

PARECER Nº 103, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 5.591, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que *altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para possibilitar a retificação do registro civil das pessoas naturais, nos casos de alteração do nome ou prenome do pai ou da mãe.*



Relator: Senador **CIRO NOGUEIRA**

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao exame deste Plenário, em decisão terminativa, o Projeto de Lei nº 5.591 de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, para alterar a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), que objetiva possibilitar que, independentemente de decisão judicial e mediante simples averbação, seja feita a retificação extrajudicial do registro civil das pessoas naturais para atualizar o nome do pai ou da mãe no assento de nascimento do filho.

O art. 1º do projeto acresce o inciso VI ao art. 110 da Lei de Registros Públicos, enquanto o art. 2º declara que a certidão do assentamento no Registro Civil, retificado na forma da lei, é documento hábil para fins da primeira emissão ou da alteração dos documentos pessoais de identificação dos interessados, tais como: carteira de identidade, carteira de trabalho, carteira profissional, passaporte e carteira de identificação funcional. A cláusula de vigência, prevista no **art. 3º do projeto**, institui que a lei decorrente da eventual aprovação da matéria entra em vigor na data de sua publicação.

A justificação do projeto em apreço informa que a Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992 (Lei de Investigação de Paternidade), permite que seja averbada a alteração do nome materno em decorrência do casamento, no termo de nascimento do filho.

Entretanto, diz a justificação acima aludida que, para a hipótese inversa, em decorrência da separação ou divórcio da mãe, inexiste previsão legal que permita seja feita a alteração por averbação feita em cartório no registro civil do filho. Isso faz com que os interessados tenham que recorrer ao Judiciário para regularizar essa situação, o que representa um caminho demorado e burocrático. Enquanto isso, há vários transtornos e inconvenientes, especialmente à mãe, os quais deverá portar sempre a sua certidão de casamento com a averbação do divórcio para comprovar ser efetivamente a mãe de seu filho.

A justificação do projeto em exame informa, ainda, que a alteração legislativa proposta também tem a vantagem de permitir que toda e qualquer modificação do nome da mãe ou do pai possa ser feita sem maior burocracia no assento do filho.

Destaca, igualmente, que a proposição em pauta possibilita não apenas a alteração do nome ou do prenome no registro civil, mas também permite que a averbação da modificação seja feita de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que estabelece que, em razão do *princípio da segurança jurídica e da necessidade da preservação dos atos jurídicos até então praticados*, os nomes de casados, do pai ou da mãe, não devam ser suprimidos dos assentamentos, procedendo-se, tão somente, a averbação da alteração havida após o divórcio.

E, finalmente, a justificação do projeto em tela consigna que, para evitar qualquer dúvida ou exigências desnecessárias quando da primeira emissão ou da alteração dos documentos de identificação civil, que a apresentação da certidão de retificação do assentamento no Registro Civil é suficiente para tais providências.

Houve a apresentação de emendas.

A Emenda nº 1, do Senador Carlos Fávaro, sugere acréscimo de artigo para exigir que todos os cadastros existentes no Brasil, inclusive os estaduais e municipais, terão de conter campo “filiação”, que “poderá ser preenchido com o nome do pai e da mãe ou de apenas um deles, ou ainda, de duas mães ou de dois pais”.

A Emenda nº 2, do Senador Paulo Paim, apresenta emenda destinada a garantir a eficácia das alterações feitas no registro civil perante qualquer ente público.



A Emenda nº 3, da Senadora Rose de Freitas, propõe ajuste no art. 2º da proposição a fim de também fazer menção à carteira nacional de habilitação.

A Emenda nº 4, do Senador Paulo Rocha, objetiva deixar mais clara a pretensão legislativa, acrescentando um item ao art. 102 da Lei de Registros Públicos (dispositivo que trata dos atos a serem averbados no livro de nascimento). O referido item prevê a averbação, nesse livro, das “alterações legítimas do nome ou do prenome do pai ou da mãe”.

A Emenda nº 5, do Senador Izalci Lucas, propõe acrescentar ajustes na Lei de Registros Públicos para tratar do acréscimo de sobrenome de um dos pais na hipótese de o filho só ter sobrenome do outro, bem como da atualização do assento do filho no caso de mudança do pai, assim como do direito do ex-cônjuge a voltar ao nome de solteiro em qualquer caso de extinção do casamento.

A Emenda nº 6, do Senador Carlos Viana, pretende estabelecer gratuidade de emolumentos para a averbação da atualização do nome dos pais em favor dos reconhecidamente pobres.

A Emenda nº 7, do Senador Mecias de Jesus, acresce artigo à proposição com o objetivo de garantir o direito a ser acrescido o sobrenome de um dos pais ao filho menor quando este só tiver o do outro, tudo nos termos do Provimento nº 82, de 04 de julho de 2019, do Conselho Nacional de Justiça.

A Emenda nº 8, do Senador Alessandro Vieira, objetiva acrescentar dispositivos destinados a garantir a atualização dos nomes dos pais nos assentos do filho, o direito do filho a ter o sobrenome de ambos os pais e o direito do ex-cônjuge voltar ao nome de solteiro em qualquer hipótese de dissolução do casamento.

II – ANÁLISE

O projeto não apresenta vício de **regimentalidade** diante da observância de todas as regras procedimentais previstas no Regimento Interno do Senado Federal.

Os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, verifica-se que *i)* compete à União legislar privativamente sobre direito civil e registros públicos (arts. 22, I e XXV); *ii)* cabe ao Congresso Nacional



dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); iv) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e v) não há reserva temática de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à **juridicidade** e ao **mérito**, a proposição merece alguns pequenos reparos, conforme emenda que apresentaremos.

A legislação está absolutamente anacrônica. Em pleno século XXI, em um período de vibrantes esforços de desburocratização, a legislação ainda insiste em obrigar o cidadão a se valer de procedimentos burocráticos para fazer valer direitos.

No caso do basilar direito do cidadão a “atualizar” o seu próprio assento de nascimento por conta da mudança do nome de seus pais, a legislação, a rigor, exige a necessidade de autorização judicial. Se, por exemplo, o pai ou a mãe muda de nome por ter casado ou por ter voltado a usar o nome anterior ao casamento, o cidadão teria de reivindicar uma decisão judicial para atualizar o nome de seus pais no assento de nascimento.

A exigência é tão despropositada que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ousou fugir da literalidade do texto legal e passou a permitir essa atualização extrajudicialmente, mediante pedido formulado diretamente no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais. Fê-lo editando o Provimento CNJ nº 82, de 04 de julho de 2019.

Em igual ousadia teve o CNJ para, por meio desse ato infralegal, deixar claro um direito em relação ao qual a literalidade do texto legal era obscura. Referimo-nos ao direito do viúvo em requerer a restauração do seu nome de solteiro.

É fundamental que a legislação seja atualizada para essa nova realidade desburocratizada, seguindo a formidável linha de raciocínio do supracitado provimento do CNJ.

O projeto de lei em pauta acenou para isso. Todavia, há necessidade de ajustes no seu texto para evitar contratempos.

Em primeiro lugar, a proposição merece ajuste no que toca à mudança legislativa no art. 110 da Lei de Registros Públicos. A encomenda é boa, mas está sendo entregue no endereço errado. O art. 110 da Lei de Registros Públicos trata de hipótese de **retificação** extrajudicial do registro,



ou seja, de casos de “conserto de erros cometidos no momento da realização do registro”.

Não estamos, porém, a tratar de retificação de erro cometido no momento da realização do registro.

Estamos a lidar com alteração do registro por fato superveniente (a mudança posterior do nome dos pais), e não com falha inicial do registro. Não é, por outra razão, que as regras para mudança de nome por fato superveniente não estão no art. 110 da Lei de Registros Públicos, e sim no art. 57 da Lei de Registros Públicos¹.

Daí se indaga: qual é o endereço adequado para acomodar a pretensão legislativa em pauta?

A resposta é o art. 60 da Lei de Registros Públicos, o qual já trata do dever de constar o nome dos pais no assento de nascimento do filho. Alterações legislativas devem ser concentradas em dispositivos que guardem

¹ Art. 57. A alteração posterior de nome, somente por exceção e motivadamente, após audiência do Ministério Público, será permitida por sentença do juiz a que estiver sujeito o registro, arquivando-se o mandado e publicando-se a alteração pela imprensa, ressalvada a hipótese do art. 110 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009\).](#)

§ 1º Poderá, também, ser averbado, nos mesmos termos, o nome abreviado, usado como firma comercial registrada ou em qualquer atividade profissional. [\(Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

§ 2º A mulher solteira, desquitada ou viúva, que viva com homem solteiro, desquitado ou viúvo, excepcionalmente e havendo motivo ponderável, poderá requerer ao juiz competente que, no registro de nascimento, seja averbado o patronímico de seu companheiro, sem prejuízo dos apelidos próprios, de família, desde que haja impedimento legal para o casamento, decorrente do estado civil de qualquer das partes ou de ambas. [\(Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

§ 3º O juiz competente somente processará o pedido, se tiver expressa concordância do companheiro, e se da vida em comum houverem decorrido, no mínimo, 5 (cinco) anos ou existirem filhos da união. [\(Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

§ 4º O pedido de averbação só terá curso, quando desquitado o companheiro, se a ex-esposa houver sido condenada ou tiver renunciado ao uso dos apelidos do marido, ainda que dele receba pensão alimentícia. [\(Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

§ 5º O aditamento regulado nesta Lei será cancelado a requerimento de uma das partes, ouvida a outra. [\(Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

§ 6º Tanto o aditamento quanto o cancelamento da averbação previstos neste artigo serão processados em segredo de justiça. [\(Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

§ 7º Quando a alteração de nome for concedida em razão de fundada coação ou ameaça decorrente de colaboração com a apuração de crime, o juiz competente determinará que haja a averbação no registro de origem de menção da existência de sentença concessiva da alteração, sem a averbação do nome alterado, que somente poderá ser procedida mediante determinação posterior, que levará em consideração a cessação da coação ou ameaça que deu causa à alteração. [\(Incluído pela Lei nº 9.807, de 1999\).](#)

§ 8º O enteado ou a enteada, havendo motivo ponderável e na forma dos §§ 2º e 7º deste artigo, poderá requerer ao juiz competente que, no registro de nascimento, seja averbado o nome de família de seu padrasto ou de sua madrasta, desde que haja expressa concordância destes, sem prejuízo de seus apelidos de família.



conexão temática, conforme aplicação analógica do art. 7º, II e IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Aliás, deve-se aproveitar a oportunidade para atualizar o *caput* do referido dispositivo, que, por ter nascido em 1973, faz referência a uma qualificação estigmatizante de filhos já abolida desde a Constituição Federal: a qualificação de filho ilegítimo.

Além disso, outros quatro ajustes devem ser feitos na proposição, a saber:

- a) exigir o consentimento do filho (se maior de 16 anos) para a atualização do novo nome dos seus pais no seu assento de nascimento, pois isso diz respeito a seu direito da personalidade. Na prática, esse consentimento deve ser expresso mediante requerimento do próprio filho. Se o filho tiver menos de 16 anos, ou seja, na hipótese de ele ser absolutamente incapaz (art. 3º do Código Civil), ele poderá ser representado por qualquer um dos pais isoladamente ou, se for o caso, pelo representante legal. Sobre este último caso, basta imaginar a hipótese de uma criança que não teve seu assento de nascimento atualizado com o novo nome da mãe e que veio a se tornar órfã. Nesse caso, o tutor é que haverá de representá-la. Além disso, é preciso atentar que o filho já seja casado, hipótese em que a atualização do nome dos seus pais no assento de casamento tem de contar com o consentimento do cônjuge por também atingir seus direitos da personalidade. Convém, assim, fazer remissão a esse fato no art. 70 da Lei de Registros Públicos, que lida com o assento de casamento.
- b) permitir, extrajudicialmente, o acréscimo do sobrenome de um dos pais quando o filho só tiver o do outro. É comum que filhos sejam registrados apenas com o sobrenome comum do casal, mas, com o divórcio e o retorno ao nome de solteiro por um dos pais, o filho ficará sem o sobrenome desse genitor. Imagine uma mulher chamada Maria da Silva casou e absorveu o sobrenome do marido, passando a chamar-se Maria da Silva Cavalcante. O casal tem um filho, batizado como “Gustavo Cavalcante”. Sobrevém o divórcio e a mulher volta ao nome de solteira. Teremos aí uma situação intragável: a Maria da Silva terá um filho sem o seu sobrenome. O filho só terá o sobrenome do pai. A ideia é



permitir que seja acrescido o sobrenome “Silva” da mãe nessa hipótese. O inciso II do art. 2º do Provimento nº 82, de 2019-CN/CNJ, já o permite. Convém positivar. E, para tanto, deve-se acrescentar um art. 57-A à Lei de Registros Públicos, pois o art. 57 trata de mudança de nome mediante autorização judicial.

- c) Convém deixar claro que o viúvo pode retornar ao nome de solteiro de modo extrajudicial. O § 3º do art. 1º do Provimento nº 82, de 2019-CN/CNJ também já o permite. A importância de positivar isso é que o § 2º do art. 1.571 do Código Civil² não dá esse respaldo, pois ele só prevê o retorno ao nome no caso de divórcio. Convém suprimir essa restrição para permitir esse direito em qualquer hipótese de dissolução do casamento. Em decorrência disso, será necessário ajustar a redação do referido preceito a fim de explicitar o momento e a forma em que esse retorno ao nome de solteiro poderá ser feito. Deve-se ainda atualizar o referido preceito, pois o divórcio ou a separação podem ser feitas extrajudicialmente, ao contrário do que insinua o aludido preceito.

Os acréscimos acima são fundamentais, seja por conta do seu conteúdo em si, seja porque o silêncio da presente proposição sobre esses pontos pode gerar uma indesejada discussão sobre a revogação implícita do Provimento nº 82, de 2019-CN/CNJ. Sobre esse último aspecto, o motivo é que a positivação de apenas parte desse provimento pode ser interpretada como uma rejeição implícita aos demais aspectos, tudo por uma leitura *a contrario sensu*. Deve-se evitar essas inseguranças jurídicas.

Por fim, cabe-nos tratar das emendas apresentadas pelos nobres pares. As emendas veiculam conteúdo extremamente importante.

De um lado, apesar da elevada preocupação externada pelo Senador Carlos Fávaro na sua Emenda nº 1-PLN, não há como acolhê-la

² Art. 1.571. A sociedade conjugal termina:

I - pela morte de um dos cônjuges;
II - pela nulidade ou anulação do casamento;
III - pela separação judicial;
IV - pelo divórcio.

§ 1º O casamento válido só se dissolve pela morte de um dos cônjuges ou pelo divórcio, aplicando-se a presunção estabelecida neste Código quanto ao ausente.

§ 2º Dissolvido o casamento pelo divórcio direto ou por conversão, o cônjuge poderá manter o nome de casado; salvo, no segundo caso, dispondo em contrário a sentença de separação judicial.



por dois motivos. Em primeiro lugar, ela escapar ao objeto da presente proposição. O projeto lida com atualização do assento de nascimento do filho, e não de questões cadastrais. Em segundo lugar, no momento em que a proposição endereça um comando aos órgãos públicos estaduais e municipais, obrigando-os a fazer constar o campo “filiação” nos seus cadastros, ela invade a competência legislativa dos demais entes federativos, o que é inconstitucional.

De outro lado, a Emenda nº 2, do Senador Paulo Paim, merece acolhimento parcial. Incorporamos, no substituto, parte de sua preocupação a fim de assegurar o direito do cidadão a fazer valer seus dados atualizados perante qualquer repartição pública ou privada.

Além disso, o objetivo da Emenda nº 3, da Senadora Rose de Freitas, está contemplado no texto do substitutivo.

A Emenda nº 4, do Senador Paulo Rocha, dá notável contribuição ao reforçar a necessidade de clareza para a pretensão legislativa em pauta. Levamos em conta sua sugestão no substitutivo apresentado ao final deste relatório, mas não inserimos nenhuma modificação no art. 102 da Lei de Registros Públicos por dois motivos. O primeiro é o de que o referido rol é apenas exemplificativo, do que dá prova o fato de vários outros atos que são averbáveis por força de outros dispositivos da Lei de Registros Públicos não estarem lá expressamente mencionados, a exemplo dos atos relativos à mudança de nome. O segundo é que as alterações de nome não poderão gerar averbação em outros livros, como no do casamento, no da emancipação ou no da interdição, de modo que modificar apenas o art. 102 da Lei de Registros Públicos pode ensejar interpretações indevidas, como a de que seria vedado atualizar, por averbação, o nome nos demais livros.

A Emenda nº 5, do Senador Izalci Lucas, é incorporada ao substitutivo oferecido ao final, com poucos ajustes.

A Emenda nº 6, do Senador Carlos Viana, apesar do seu elevado mérito, não convém ser acolhida por quatro motivos. O primeiro é que o § 1º do art. 30 da Lei de Registros Públicos vá prevê gratuidade para os reconhecidamente pobres para a obtenção de qualquer certidão no Registro Civil das Pessoas Naturais. O segundo é que as leis locais já tratam dos emolumentos e já preveem os casos de gratuidade. O terceiro é que, ao estabelecer gratuidade de forma indiscriminada, o Parlamento acabará por gerar um efeito nocivo para toda a sociedade, pois a tendência é que o valor dos emolumentos cobrados pelos demais cartórios aumentem em razão da



necessidade de abastecer os fundos de compensação dos atos gratuitos. O quarto é que os Estados, que têm competência legislativa para tratar de emolumentos, têm mais condições para avaliar os casos em que as gratuidades devem ser deferidas sem ameaçar a viabilidade financeira do funcionamento das serventias e sem ocasionar o aumento dos emolumentos dos atos dos demais Cartórios como forma de compensar as gratuidades legais.

A Emenda nº 7, do Senador Mecias de Jesus, está contemplada, com ajustes, no substitutivo indicado ao final.

Igualmente contemplamos a Emenda nº 8, do Senador Alessandro Vieira.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.591, de 2019, na forma da seguinte emenda substitutiva, com rejeição das Emendas nºs 1, 4 e 6 e com o acolhimento (total ou parcial) das demais emendas:

EMENDA Nº 9 - PLEN (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), e o § 2º do art. 1.571 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2020 (Código Civil), para dispor sobre o procedimento extrajudicial de atualização dos assentos de nascimento do filho nos casos de mudança de nome de qualquer dos genitores ou de o filho não ter o sobrenome de qualquer dos pais, bem como para assegurar o direito de o cônjuge retomar o nome anterior ao casamento em qualquer hipótese de dissolução matrimonial.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:



Art. 1º A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 57-A.** Independentemente de prévia autorização judicial, é assegurado ao filho o direito de acrescentar o sobrenome de qualquer um dos genitores a qualquer tempo, desde que só tenha o sobrenome do outro.

§ 1º O acréscimo do sobrenome será feito antes ou depois do outro, admitidas a adição ou a supressão de preposição.

§ 2º O direito de que trata o *caput* será exercido mediante requerimento do filho, acompanhado de documento oficial de comprovação da filiação.

§ 3º No caso de incapacidade absoluta, o requerente será representado por qualquer dos pais ou, se for o caso, por outro representante legal.” (NR)

“**Art. 60.** O registro conterá o nome do pai ou da mãe quando qualquer deles for o declarante.

§ 1º No caso de alteração superveniente do nome do pai ou da mãe devidamente comprovada com a certidão respectiva, o novo nome será averbado nos assentos relativos ao filho mediante requerimento deste, exigido o consentimento do seu cônjuge na hipótese de se tratar de assento de casamento.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, o filho, no caso de incapacidade absoluta, será representado por qualquer dos pais ou, se for o caso, por outro representante legal.” (NR)

“**Art. 70.**

.....

§ 1º

§ 2º No caso de alteração posterior do nome de qualquer dos pais dos cônjuges, aplicar-se-á o disposto no § 1º do art. 60 desta Lei.” (NR)

Art. 2º O § 2º do art. 1.571 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2020 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1.571.**

.....

§ 2º Dissolvido o casamento por qualquer motivo indicado neste artigo, o cônjuge manterá o nome de casado, salvo vontade expressa manifestada por ele no ato judicial ou extrajudicial de



separação ou de divórcio ou, a qualquer tempo, em declaração escrita apresentada perante o competente Registro Civil das Pessoas Naturais.” (NR)

Art. 3º A certidão expedida pelo Registro Civil das Pessoas Naturais com as informações atualizadas é documento idôneo perante quaisquer entes ou órgãos públicos ou privados, inclusive para a emissão ou atualização de documentos de identificação em geral, como carteira de identidade, carteira de trabalho, carteira nacional de habilitação, passaporte e outros.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

