

DIREITO REGISTRAL: A MP Nº 776, DE 2017, E O SUPOSTO DIREITO FUNDAMENTAL À OPÇÃO PELA NATURALIDADE EM RAZÃO DO LUGAR DA RESIDÊNCIA DA MÃE DO REGISTRANDO

Roberto Sampaio Contreiras de Almeida¹

O Presidente da República houve por bem considerar urgente e relevante utilizar-se do excepcional instrumento legislativo da Medida Provisória (MP) nº 776, de 2017, para promover inovações nos arts. 19, 54 e 70 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos – LRP), tendo por intento, além de outras providências, tornar possível a opção, pelo declarante, nos registros civis de pessoas naturais, entre considerar como naturalidade do registrando o Município onde ele tenha efetivamente nascido ou aquele onde a sua mãe resida, neste último caso, desde que localizado no território nacional.

Nesse sentido, a principal modificação promovida pela Medida Provisória em comento se dá por intermédio do acréscimo do § 4º ao art. 54 da LRP, buscando alterar a real acepção do termo “naturalidade”, de modo a possibilitar que ele também abarque a hipótese de opção pelo local de residência da mãe do registrando, além do seu próprio local de nascimento, como se vê da transcrição que se segue, conferida ao dispositivo em tela: *A naturalidade poderá ser do Município em que ocorreu o nascimento ou do Município de residência da mãe do registrando na data do nascimento, desde que localizado em território nacional, cabendo a opção ao declarante no ato de registro do nascimento.*

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, Núcleo de Direito, área de Direito Civil, Processual Civil e Agrário. Email: sampaio@senado.leg.br

Para que essa opção de naturalidade possa se tornar efetiva tanto na certidão como no assento de nascimento, também foram promovidas as seguintes inovações na LRP, por intermédio de alteração no § 4º do art. 19, inclusão do item 11 e § 5º no art. 54, e alteração do item 1 do art. 70. Em linhas gerais, trata-se de adequação sistemática daquele diploma legal à opção de naturalidade conferida pela nova redação dada ao § 4º do art. 54, notadamente quanto à substituição, no Registro Civil das Pessoas Naturais, da menção ao local de nascimento pela menção à naturalidade, mas também estendendo ao adotando essa mesma opção em relação à residência do adotante, desde que a adoção tenha sido iniciada antes do registro de nascimento

Para justificar tais inovações legislativas, argumenta-se, na Exposição de Motivos, que diversos Municípios brasileiros de menor porte carecem de maternidade, levando com que os partos sejam encaminhados ao estabelecimento de saúde de referência da Região de Saúde em que o Município sem maternidade esteja inserido, e, com isso, os nascimentos dos filhos dos habitantes daqueles Municípios acabam acontecendo em hospitais de Municípios vizinhos.

Do que se conclui do exame da Exposição de Motivos da MP em tela, o Presidente da República considera que essa situação revela uma irrazoável distorção da realidade, “haja vista que as estatísticas de nascimentos em uma determinada localidade não condizem, necessariamente, com o quantitativo de novos indivíduos residentes naquele local”, e que a naturalidade, por ele considerada “um aspecto de suma importância da personalidade dos indivíduos”, até mesmo um “direito fundamental”, é, todavia, “subtraída aos brasileiros que vivem em Municípios sem maternidade, pois são obrigados a adotar, como naturalidade, Municípios vizinhos àquele em que de fato irão crescer e se desenvolver, estabelecendo vínculos afetivos, culturais, políticos, *etc.*”.

Apenas a título de registro, vale notar que, além dessas inovações introduzidas pela MP nº 776, de 2017, na Lei nº 6.015, de 1973, diretamente relacionadas ao seu assunto principal, ela também deu outras providências a assuntos correlatos, primeiro, alterando o item 9º do art. 54, para que a exigência de duas testemunhas do assento de nascimento seja obrigatória apenas quando se tratar de parto ocorrido sem assistência médica em residência ou fora de unidade hospitalar ou casa de saúde, e não mais em qualquer caso, assim como acrescentando o item 10 ao mesmo art. 54, para exigir que no assento de nascimento também conste o número de

identificação da Declaração de Nascido Vivo, com controle do dígito verificador, exceto na hipótese de registro tardio previsto no art. 46 da mesma Lei.

Deve ser assinalado que a mesma MP é silente sobre os motivos dessas inovações correlatas, e não justifica sua urgência e relevância da matéria.

No nosso modo de ver, trata-se de uma medida legislativa revestida de sérios inconvenientes, sobressaindo-se deficiências tanto na forma como no mérito.

Na forma, pelo vício da flagrante afronta ao contido na Constituição Federal, cujo *caput* do seu art. 62 condiciona a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República estritamente aos casos de relevância e urgência, sendo que o assunto tratado na MP nº 776, de 2017, é, indiscutivelmente, despojado de relevância e, principalmente, de urgência.

A título de ilustração, observe-se que, no exame de medidas provisórias, a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, estabelece, em seu art. 8º, que o atendimento ou não dos pressupostos de relevância e urgência deverá ser apreciado preliminarmente por cada uma das Casas do Congresso Nacional, devendo a medida provisória ser encaminhada ao arquivo se a decisão for no sentido do não atendimento desses pressupostos. No nosso entender, claramente deveria ser esse o destino da MP nº 776, de 2017.

Deve ser assinalado que a inapropriada edição da Medida Provisória em comento pode causar consideráveis desarranjos à regularidade dos registros civis de pessoas naturais no País, pois, como se trata de uma medida legislativa que já nasce com a pecha da provisoriedade, é por isso mesmo passível de perder a vigência tanto pela rejeição como pelo decurso de prazo sem apreciação pelo Congresso Nacional. Essa situação pode levar a que alguns declarantes, durante o período da eventual curta vigência da MP, venham a optar pela naturalidade do Município da residência da mãe do registrando, ou do adotante do registrando, em descompasso com a norma que voltaria a vigorar, segundo a qual deve constar como naturalidade, no assento e na certidão de nascimento, exclusivamente aquela do local onde houver ocorrido o nascimento.

Além do vício de inconstitucionalidade formal apontado e dos inconvenientes advindos do caráter de provisoriedade das disposições normativas que se apresentam, no mérito a matéria também peca pela sua contundente inconveniência. Isso porque, em primeiro lugar, uma norma jurídica não tem o poder de alterar a realidade dos fatos. Se, nos assentos de nascimento, devem ser estritamente registrados os fatos relativos a esse evento, tais como o nome da parturiente, a data do parto e o local onde ele aconteceu, não pode a lei forjar uma outra realidade para dizer que um recém-nascido pode ser considerado natural de um lugar onde realmente dele não é natural, ou seja, onde nesse local não tenha nascido.

Além disso, caso prevaleçam as disposições apresentadas nessa Medida Provisória, esse artifício da opção pela naturalidade em razão do lugar da residência da mãe do registrando tornaria menos confiáveis as informações que devem constar nos assentos e certidões de nascimento, pois, nesse particular, não ficaria bem definido onde, de fato, cada pessoa teria nascido, uma vez que essa informação seria substituída pela simples menção à “naturalidade” do recém-nascido. Nem mesmo uma emenda à MP em comento, para que ficasse, em qualquer caso, assinalado o local do nascimento nos respectivos assentos, resolveria esse problema, pois, no limite, criaria um outro problema, uma vez que permitiria a esdrúxula situação em que uma pessoa pudesse ser considerada natural de dois lugares ao mesmo tempo, dando ensejo até mesmo a fraudes que também poderiam ser levadas a efeito com o registro do nascimento em um ou outro lugar.

Essa opção pela naturalidade também frustraria a função dos registros públicos, pois dificultaria a vida do terceiro que, valendo-se do caráter público de tais registros, necessitasse obter a certidão de nascimento de uma certa pessoa e desconhecesse o fato de que ela teria sido registrada em lugar diverso daquele em que ela nasceu, tornando impossível saber onde buscar essa certidão se não viesse a saber o local do efetivo nascimento, uma vez que não conseguiria encontrar esse registro nos respectivos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais do Município de sua naturalidade.

Ademais, os argumentos usados na Exposição de Motivos que integra a MP nº 776, de 2017, mostram-se frágeis, pois, se os “filhos” de determinados Municípios são levados a nascer em Municípios diversos, pela inexistência de maternidades no Município da residência da mãe do nascituro, não são as disposições normativas

contidas na LRP as responsáveis por essa suposta “distorção”, pois, até a edição dessa MP, a lei nada mais fazia do que determinar que fosse fielmente retratado o fato de uma pessoa ter nascido em determinado lugar, sendo essa uma das funções dos registros públicos. Não se pode olvidar que a causa desse reconhecido incômodo fenômeno é, incontestavelmente, a inexistência de maternidades em muitos Municípios do País, questão essa que não compete à LRP resolver.

Deve ser ressaltado ainda que, quando se diz que uma pessoa é natural de determinado lugar, quer-se dizer que ela efetivamente nasceu nesse mesmo lugar, de maneira que não cabe à lei alterar a realidade desses fatos, sob pena de, aí sim, provocar insegurança jurídica em decorrência da verdadeira distorção no conteúdo dos assentos e certidões de nascimento levadas a efeito por essa medida.

Nesse sentido, deve ser notado o que revelam dois dos mais concorridos dicionários jurídicos sobre o que deve ser considerado o verbete “naturalidade”. De Plácido e Silva afirma que esse termo deve ser “empregado para designar a qualidade de natural da localidade, em que se nasceu, em seu próprio país. Mostra, pois, a condição natural ou de nascido de uma região” (*Vocabulário Jurídico*. 31ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 949). Por sua vez, Maria Helena Diniz refere-se ao “vínculo territorial do nascimento, ou seja, o lugar onde o indivíduo nasceu” (*Dicionário Jurídico*. Vol. 3, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 379).

Da mesma forma se mostra inconsistente a referida Exposição de Motivos ao considerar irrazoável e uma distorção da realidade que as estatísticas de nascimentos em uma determinada localidade não condigam, necessariamente, com o quantitativo de novos indivíduos residentes naquele local. Ora, não é papel dos registros públicos, especialmente do Registro Civil de Pessoas Naturais, cotejar as estatísticas de nascimento com o quantitativo de novos indivíduos residentes em determinado Município e daí tirar conclusões sobre os eventuais reflexos desse descompasso. Tais informações certamente podem ser apuradas nas tabelas de contagem da população elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não é demais voltar a frisar que cabe ao Registro Civil de Pessoas Naturais apenas retratar os fatos efetivamente ocorridos no assento de nascimento. Por outro lado, caso as disposições normativas em comento terminem por prevalecer, o IBGE poderá ser seriamente

prejudicado se não puder contar com informações precisas dos cartórios de registros públicos quanto ao local de nascimento de cada membro da população em geral.

Em outro aspecto, também se mostra frágil e infundado o argumento, contido na mesma Exposição de Motivos, de que a naturalidade deve ser considerada “um aspecto de suma importância da personalidade dos indivíduos” e até mesmo um “direito fundamental”. Nesse sentido, é totalmente irrelevante para o Direito, sobretudo no que concerne às disposições normativas dos registros públicos, se uma pessoa se orgulha mais ou menos de ter nascido em determinado lugar, se sente ou não desconforto psicológico em razão do lugar onde efetivamente nasceu.

Ao contrário do que afirma a Exposição de Motivos, a naturalidade não é um estado da pessoa que caiba a cada um adotar ou optar. Vale frisar que, juridicamente, a naturalidade deve apenas ser apurada em razão do lugar em que uma pessoa efetivamente nasceu. Se uma pessoa nasce em lugar diverso daquele onde “de fato irá crescer e se desenvolver, estabelecendo vínculos efetivos, culturais, políticos, *etc.*”, impõe-se que essa peculiaridade permaneça completamente estranha para o Direito. Convém acrescentar que, se há subtração do desejo dos pais de ter o seu filho registrado como natural do local onde têm residência, não é decorrência de falha da norma, mas tão somente em função de esse fato – o nascimento – ter efetivamente acontecido em outro local, ainda que o motivo por trás disso seja a falta de opção em virtude da inexistência de maternidades no local da residência desses mesmos pais.

Por todos esses motivos, somos da opinião de que a MP nº 776, de 2017, deveria ser rejeitada o quanto antes pelo Congresso Nacional e remetida ao arquivo.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário
Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ALMEIDA, R. S. C. de. DIREITO REGISTRAL: A MP nº 776, de 2017, e o suposto direito fundamental à opção pela naturalidade em razão do lugar da residência da mãe do registrando. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2017 (**Boletim Legislativo nº 63, de 2017**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 8 de maio de 2017.