VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Não se ignora que o controle concentrado de constitucionalidade tem por escopo atos normativos primários federais ou estaduais. A norma questionada foi editada pela Corregedoria de Justiça e estabelece normas e instruções destinadas à uniformização, esclarecimento e orientação quanto aos dispositivos legais aplicáveis aos serviços notariais e de registro do Distrito Federal. O diploma tem caráter normativo, do qual resultam disposições gerais e abstratas, incidentes sobre notários e registradores, com consequências para terceiros em suas relações com os serviços notariais e de registro.

Conheço, portanto, da ação.

Passo ao exame do mérito.

A controvérsia consiste em definir a constitucionalidade de dispositivos do Provimento-Geral da Corregedoria de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios Aplicado aos Serviços Notariais e de Registro (Portaria n. 206/2013/GC), que exige o reconhecimento de firma do promotor de justiça nos termos de reconhecimento de paternidade firmados perante o Ministério Público.

Transcrevo os preceitos pertinentes da Portaria n. 206/2013/GC, discutida nesta ação:

Art. 256. Nos casos de investigação de paternidade de que trata a Lei n. 8.560/1992, os oficiais encaminharão ao juízo da Vara de Registros Públicos certidão integral, quando a mãe informar, voluntariamente, os dados do suposto pai.

Parágrafo único. Nas hipóteses em que não for declarado o nome do suposto pai, o oficial comunicará ao Ministério Público, informando a qualificação, endereço e telefone do declarante.

Art. 257. É dispensado o “cumpra-se” do juízo local no mandado de averbação expedido em outras unidades da federação e relativo ao reconhecimento de paternidade na forma da Lei n. 8.560/1992.

§ 1º O instrumento particular de reconhecimento de paternidade será averbado após o reconhecimento da firma do genitor, independentemente de autorização judicial. (Alterado pelo Provimento 17 de 3 de abril de 2017.)

§ 2º O reconhecimento de firma previsto no parágrafo anterior será dispensado quando a assinatura for lançada na presença do oficial de registro, seu substituto ou escrevente autorizado, que certificará essa circunstância. (Alterado pelo Provimento 17 de 3 de abril de 2017.)

§ 3º O termo de reconhecimento de paternidade firmado perante o órgão do Ministério Público será averbado após o reconhecimento de firma do promotor de justiça. (Acrescentado pelo Provimento 17 de 3 de abril de 2017.)

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, será dispensado o reconhecimento de firma de promotor de justiça do Distrito Federal desde que este mantenha cartão de assinatura atualizado nos escritórios de registro civil. (Acrescentado pelo Provimento 17 de 3 de abril de 2017)

Os dispositivos impugnados se aplicam aos registros civis de nascimento decorrentes da averiguação oficiosa de reconhecimento de paternidade disciplinada no art. 2º da Lei n. 8.560, de 29 de dezembro de 1992, quando o pai reconhece voluntariamente a paternidade.

De acordo com o procedimento preceituado naquela lei, nos casos de registro de nascimento apenas com a maternidade estabelecida, o oficial de registro deve remeter ao juiz a certidão integral do registro, além das informações alusivas ao nome e prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai, a fim de ser averiguada officiosamente a procedência da alegação (art. 2º). O juiz, então, sempre que possível, ouvirá a mãe sobre a paternidade alegada e mandará notificar o apontado pai para se manifestar. Confirmada expressamente a paternidade, o juiz lavrará o termo de reconhecimento e remeterá a certidão ao oficial de registro para averbação.

Trata-se de procedimento administrativo, de natureza voluntária, consensual, destinado a solucionar o problema da ausência do nome do pai no registro de nascimento. O reconhecimento da paternidade é facilitado mediante mecanismo simplificado e célere, evitando-se assim, sempre que possível, a judicialização da investigação de paternidade.

Segundo o disposto no art. 2º da Lei n. 8.560/1992, a averiguação será conduzida pelo juízo competente, com intervenção do Ministério Público.

Em outras situações, o próprio *Parquet* poderá iniciar e gerir o procedimento administrativo de apuração de paternidade, atuação esta decorrente do seu papel institucional de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre eles o direito à filiação. É o que ocorre com o programa “Pai Legal Cartórios”, da Promotoria de Justiça de Defesa da Filiação (Profide) do MPDFT a partir de dados transmitidos pelos cartórios.

Nos dois casos, é redigido o termo de reconhecimento de paternidade, a ser averbado no cartório.

Além das hipóteses de condução da averiguação de paternidade oficiosa pelo juízo competente ou pelo Ministério Público, é possível também o reconhecimento da filiação diretamente pelo pai, de forma espontânea, formalizada por meio de escritura particular arquivada em cartório, nos termos do art. 1º, II, da Lei n. 8.560/1992, que reproduz o art. 1.069, II, do Código Civil.

Pois bem. A Portaria n. 206/2013/GC contempla estas duas hipóteses: o reconhecimento da paternidade por meio de instrumento particular, ao qual se aplica o art. 257, §§ 1º e 2º, do ato normativo, exigindo-se o reconhecimento da firma do genitor previamente à averbação, dispensada tal exigência quando a assinatura for lançada na presença do oficial de registro; e o reconhecimento da paternidade por meio de termo celebrado perante o Ministério Público, para o qual a norma impõe o reconhecimento de firma do promotor de justiça, salvo se este mantiver cartão de assinatura atualizado nos escritórios de registro civil (art. 257, §§ 3º e 4º).

A Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, nas primeiras informações, disse que “a medida em questão tem o propósito de evitar fraudes e garantir a segurança dos atos, especialmente quando relacionados a termos de reconhecimento de paternidade apresentados em meio físico, advindos de outras unidades da federação e cuja autenticidade mostra-se de difícil verificação por parte dos Oficiais de

Registro Civil do DF”. Assinalou, ainda, que “não se está negando a confiabilidade e a presunção de veracidade de documentos públicos, mas sim buscando a certeza de sua origem e, por conseguinte, a máxima segurança nas transcrições de atos com repercussões jurídicas de tamanha relevância”. Defendeu, por fim, a manutenção da exigência considerados “os documentos apresentados em meio físico, provenientes de outras unidades federativas e cuja autenticidade não pode ser aferida por outro meio”.

A Portaria n. 206/2013/GC confere aos atos praticados por promotores de justiça o mesmo tratamento dado àqueles realizados por particulares, exigindo o reconhecimento de firma do signatário. Notem como estão arranjados os §§ 1º e 3º do art. 257 do Provimento-Geral:

Art. 257. É dispensado o “cumpra-se” do juízo local no mandado de averbação expedido em outras unidades da federação e relativo ao reconhecimento de paternidade na forma da Lei n. 8.560/1992.

§ 1º O **instrumento particular de reconhecimento de paternidade será averbado após o reconhecimento da firma do genitor**, independentemente de autorização judicial. (Alterado pelo Provimento 17 de 3 de abril de 2017.)

[...]

§ 3º O **termo de reconhecimento de paternidade firmado perante o órgão do Ministério Público será averbado após o reconhecimento de firma do promotor de justiça**. (Acrescentado pelo Provimento 17 de 3 de abril de 2017.)

O Ministério Público tem especial relevo na ordem constitucional, em que exerce papel fundamental na proteção dos princípios e garantias inculpidos na Lei Maior. Cuida-se de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, arts. 127 e 129). Seus membros, selecionados mediante concurso público de provas e títulos, gozam de garantias e prerrogativas para bem exercer as funções que lhes são confiadas.

No exercício do múnus constitucional, os membros do Ministério Público agem com independência e autonomia, atuando em nome da instituição.

Nesse contexto, não se compatibiliza com a Lei Maior o afastamento da presunção de legitimidade dos atos do Ministério Público por outro órgão da Administração Pública.

Na espécie, a Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios editou ato normativo genérico e abstrato mediante o qual suspendeu de forma ampla e praticamente irrestrita – com exceção do § 4º do art. 257 da norma, a dispensar o reconhecimento de firma dos promotores que mantenham cartão de assinatura atualizado nos escritórios de registro civil – a presunção de legitimidade dos termos de reconhecimento de paternidade firmados pelos promotores de justiça, imputando-lhes o dever de comprovar a autenticidade dos próprios atos.

É inegável que se está a recusar fé pública aos atos praticados pelos membros do Ministério Público, em ofensa direta ao art. 19, II, da Constituição Federal.

A esse respeito, faço referência à lição doutrinária de Jayme Weingartner Neto sobre o referido dispositivo constitucional:

Seja como for, dispor que os documentos públicos não podem ser recusados por falta de fé tanto garante maior segurança aos particulares detentores ou destinatários de tais atos quanto previsibilidade, confiança, facilidade e agilidade ao tráfego jurídico-econômico entre os entes federativos – aliás, a reciprocidade estabelecida entre as repartições federais, estaduais e municipais reforça a inafastabilidade do vínculo constitucional, vera concretização da forma federativa do Estado, adiante erigida a cláusula pétrea.

Não se pode, pois, na dicção constitucional, recusar fé, isto é, duvidar da idoneidade dos instrumentos oficiais emanados das entidades públicas (não só à prova formal que fazem tais documentos, naquilo que concernem, mas também respeitando à prova material) – o que não exclui, naturalmente, a verificação sumária de requisitos essenciais, espécie de juízo deliberatório apto a afastar fraudes ou outros vícios graves, vale dizer que é razoável a conferência dos elementos extrínsecos e intrínsecos de existência e validade do ato questionado (inclusive a competência de quem o emite), certo que sendo ônus de quem

duvida do documento fundamentar e comprovar a eventual recusa.

O “telos” da norma, retenha-se, é garantir que os documentos expedidos por pessoa jurídica de direito público interno tenham validade e eficácia para os órgãos públicos que venham a examiná-los. Documentos públicos, em sentido técnico, numa definição sintética de De Plácido e Silva, são todos os atos escritos e passados por serventuários públicos nos livros de seu ofício ou cartório, ou em repartição pública, segundo as prescrições e formalidades legais, exigidas para sua autenticidade e legalidade. **Mais genericamente, são os documentos produzidos por entidades públicas para formalizar, substanciar e comprovar, perante terceiros, os atos praticados no exercício das respectivas competências (tais documentos, ditos oficiais, podem revestir-se de natureza administrativa, legislativa ou judiciária) – com o selo adicional de uma fé que não pode ser recusada reciprocamente entre os entes federais.**

(In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP) – Grifei)

A fé pública é presunção legal de veracidade de atos praticados por certas pessoas que a lei reconhece como verdadeiramente probas, as quais detêm a faculdade de conferir autenticidade a determinados fatos e convenções. Essa presunção, que é *iuris tantum*, dispensa a comprovação adicional da autenticidade do ato quando presentes seus elementos constitutivos essenciais – competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

É interessante que se diga que a fé pública que não se estabelece em benefício do agente público, mas como garantia da sociedade e do adequado funcionamento do aparelho estatal, permite que os atos administrativos produzam efeitos com celeridade e eficiência.

A exigência do reconhecimento de firma em documentos que já possuem os elementos de autenticidade próprios dos atos administrativos representa duplicidade desnecessária de garantias e, portanto, contraria os princípios da eficiência e da razoabilidade.

Mesmo porque esse não é o único meio para averiguar a

autenticidade do termo de reconhecimento de paternidade eventualmente apresentado. O art. 46, §§ 3º e 4º, da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973) dispõe que o oficial de registro, caso suspeite de falsidade na declaração de nascimento, poderá exigir prova suficiente e, persistindo a suspeita, encaminhar os autos ao juízo competente. No art. 97, parágrafo único, que trata das averbações, a Lei de Registros Públicos também determina que o tabelião, desconfiando de fraude, falsidade ou má-fé nas declarações ou na documentação apresentada para averbação, não pratique o ato e submeta o caso ao Ministério Público para manifestação, com a indicação, por escrito, dos motivos da suspeita.

É evidente que os oficiais de registro devem agir com especial cautela na averbação de registros de nascimento, tendo em vista os deveres e obrigações decorrentes do reconhecimento da paternidade e dos seus impactos na vida da criança. Todos os cuidados devem ser tomados a fim de evitar a inscrição equivocada do genitor paterno, o que envolve, por certo, a verificação da origem do termo de reconhecimento de paternidade apresentado, as assinaturas dele constantes, os sinais identificadores do órgão de origem, o número do procedimento administrativo conduzido perante o juízo competente ou o Ministério Público, entre outras informações aptas a comprovar a autenticidade do ato.

Suspeitando de fraude, deve o oficial de registro lançar mão das soluções colocadas à sua disposição na própria Lei de Registros Públicos, ou seja, exigir prova suficiente, encaminhar os autos ao juízo competente e submeter o caso do Ministério Público.

A norma que ora se impugna também revela violação ao princípio da proporcionalidade em suas três dimensões.

No que tange à adequação, a medida revela-se inapta a atingir sua finalidade declarada de prevenção de fraudes, uma vez que o sistema registral já dispõe de mecanismos mais eficientes e específicos para esse fim. O reconhecimento de firma constitui mera formalidade adicional que não acrescenta segurança substancial ao procedimento, especialmente ao se considerar que os documentos em questão são produzidos por membros do Ministério Público no exercício de suas atribuições legais.

Quanto à necessidade, a exigência mostra-se excessiva por impor ônus formal dispensável, visto que há meios menos gravosos para atingir o mesmo objetivo. A Lei de Registros Públicos já estabelece procedimento próprio para verificação da autenticidade documental em casos suspeitos.

Por fim, no que concerne à proporcionalidade em sentido estrito, a medida impõe restrição desproporcional ao princípio da fé pública e à presunção de legitimidade dos atos administrativos, criando entraves burocráticos desnecessários que não se justificam diante dos benefícios pretendidos. A exigência de reconhecimento de firma em documentos que já possuem presunção de veracidade representa duplicidade de garantias a onerar o sistema sem oferecer ganho efetivo de segurança jurídica.

Do exposto, conheço da ação e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 257 do Provimento-Geral da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios Aplicado aos Serviços Notariais e de Registro (Portaria n. 206/GC, de 9 de dezembro de 2013).

É como voto.