



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**EMENDA Nº - CTCIVIL**  
**(ao PL 4/2025)**

O art. 9º da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), alterado pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 4, de 2025, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º .....

.....

III - a escritura pública de reconhecimento da existência e da dissolução da união estável, firmada por maiores de dezoito anos ou por emancipados;

.....

VII - a sentença, o testamento, o instrumento público ou a declaração prestada diretamente no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais que reconhecer a filiação natural;

VIII - a sentença que reconhecer a filiação socioafetiva ou a adoção.

.....

X - da escritura pública de família parental, nos termos do § 2º e § 3º do art. 1.511-B e nos limites do § 1º do art. 10, ambos deste Código.

.....

§ 2º O reconhecimento de filiação socioafetiva e a adoção, seja de menor, seja de maior de idade, serão obrigatoriamente realizados por sentença judicial e levados a registro, nos termos deste Código.” (NR)



## JUSTIFICAÇÃO

A proposta do PL 04/2025 no inciso III do art. 9º acolhe a modificação realizada no art. 94-A da Lei de Registros Públicos (LRP), quanto à declaração da existência de união estável, regulamentada no Provimento 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça quanto à criação do chamado “termo declaratório” formalizado perante o Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN).

Mas, o PL 04/2025, na esteira do Provimento CNJ 149/2023, viola o disposto no art. 94-A da LRP, que não atribui ao oficial de registro civil a competência para formalizar a declaração da dissolução da união estável.

A referida modificação legislativa quanto ao termo de declaração da existência de união estável, assim como a invasão da competência do Congresso Nacional pelo CNJ sobre a declaração da extinção da união estável que não está prevista como ato de competência do RCPN no referido art. 94-A da LRP, são extremamente danosas aos conviventes e à segurança jurídica de nosso ordenamento, sendo, inclusive, alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela ADFAS perante o Supremo Tribunal Federal e, na presente data, ainda em tramitação (ADI 7260), porque viola a especial proteção concedida pelo Estado à família e, especialmente, à união estável (CF, art. 226, caput e § 3º), bem como a dignidade dos membros das famílias constituídas por união estável (CF, art. 1º, III).

Propõe-se que o reconhecimento da existência e da dissolução consensual da união estável seja possibilitado somente por escritura pública e não por termo declaratório formalizado perante o oficial de registro civil. Isto porque a união estável, ato-fato jurídico reconhecido como entidade familiar, sendo situação fática, tem efeitos idênticos aos do casamento conforme o PL 04/2025, como a comunhão de bens, o direito a alimentos e o direito à herança e, quando ocorre a declaração de sua constituição ou de sua extinção, o documento respectivo deve propiciar segurança jurídica, a qual é dada pela escritura pública.

A desjudicialização e a desburocratização não podem prevalecer sobre a segurança jurídica e a proteção dos conviventes. Por esse motivo, alguns



atos são e devem continuar sendo privativos dos tabeliães de notas, como a declaração da existência e da dissolução da união estável, até mesmo em preservação da competência legal desses serventuários.

A competência atribuída aos tabeliães e aos registradores são muito distintas. No sistema notarial-registral brasileiro ao tabelião cabe a confecção do título e ao registrador é atribuída a qualificação deste título, isto é, dizer se há ou não registrabilidade no título confeccionado pelo tabelião. Daí verifica-se a impossibilidade de se confeccionar e qualificar ou registrar um mesmo título simultaneamente e com higidez, uma vez que dificilmente um título seria desqualificado por quem o confeccionou <sup>[1]</sup>.

Formalizar a vontade das partes é ato privativo dos notários na legislação brasileira (CF, art. 236 e Lei 8.935/94, art. 6º, I). Aos registradores cabe registrar o ato da formalização, com declaração da existência e da dissolução da união estável (realizado perante um notário) que formalizou a vontade das partes. Compete aos notários a verificação e formalização da vontade das partes (CC, art. 215; Lei 8.935/1994, art. 6º e 7º), enquanto ao registrador cabe registrar estes atos (Lei 8.935/1994, art. 13), dando publicidade ao que foi anteriormente formalizado.

Note-se que no art. 215 do Código Civil vigente, cuja modificação em relação ao PL 04/2025 também é proposto para aperfeiçoá-lo de acordo com a praxe notarial baseada no diploma civil atual, cabe ao tabelião de notas e não ao registrador civil verificar a capacidade das partes, avaliando sua clara, livre e consciente manifestação da vontade.

As competências legais existem e devem ser respeitadas, inclusive pela saúde sistêmica de nosso ordenamento jurídico. Ainda que, tanto o tabelião, quanto o registrador, sejam profissionais qualificados e capacitados, o são para serviços distintos.

Portanto, ao pensarmos em desjudicialização, a escritura pública é a forma adequada e segura, nos termos de nosso ordenamento jurídico, em detrimento de outros meios, como os ditos “termos declaratórios” perante o Registro Civil das Pessoas Naturais.



É nesse sentido que são realizadas essas propostas com relação à declaração da existência e da dissolução da união estável.

Note-se que, em recente julgamento do ARE 1309642, paradigma do Tema de Repercussão Geral 1236, o STF reforçou a importância da escritura pública, apontando-a como o instrumento adequado à verificação da higidez da vontade das partes na escolha de regime de bens diverso do regime legal no casamento e na união estável dos maiores de setenta anos.

Por essa razão, a proposta é de fixar a forma de escritura pública lavrada perante Tabelionato de Notas para a declaração de constituição e de dissolução da união estável.

O Provimento CNJ 149/2023 que autoriza a formalização da união estável, em sua constituição e em sua dissolução, por termo no Registro Civil das Pessoas Naturais não oferece segurança jurídica. Além disto, regula em normas administrativas a união estável, modificando a natureza fática dessa entidade familiar, estabelecendo que seu início e sua dissolução têm a mesma data da assinatura daquele termo, podendo gerar graves prejuízos aos conviventes.

É evidente que, tendo em vista a natureza fática da união estável, seu início não pode corresponder à data da lavratura do termo. É totalmente desarrazoado pensar que duas pessoas se dirijam ao Cartório de Registro Civil no mesmo dia em que iniciam uma união estável. Diante da atual regulamentação pelo CNJ, no período anterior à lavratura do termo a união estável não produziria nenhum efeito, lembrando-se que o regime da comunhão parcial deixaria de vigorar nesse período, com prejuízos patrimoniais aos conviventes.

Quanto ao termo final da união estável na data da lavratura do termo perante o Cartório de Registro Civil, também é evidente que duas pessoas que vivam em união estável, quando se separam, dificilmente estariam nesse mesmo dia em Cartório para lavrar o termo de dissolução dessa relação. Portanto, o regime de bens da união estável se prolongaria indevidamente até a data do termo, ao invés de estar extinto quando a relação terminou no plano dos fatos. União estável e de fato foi transformada em união registral, com imensa possibilidade de judicialização para revisão do termo inicial e final da relação.



O Conselho Nacional de Justiça, por meio das normas sobre a formalização da constituição e da extinção da união estável, data venia, invadiu a competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XXV) e dos Estados (CF, art. 24, I e XI), como também afrontou o ordenamento jurídico vigente, tendo em vista que, inclusive, permite a escolha de regime de bens diverso do legalmente previsto por meio dos chamados termos declaratórios, bem como posterior alteração do regime de bens diretamente no RCPN, o que é vedado pela redação dos artigos 1.640 e 1.653 do Código Civil vigente, que estabelece a obrigatoriedade da escritura pública, forma esta que foi mantida quanto à escolha do regime de bens na proposta do PL 04/2025 ao art. 1.640.

A outra proposta é de que a filiação socioafetiva, seja de menor, seja de maior de idade, somente possa ser reconhecida por sentença, motivo pelo qual se propõe a alteração dos incisos VII e VIII deste artigo, assim como do § 2º do presente artigo. Isto porque a filiação socioafetiva gera os mesmos efeitos da filiação biológica ou natural, sendo, inclusive, irrevogável. Não há como confundir essas espécies de filiação. Sabendo-se dos riscos que decorrem do reconhecimento do parentesco socioafetivo pela via extrajudicial, podendo, inclusive ser ocultada por esta via a existência de vínculo biológico que não tenha sido registrado, é totalmente descabido o seu reconhecimento por meio extrajudicial.

Além disso, o Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) não pode ter a atribuição de verificar a existência de socioafetividade, nem mesmo de maior de idade e por certificação eletrônica, por não ser a função desse serventuário no sistema legal brasileiro. Note-se que inobstante a introdução do procedimento extrajudicial (Provimento CNJ 149/2023), que possibilita o reconhecimento da filiação socioafetiva através de termo firmado perante o RCPN, o E. Conselho Nacional de Justiça (CNJ) não tem essa função. A função do CNJ é de regulamentar, além de fiscalizar, os atos praticados pelos serventuários, sejam notários, sejam oficiais do registro civil e não de verificar a existência de socioafetividade.

Sobre a adoção, o PL 04/2025 pretende inovar, possibilitando a sua realização pela via extrajudicial, quando se tratar de maior de idade, por



escritura pública ou por termo firmado perante o oficial de registro civil, o que, é inadmissível, devendo, obrigatoriamente, o procedimento adotivo ser realizado judicialmente, pelas mesmas razões acima expostas.

Por essas razões, propõe-se que somente sob o crivo do Poder Judiciário possa haver o reconhecimento do parentesco civil, tanto por socioafetividade, como por adoção, seja de menor, seja de maior de idade.

E a última proposta feita quanto a este artigo é de que a família parental somente possa ser reconhecida por meio de escritura pública, pelos seus efeitos e pelas mesmas razões acima expostas, razão pela qual se propõe a modificação do inciso X, acrescentando-se em sua redação o § 3º do art. 1.511-B, omitido no inciso X do presente artigo.

Contando com o apoio do nobre relator e dos nobres pares para a aprovação desta emenda, baseada em sugestões da Associação de Direito de Família e Sucessões - ADFAS<sup>[2]</sup>, submeto-a, gentilmente, para a apreciação desta Comissão.

<sup>[1]</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico e FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral*, São Paulo: YK, v. 1 a 4; KÜMPEL, Vitor Frederico e MADY, Fernando Keutenedjian. *Quebra de paradigmas: A força de escritura pública do termo declaratório de união estável*. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/386074/a-forca-de-escritura-publica-do-termo-declaratorio-de-uniao-estavel>. Acesso em 11/03/2024.

<sup>[2]</sup> <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:a84d6692-29e7-4615-b0a4-76ece7d2d4dc>



Sala da comissão, de de .

**Senador Mecias de Jesus**  
**(REPUBLICANOS - RR)**



Assinado eletronicamente, por Sen. Mecias de Jesus

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3823353506>