nascido. Pelo § 2º, cabe aos oficiais de registro informar ao responsável pelo registro que a genitora – além do direito de indicar o nome do suposto pai, conforme dispõe o art. 2º da Lei federal nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992 – pode propor, em nome do menor, ação de investigação de paternidade para incluir o nome do pai em seu registro de nascimento.

O art. 2º prevê que a Defensoria Pública e o Ministério Público deverão, conforme suas atribuições institucionais, atuar, a fim de resguardar os direitos do recém-nascido.

Caberá ao Poder Executivo regulamentar o que for necessário à execução das disposições da lei, conforme determina o art. 3º. O art. 4º trata da de vigência na data da publicação.

Na Justificação, o Autor argumenta que o PL tem a finalidade de facilitar o acesso da Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDF às informações sobre crianças registradas sem o nome do pai. Assim, tais instituições poderão interpor medidas e ações de investigação de paternidade em favor dos menores.

O Parlamentar lembra que a Lei federal nº 8.560/1992 garante a ação de investigação de paternidade. Registra que tanto a maternidade quanto a paternidade são direitos de personalidade. Com efeito, a paternidade é direito personalíssimo e imprescritível para aqueles que almejam conhecer suas origens.

Finaliza, ressaltando que, quanto antes for exercido o direito de paternidade, menos desgastante será a dor da ausência de paternidade. Daí a importância de a lista a ser enviada pelos cartórios de registro civil ao MPDFT e à DPDF.

O PL nº 510/2019, lido em Plenário no dia 25/6/2019, foi distribuído à Comissão de Assuntos Sociais – CAS (Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, art. 65, I, “d”) e à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP (RICLDF, art. V, “c”), para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ (RICLDF, art. 63, I), para exame de admissibilidade.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 65, I, “d”, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Assuntos Sociais analisar e, quando necessário, emitir parecer de mérito sobre matérias relativas à infância.

Antes de analisarmos o mérito da Proposição, é necessário contextualizar doutrinária e legalmente a matéria.

A paternidade é um direito fundamental consagrado na Constituição Federal, que dispõe:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

.....

*§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da **paternidade responsável**, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.*

..... (Grifamos)

O princípio da paternidade responsável, diretamente relacionado ao da dignidade da pessoa humana, pressupõe que a responsabilidade se inicia com a concepção e se estende enquanto for necessário – o que justifica o acompanhamento dos filhos pelos genitores. Portanto, diz respeito ao dever de cuidar e prover as necessidades afetivas, morais, intelectuais e morais da prole. A paternidade responsável é necessária à fruição de outros direitos fundamentais, tais como saúde e educação.

No mesmo sentido de assegurar o gozo de direitos inerentes à condição humana, o Decreto federal nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, que promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança, consigna, no art. 7º, que:

*a criança será registrada imediatamente após seu nascimento e **terá direito**, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade **e, na medida do possível, a conhecer seus pais e a ser cuidada por eles.*** (Grifamos)

De forma explícita, o princípio da paternidade responsável foi incluído no art. 27 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, ao prever que o reconhecimento do estado de **filiação é direito personalíssimo** (intransferível), **indisponível** (seu titular não pode abrir mão) e **imprescritível** (não se perde com o tempo); o(a) filho (a) pode a qualquer momento requerer o *status* que lhe compete.

Apesar dessas disposições legais, na realidade brasileira, há considerável número de crianças que, além de não terem a presença física do pai, não possuem o nome do genitor em seu registro de nascimento. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, com base no Censo Escolar de 2011, no Brasil, havia 5,5 milhões de crianças sem o nome do pai. No DF, levantamento do Conselho Nacional de Justiça, em 2015, apontou que 68 mil crianças estavam nessa condição.

A falta do nome do pai nos documentos pessoais representa a ausência dessa figura tão importante para o desenvolvimento infantil. Trata-se, portanto, de fator que poderá trazer sérias consequências para o(a) filho(a), tais como: sentimento de abandono, de desamparo, baixa autoestima, insegurança, constrangimentos nas relações sociais, vergonha de participar de atividades escolares, como o *Dia dos Pais*. Não saber quem é o pai pode ser o vetor de problemas relacionados à identidade da criança ou do adolescente. Além dessas sequelas emocionais e sociais, a falta do nome paterno no registro de nascimento pode acarretar consequências financeiras, pois dificultará o acesso à herança, por exemplo.

Com efeito, a ausência do nome do pai representa um vazio presente em documento muito importante para o indivíduo, pois é a certidão de nascimento o título que registra sua existência perante o Estado, além de lhe conferir nome e nacionalidade, requisitos essenciais para o exercício da cidadania. É essa certidão que dará origem a outros tantos documentos. Portanto, essa situação gerará lacuna, por exemplo, na carteira de identidade, na Carteira Nacional de Habilitação, no passaporte. Por mais que a pessoa se esforce para esquecer a ausência, sempre que precisar dos seus documentos, vai deparar-se com a situação.

A par dessa situação, há iniciativas estatais que buscam aproximar pai e filho(a), além de garantir à *criança ou ao adolescente* o seu direito de conhecer a sua ascendência. Uma delas é o *Programa Pai Presente*, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que objetiva estimular o reconhecimento de paternidade de pessoas sem o registro do nome de pai.

No DF, há o *Projeto Pai Legal*, promovido, desde 2002, pelo MPDFT, que visa assegurar o direito à paternidade, previsto constitucionalmente, e conscientizar sobre a importância do vínculo familiar. O programa atua sob três modalidades: crianças que não possuem o nome do pai na certidão de nascimento quando registradas nos cartórios de registro civil do Distrito Federal (Pai Legal Cartórios); crianças e adolescentes que estão matriculados na rede pública de ensino (Pai Legal nas Escolas); e crianças e adolescentes que solicitam carteira de identidade sem o nome do pai (Identidade Legal). Até dezembro de 2017, graças ao Projeto, 12.957 crianças conseguiram obter o reconhecimento paterno. Em média, no período indicado, mais de duas crianças foram reconhecidas por dia^[1].

Segundo informações disponíveis no sítio eletrônico^[2] do MPDFT, os cartórios de Registro Civil encaminham à Promotoria de Justiça de Defesa da Filiação – Profide, periodicamente, informações sobre as crianças registradas sem o nome do pai na certidão de nascimento. Além dos cartórios, a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal informa os dados referentes aos menores de 18 anos identificados civilmente, sem o nome do genitor.

Ainda na esfera distrital, menciona-se que a DPDF desenvolve o *Projeto Paternidade Responsável*, que, segundo informações contidas no endereço eletrônico^[3] da instituição, estimula o reconhecimento voluntário da paternidade. O projeto proporciona a realização de exames de DNA entre as partes, sem custos para os usuários. Essa ação visa evitar a demora do processo judicial, além de reduzir o quantitativo de pessoas que não têm o nome paterno no registro de nascimento.

Nesses programas, a paternidade pode ser reconhecida de maneira voluntária ou judicial. Na primeira forma, o pai reconhece a paternidade espontaneamente. A segunda hipótese é aquela em que a sentença judicial força o pai a reconhecer a prole. Ambas as modalidades de reconhecimento têm os mesmos efeitos jurídicos. O reconhecimento voluntário é regulado pela Lei 8.560/1992, que prevê:

Art. 2º Em registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida, o oficial remeterá ao juiz certidão integral do registro e o nome e prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai, a fim de ser averiguada oficialmente a procedência da alegação.

§ 1º O juiz, sempre que possível, ouvirá a mãe sobre a paternidade alegada e mandará, em qualquer caso, notificar o suposto pai, independente de seu estado civil, para que se manifeste sobre a paternidade que lhe é atribuída.

§ 2º O juiz, quando entender necessário, determinará que a diligência seja realizada em segredo de justiça.

§ 3º No caso do suposto pai confirmar expressamente a paternidade, será lavrado

termo de reconhecimento e remetida certidão ao oficial do registro, para a devida averbação.

§ 4º Se o suposto pai não atender no prazo de trinta dias, a notificação judicial, ou negar a alegada paternidade, **o juiz remeterá os autos ao representante do Ministério Público para que intente, havendo elementos suficientes, a ação de investigação de paternidade.**

§ 5º Nas hipóteses previstas no § 4º deste artigo, é dispensável o ajuizamento de ação de investigação de paternidade pelo Ministério Público se, após o não comparecimento ou a recusa do suposto pai em assumir a paternidade a ele atribuída, a criança for encaminhada para adoção. [\(Redação dada pela Lei nº 12,010, de 2009\)](#) [Vigência](#)

§ 6º A iniciativa conferida ao Ministério Público não impede a quem tenha legítimo interesse de intentar investigação, visando a obter o pretendido reconhecimento da paternidade. (Grifamos)

É importante destacar que a paternidade poderá ser incluída na certidão de nascimento a qualquer tempo, sem custos, como determina a Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que dispõe:

Art. 102. As medidas de proteção de que trata este Capítulo serão acompanhadas da regularização do registro civil:

.....

§ 5º Os registros e certidões necessários à inclusão, a **qualquer tempo**, do nome do pai no assento de nascimento **são isentos de multas, custas e emolumentos**, gozando de absoluta prioridade. [\(Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#)

§ 6º São gratuitas, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente. [\(Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#) (Grifos nossos)

Como se percebe, a legislação pátria está voltada a facilitar o reconhecimento de paternidade, que contribui para que o(a) filho(a) tenha a sensação de amparo e, assim, possibilitar-lhe a fruição de direito constitucionalmente consagrado. Além dos aspectos sociais e psicológicos, gerará outros efeitos na esfera civil relacionados aos alimentos, à sucessão, ao pátrio poder e à guarda dos menores. Portanto, afetará, para sempre, a vida dos envolvidos. Este reconhecimento estabelecerá o grau de parentesco entre pai e filho(a), podendo constituir-se no início de nova história para ambos.

Feitas essas breves considerações sobre a matéria, é necessário analisar o PL à luz dos requisitos de mérito, que envolvem a necessidade, relevância social, oportunidade, conveniência e viabilidade.

É inegável a relevância social da proposta prevista no PL. O encaminhamento da relação dos menores sem o nome do pai no registro de nascimento contribuirá com as ações que já vêm sendo realizadas tanto pelo MPDFT quanto pela DPDF, que visam ao reconhecimento da paternidade. Em relação à DPDF, ampliará as informações prestadas a esta importante instituição, pois o Decreto nº 32.092, de 20 de agosto de 2010, que cria o Programa Paternidade Responsável, no âmbito do GDF, determina que:

Art. 2º Os estabelecimentos oficiais do sistema de ensino do Distrito Federal e os órgãos distritais de assistência social, verificando, do prontuário de seus alunos, que seus pais não lhes reconheceram a paternidade, comunicarão tal omissão ao Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal – CEAJUR, a fim de se apurar e obter o reconhecimento extrajudicial ou judicial da paternidade dos alunos necessitados de assistência jurídica gratuita. (Grifamos)

Assim, como se percebe, os nomes enviados à Defensoria, nos termos do Decreto mencionado, estão relacionados à matrícula escolar na rede pública e aos que necessitam das ações de assistência social. A proposta do PL amplia esse universo e se antecipa, pois a relação a ser enviada à Assistência Judiciária não está vinculada ao ingresso da criança na escolarização formal,

nem a programas sociais. O nome de todos sem a paternidade reconhecida será enviado. Portanto, oportuna e conveniente a Proposição.

Em relação ao MPDFT, os cartórios de Registro Civil já enviam a referida lista ao órgão fiscalizador do cumprimento da lei. No entanto, a Lei federal nº 8.560/1992 não traz essa disposição expressa, disciplinado o envio da relação ao Judiciário, daí a necessidade da norma, para regulamentar o assunto e institucionalizar o procedimento.

É necessário destacar que o PL não trata de legislar sobre registro público, que é competência privativa da União. Trata-se, na verdade, de mero procedimento administrativo, motivo pelo qual não vislumbramos óbice quanto à viabilidade de a Proposição ser transformada em lei, pois sua essência é dar ciência da situação às instituições que têm competência e já desenvolvem ações relacionadas à matéria. Ademais, aspectos relacionados à legalidade da medida serão oportunamente analisados pela Comissão competente.

Por fim, dada a importância social da matéria, vale registrar que projetos de lei similares já foram apresentados em assembleias legislativas em vários estados, tais como: Santa Catarina (PL nº 0163.8/2013), São Paulo (PL nº 1.267/2007), Espírito Santo (PL nº 305/2019). Em outras Unidades da Federação, já existem normas com o mesmo objeto. Nesse sentido, podemos citar: Minas Gerais (Lei nº 18.685/2009), Amazonas (Lei nº 4.582/2018), Rio de Janeiro (Lei nº 8.384/2019), Bahia (Lei nº 13.577/2016). Projeto similar já foi apresentado nesta Casa de Leis, PL nº 595/2007, mas foi arquivado.

Importa observar que o PL nº 510/2019 apresenta aspectos que podem ser aperfeiçoados, sem alteração do teor da medida proposta. Considerada a boa técnica legislativa e a quantidade de alterações cabíveis, é o que se faz mediante o Substitutivo apresentado em anexo.

Diante do exposto, no âmbito desta Comissão de Assuntos Sociais, manifestamo-nos, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 510/2019, na forma do substitutivo anexo.

[1] Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2018/9760-15-anos-de-programa-pai-legal>. Acesso em 7/4/2020.

[2] Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/11444-pai-legal-maes-sao-convocadas-para-regularizar-registro-de-filhos>. Acesso em 7/4/2020.

[3] Disponível em: <http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/Guia-Suap.pdf>. Acesso em 8/4/2020.

DEPUTADO IOLANDO ALMEIDA

Relator



Documento assinado eletronicamente por **IOLANDO ALMEIDA DE SOUZA - Matr. 00149, Deputado(a) Distrital**, em 11/05/2020, às 18:04, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **0114349** Código CRC: **5418481D**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 21 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8212
www.cl.df.gov.br - dep.iolando@cl.df.gov.br

00001-00016924/2020-51

0114349v2