



PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 101, de 2007, do Senador MARCELO CRIVELLA, que *altera a Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992 (“Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências”)*, a fim de estabelecer a inversão do ônus para o investigado e incrementar os registros de nascimento com paternidade estabelecida.

RELATOR: Senador **EDUARDO MATARAZZO SUPLICY**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 101, de 2007, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que tem por objetivo estabelecer inversão do ônus da prova em detrimento do réu na ação de investigação de paternidade, além de promover as alterações pontuais descritas a seguir na 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*.

O **art. 1º** do PLS nº 101, de 2007, descreve os objetivos pretendidos pela lei porventura resultante do projeto, em conformidade, portanto, com o **art. 7º** da Lei Complementar nº 95,





de 26 de fevereiro de 1998 (a qual *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*).

O **art. 2º** da proposta propõe alterar o texto dos §§ 1º, 2º e 4º do art. 2º da Lei nº 8.560, de 1992, renumerando os dois últimos como §§ 3º e 5º, respectivamente, a fim de: *i)* tornar essencial (em vez de apenas eventual, como na forma da vigente Lei nº 8.560, de 1992) o dever do juiz de ouvir oficiosamente a mãe a respeito da identidade do suposto pai, no caso de registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida; *ii)* determinar que, nessa mesma hipótese, o registro de nascimento seja encaminhado em até cinco dias ao juiz, sob pena de responsabilização criminal do oficial de registro civil pelo injustificado retardamento ou omissão; *iii)* tornar obrigatória (em vez de discricionária, como na forma atual da Lei nº 8.560, de 1992) a determinação, pelo juiz, do segredo de justiça para as oitivas pré-processuais da mãe e do suposto pai acerca da atribuição de paternidade; *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, em o fazendo, negar a paternidade, independentemente de haver elementos probatórios suficientes para tal propositura (no que difere do texto vigente da lei em tela, porquanto, sem os tais elementos probatórios, não é possível a propositura da ação pelo Ministério Público).

O **art. 3º** visa ao acréscimo de art. 2º-A à Lei nº 8.560, de 1992, para que, na ação de investigação de paternidade, se houver recusa do suposto pai em submeter-se a exame médico determinado pelo juiz, fique caracterizada a presunção da paternidade, salvo se convencimento diverso advier de prova inequívoca dos autos.

Observa-se que, onde deveria haver o art. 4º do projeto, há o **art. 5º**, que encerra a cláusula de vigência, determinando que a lei proposta entrará em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

Na justificção do projeto, alega-se que, “após completar quatorze anos de vigência, a Lei nº 8.560, de 29 de





dezembro de 1992, a ‘Lei da Paternidade’, não alcançou o êxito de que dela se esperava. Idealizada para regular a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento, buscava-se por seu intermédio minimizar o drama de milhares de crianças que, anualmente, são registradas apenas com a maternidade declarada”. Entretanto, “muito embora o texto da lei seja claro, na prática ela é de difícil cumprimento, pois faltam juízes e sobram ocorrências (...), daí as alterações sugeridas”.

O PLS nº 101, de 2007, foi distribuído exclusivamente a esta Comissão, tendo sido inicialmente designado seu relator o então Senador Marco Maciel e, subsequentemente, o suplente do proponente, Senador Eduardo Lopes, cujos pareceres, embora apresentados, não chegaram a ser apreciados, em razão do encerramento da legislatura, no primeiro caso, e do fim do exercício do mandato, no segundo. No entanto, não há como desprezar a ponderada análise da matéria a que procederam esses Parlamentares, motivo por que serão aproveitados os termos de seus relatórios.

Não foram apresentadas emendas à matéria.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alíneas ‘d’ e ‘l’, do Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria relacionada ao direito civil, processual e registros públicos. De resto, à luz dos demais dispositivos do RISF, o PLS nº 101, de 2007, não apresenta vício de **regimentalidade**.

Quanto aos requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, nada há a opor ao PLS nº 101, de 2007, tendo em vista que *i*) compete privativamente à União legislar sobre direito civil, processual e registros públicos, a teor do disposto no art. 22, incisos I e XXV, da Constituição Federal (CF); *ii*) cabe ao





Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii*) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea (art. 60, § 4º); e *iv*) não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

Como se sabe, a **juridicidade** de uma norma pode ser aferida com esteio nos seguintes critérios: *a*) *adequação* do meio eleito ao alcance dos objetivos vislumbrados; *b*) *generalidade* normativa, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *c*) *coercitividade* potencial; *d*) *compatibilidade* com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica; e *e*) *inovação* ou *originalidade* da matéria, em face das normas jurídicas em vigor.

Assim sendo, cumpre destacar a ausência de inovação no teor do art. 2º-A alvitado pelo art. 3º do projeto para a Lei nº 8.560, de 1992. Com efeito, a esta lei foi acrescido, pela Lei nº 12.004, de 29 de julho de 2009, precisamente um art. 2º-A, cujo parágrafo único passou desde então a estabelecer, semelhantemente ao que almeja o art. 3º do PLS nº 101, de 2007, que a recusa do suposto pai em se submeter ao exame de código genético deve gerar a presunção da paternidade, a ser apreciada em conjunto com o contexto probatório.

No que concerne ao **mérito**, o PLS nº 101, de 2007, de fato aprimora o ordenamento jurídico nos aspectos apontados.

Hoje, a Lei nº 8.560, de 1992, prevê, em seu art. 1º, que o reconhecimento de filho havido fora do casamento é irrevogável e poderá ser feito no próprio registro de nascimento, por escritura pública, escrito particular, em testamento ou mediante declaração perante o juiz.

Já no art. 2º, a lei prescreve que, quando o registro de nascimento contar apenas com a maternidade declarada, o oficial do cartório de registro de nascimentos provocará o juiz, a fim de que este verifique oficiosamente a procedência da alegação materna acerca do suposto pai. Consoante o § 1º desse art. 2º, o





juiz pode ouvir a mãe sobre a imputação da paternidade, qualquer que seja o estado civil do suposto pai, e este deve então se manifestar sobre a paternidade que lhe é atribuída. De acordo com o PLS nº 101, de 2007, tal oitiva pelo juiz será doravante indispensável, em vez de apenas eventual, o que é louvável, pois as declarações da mãe da criança constituem-se na fonte de informação mais imprescindível para a certificação, pelo magistrado, da identidade do pai.

O novel § 2º ora sugerido para o art. 2º da indigitada lei fixa prazo improrrogável de cinco dias para que os oficiais dos cartórios de registro civil de todo o País comuniquem ao Poder Judiciário local os nascimentos ocorridos na sua localidade dos quais não decorra o assentamento da identificação do pai, sob pena de responsabilização criminal, o que se coaduna com o disposto no Capítulo III do Título II da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, a qual *regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos Cartórios)*. Embora essa lei já tenha fixado sanções administrativas às infrações disciplinares acaso cometidas pelas serventias extrajudiciais, além de ter atribuído a fiscalização da atividade notarial às Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, a aplicação de tais sanções independe da sanção criminal ora mencionada no projeto, consoante se depreende da simples leitura conjunta dos vigentes arts. 22 a 24 e 30, inciso X, da Lei dos Cartórios.

A respeito da **técnica legislativa** empregada no PLS nº 101, de 2007, apenas um reparo a sugerir. Como o novel § 2º cogitado para o art. 2º da Lei nº 8.560, de 1992, traz norma que precede lógica e cronologicamente àquela expressa no § 1º e, além disso, é sucinta e complementar à norma encartada no *caput* do artigo, melhor que seja aquela incorporada a esta, até porque, dessa forma, será mantida a numeração original dos parágrafos do artigo, à qual a jurisprudência e a doutrina existentes fazem remissão e, de resto, os operadores da lei já se encontram habituados.





III – VOTO

Diante de todo o exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 101, de 2007, com a apresentação da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 101, DE 2007

Altera o art. 2º da Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992, para modificar aspectos do procedimento oficioso de investigação de paternidade.

Art. 1º O *caput* e os §§ 1º, 2º e 4º do art. 2º da Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** Em registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida, o oficial remeterá em até cinco dias ao juiz, sob pena de responsabilização criminal pelo injustificado retardamento ou omissão, certidão integral do registro, acompanhada, sempre que possível, da informação, prestada pela mãe, sobre o nome, prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai, a fim de ser averiguada oficiosamente a procedência da alegação.

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

§ 2º A diligência deverá ser realizada sempre em segredo de justiça.

.....
§ 4º Se o suposto pai não atender no prazo de trinta dias à notificação judicial ou negar a alegada paternidade, o





juiz remeterá os autos ao representante do Ministério Público para que intente a ação de investigação de paternidade.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14305.95495-09