

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**  
**N° , DE 2005**

*Dá nova redação ao inciso LXXVI do art. 5º da Constituição Federal.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art.1º. Dê-se, ao inciso LXXVI do art. 5º da Constituição Federal, a seguinte redação:

**“LXXVI - são gratuitos o registro e a primeira emissão dos documentos:**

- a) certidão de nascimento;**
- b) certidão de casamento;**
- c) certidão de óbito.” (NR)**

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

**JUSTIFICAÇÃO**

Pela terceira vez, volto a submeter aos meus pares, Proposta de Emenda à Constituição, nestes termos.

Em 26 de agosto de 1997, havia submetido a Proposta de Emenda à Constituição, nos mesmos termos, que tomou o nº 27, e recebeu do Relator, Senador Esperidião Amin, voto favorável, com louvor. Entretanto, adveio a Lei nº 9.534, de 10.12.97, - alterando as Leis nº 6.015, de 31.12.73; 8.935, de 18.11.94, e 9.265, 12.02.96 - que trata da **não cobrança** dos emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela **primeira certidão respectiva**. Com isso, deu-se por superada a minha proposição.

A Lei nº 9.534, no entanto, foi mais uma lei que “não pegou”, pela alegação dos cartórios de que não podem sobreviver sem a cobrança de tais emolumentos. Via-se, portanto, que aquela proposição continuava atualíssima, pelo que, achei por bem reapresentá-la a esta Casa.

Nessa segunda vez, ela tomou o nº 22, de 1999, e foi aprovada nesta Casa, com louvor, após cumpridos os trâmites previstos no art. 60 da Constituição Federal. Na Câmara dos Deputados, ela tomou o nº 76, de 2003, que, submetida à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, recebeu, inicialmente, parecer pela **constitucionalidade**, da parte do Relator, Deputado Gonzaga Patriota, parecer este revisto, logo a seguir, com voto pela **inconstitucionalidade**, sob a alegação de que “há uma perda: a gratuidade aplicar-se-ia apenas à primeira emissão dos documentos”.

Ora, a alegada “perda”, já é vigente hoje, diante do que determina a Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997, em seus artigos 1º, ao alterar o art. 30 de Lei nº 6.015/1973, e 3º, ao acrescer o inciso VI ao art. 1º da Lei nº 9.265/1996.

O propósito de manter a gratuidade **apenas** na primeira emissão desses documentos é o de que o cidadão dedique o devido zelo à sua guarda, diante da importância que ele adquiriu, especialmente após a vigência da Lei nº 9.434, de 7 de abril de 1997.

Por esta razão é que volto a insistir na Proposta de Emenda à Constituição, nos mesmos termos em que a propus, inicialmente. Na ocasião, justificava aquela proposição, nestes termos:

“Max Fleiuss, do Instituto Histórico e Geográfico, em sua “História Administrativa do Brasil” (Cia. Melhoramentos de S. Paulo, edição 1922, pág. 216), depõe sobre o assunto:

“REGISTO CIVIL - Em 1851 tratou-se de mandar executar o regulamento de registo dos nascimentos e óbitos; 10 anos mais tarde, o decreto legislativo n. 1.144, de 11 de Setembro de 1861, fez extensivos os efeitos civis, dos casamentos celebrados na forma das leis do Império, aos acatólicos, e determinou fossem regulados o registo e provas destes casamentos e dos nascimentos e óbitos das mesmas pessoas, bem como estatuiu as condições necessárias para que os pastores das religiões toleradas podessem praticar actos sujeitos ao registo civil.”

“Para execução do art. 2º desse decreto, expediu-se, em 1863, o de n. 3.069, de 17 de Abril, regulando a forma do registo. Um aviso de n. 38, de 10 de Fevereiro de 1864, expedido em consulta da secção do Império, do Conselho de Estado, distinguiu os casos em que deveriam ser registadas as certidões ou actos religiosos celebrados por ministros e pastores de

religiões diferentes da do Estado, e mandou publicar, pelos jornaes de maior circulação, os nomes dos ditos pastores e ministros, que tivessem os seus títulos registados na fórmula do art. 52 da lei de 1863.”

“Em 1865 o aviso n. 491, de 21 de Outubro, tambem em consulta do Conselho de Estado, decidiu que os casamentos, que então fossem feitos só civilmente, não produziriam effeitos legaes; e o de n. 495, de 25 desse mesmo mez, estipulou quaes os casos em que os casamentos mixtos, para lograrem legitimidade, podiam ser exclusivamente celebrados com a intervenção do ministro catholico ou de outro sacerdote, por elle ou pelo ordinario auctorizado, em presença de duas ou tres testemunhas, depois de obtida a dispensa do impedimento *cultus disparitas* e de assignar a parte protestante o compromisso de educar os filhos segundo os preceitos da religião catholica”.

Mas as primeiras providências legislativas propriamente ditas, tornando obrigatorio, aos nacionaes, o registo civil se encontram na lei n. 1.829, de 9 de Setembro de 1870, art. 2º, mandada observar pelo decreto executivo n. 5.604, de 25 de Abril de 1874. Dependendo, porém, ainda, de approvação legislativa esse regulamento, em sua parte penal, foi, por aviso de n. 462, de 30 de Agosto de 1879, mandado continuar em execução o regulamento de 1863, quanto ao registo civil dos catholicos.

Em 1887, foi novamente o Governo auctorizado a organizar esse serviço e a reformar o decreto de 1874; **mas, sómente em 1888 foi expedido o novo regulamento para o registo civil dos nascimentos, casamentos e óbitos, que começou a vigorar a partir do dia 1 de Janeiro de 1889.**” (grifo nosso)

Vê-se, portanto, tratar-se, o registro civil de nascimentos, casamentos e óbitos, de instituição que só foi oficializada às vésperas do advento da República, à custa de tentativas várias e que, certamente, ainda não se firmou inteiramente, até os dias de hoje. Pelos sertões do Brasil, é costume, ainda, aguardar que a criança atinja a idade escolar ou pouco menos, para se providenciar o seu registro, para que não se gaste tempo e dinheiro com filho que não “vingue”, isto é, que não sobreviva.

Os casamentos, entre as classes mais pobres, especialmente nos dias de hoje, pela burocracia e, especialmente, pelas despesas envolvidas, entre elas a do próprio registro, são omitidos. Os registros de óbitos, então, são ainda mais raros,

entre essas classes, até mesmo em razão da pequena ou nenhuma consequência prática advinda da morte de um de seus representantes, como direitos a heranças e pensões.

É fundamental, portanto, que se facilite e, de algum modo, se incentive a tarefa de providenciar tais registros, a fim de que se obtenham dados e informações corretas sobre a população existente no País, sem que seja necessário dar-se à tarefa insana de contar “cabeça a cabeça” cada habitante que nasce, que se casa e que morre.

A Administração Pública de um país tem como dever precípua servir à população desse país, por todos os meios e modos. Conhecer essa população é, portanto, tarefa primordial dessa Administração. Sem isso, ela estará atuando às cegas ou, o que é pior, em benefício de uns tantos privilegiados que conseguem afirmar-se como cidadãos.

A cidadania só se exerce por completo se os cidadãos são plenamente conhecidos e reconhecidos e têm consciência da plenitude de seus direitos e deveres. Para tanto, a primeira de todas as atitudes é dotar o cidadão de um registro junto ao Serviço Público, ao nascer, ao constituir uma nova unidade familiar para a geração de filhos e, finalmente, quando se dá o inexorável fim, a morte.

A gratuidade dos serviços de registros de nascimento, casamento e óbito e do fornecimento das certidões respectivas deve, portanto, ser garantida pelo Estado, que os exercerá diretamente ou, de forma terceirizada, através dos Cartórios de Registros Civis, como é costume até aqui.

O Capítulo I do Título II da Constituição Federal, ao tratar “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, assegura, no *caput* do art. 5º:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (grifo nosso)

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito”.

A Lei nº 7.844, de 18.10.89, ao dispor sobre a matéria, alterando o art. 30 da Lei nº 6.015, de 31.12.73, estabelece:

“Art. 30. Das pessoas reconhecidamente pobres não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito e respectivas certidões.

§ 1º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, em se tratando de analfabeto, neste caso acompanhada da assinatura de duas testemunhas.

§ 2º A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e penal do interessado.”

Ora, a primeira dificuldade que se apresenta é a de assegurar-se a **igualdade** estatuída pelo art. 5º da Constituição, diante de tantas disparidades entre os cidadãos, disparidades essas que só têm feito crescer, com o liberalismo inconseqüente que vem sendo imposto ao País, ultimamente.

Tratar igualmente os desiguais é perpetuar as desigualdades. Daí a ressalva do inciso LXXVI. Entretanto, ao assegurar aos **reconhecidamente** pobres a gratuidade do fornecimento das certidões de nascimento e óbito, tal dispositivo cria duas novas dificuldades: a primeira delas, obrigar a que o cidadão cumpra uma etapa burocrática antes de se propor a obter os ditos documentos; a segunda, a “medida” do que venha a ser “reconhecidamente pobre”, o que há de variar para cada um dos avaliadores e até mesmo, conforme as circunstâncias, por parte do mesmo avaliador.

Diante de tais dificuldades e considerando que apenas cerca de 8 milhões dos 157.079.573 (IBGE-1996) de brasileiros atingem a faixa de contribuintes do imposto de renda - um parâmetro para avaliação, feita por exclusão, do que seja “reconhecidamente pobre” - melhor nos parece que a gratuidade seja estendida a todos os cidadãos e que o Estado assuma o custeio do fornecimento de tais documentos, valendo-se dos recursos oriundos dos impostos arrecadados dos que dispõem de renda bastante para torná-los contribuintes.

É de se considerar, ainda, que a Constituição assegura, sem qualquer ressalva: a gratuidade do ensino fundamental (art. 208, inciso I), a saúde (art. 196), além de outros direitos. Ora, assegurados os direitos fundamentais elencados no *caput* do art. 5º, parece-nos que os registros e os documentos respectivos correspondentes aos fatos e atos fundamentais na vida do cidadão devem ser-lhe garantidos, sem maiores óbices, sejam de natureza burocrática ou financeira. A forma de garantir a gratuidade fica a critério do Estado: assumindo diretamente

esta função primordial e equipando-se para ela - o que nos parece mais adequado - ou “terceirizando-a”, através do resarcimento aos Cartórios das despesas incorridas.

O texto da História Administrativa do Brasil, transscrito ao início desta justificação, não esclarece como se deu a implantação dos “registros” de nascimento, casamento e óbito: que organismo burocrático - estatal ou privado - assumiu esse serviço público e se ele era prestado gratuitamente ou mediante paga. Sabe-se que, em nossos dias, “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

No dia 7 de abril de 1997, foi sancionada a Lei nº 9.454, originária de Projeto de minha autoria, instituindo o número único de registro civil. Determina o seu art. 5º: “O Poder Executivo providenciará, no prazo de cento e oitenta dias, a regulamentação desta Lei e, **no prazo de trezentos e sessenta dias, o início de sua implementação**”. O Executivo não cumpriu esses prazos, o que nos propicia assegurar a gratuidade de que trata esta Proposta de Emenda à Constituição, a fim de que ela se proceda sob um regime único, isto é: o da gratuidade do registro e da primeira emissão do documento de identidade. Sobretudo se considerarmos que é propósito aplicar ao suporte material desse registro - o cartão de identidade - a mais avançada tecnologia existente no mercado, que permite, por meio magnético, a agregação de novos dados, à medida que se façam necessários. Deste modo, é possível fazer constar de um mesmo cartão todo o histórico do cidadão, desde o seu registro de nascimento, - passando por todos os demais eventos/circunstâncias que, hoje, levam à geração de um documento novo - até à certidão de óbito, o que, convenhamos, representa uma verdadeira “carta de alforria” para o cidadão que, nas circunstâncias atuais, está sujeito a carregar consigo até 21 carteirinhas diferentes para se identificar nas diversas circunstâncias.

Pareceu-nos importante esclarecer que apenas “a primeira emissão” de tais documentos será fornecida gratuitamente, a fim de motivar o cidadão a exercer o devido zelo na guarda de seu documento.

Encareço aos meus ilustres pares que dispensem o melhor de suas atenções a esta proposição que tem o objetivo de resgatar, ao cidadão, o direito a ter simplificado o exercício de sua cidadania, tão sacrificado por razões outras além da burocracia que se quer ver reduzida com este instrumento”.

Sala das Sessões, de maio de 2005.

Senador PEDRO SIMON

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

N° , DE 2005

*Dá nova redação ao inciso LXXVI do art. 5º da  
Constituição Federal.*

### ASSINATURAS DOS SENHORES SENADORES

- 01 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 02 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 03 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 04 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 05 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 06 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 07 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 08 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 09 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 10 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 11 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 12 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 13 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 14 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 15 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 16 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 17 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 18 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 19 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 20 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 21 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 22 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 23 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 24 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 25 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 26 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 27 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 28 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 29 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 30 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 31 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 32 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 33 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 34 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_
- 35 Assinatura: \_\_\_\_\_ Nome: \_\_\_\_\_

Legislação citada

Constituição da República Federativa do Brasil.

## Título II

### Dos Direitos e Garantias Fundamentais

#### Capítulo I

#### Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito;