



UNIFACS

MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

SAND'S LOURES OLIVEIRA CARVALHO

A CONTRIBUIÇÃO DOS OFÍCIOS DA CIDADANIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DOS TRANSGÊNEROS NO ESTADO DA
BAHIA

Salvador
2023

SAND'S LOURES OLIVEIRA CARVALHO

**A CONTRIBUIÇÃO DOS OFÍCIOS DA CIDADANIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DOS TRANSGÊNEROS NO ESTADO DA
BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Vaner José do Prado.

Salvador
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador,

Carvalho, Sand's Loures Oliveira

A contribuição dos ofícios da cidadania na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgênicos no Estado da Bahia. / Sand's Loures Oliveira Carvalho. – Salvador: Unifacs 2023.

111 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Vaner José do Prado.

1. Direito. 2. Políticas públicas. 3. Transgênicos. I. Prado, Vaner José do. I. Título.

CDD: 340

RESUMO

A temática das políticas públicas voltadas à diversidade de gênero é uma questão emergente, e sua plena realização exige o engajamento e o esforço conjunto de toda a sociedade. Nesse cenário, o presente trabalho tem por objetivo responder à seguinte pergunta: os Ofícios da Cidadania (Cartórios de Registro Civil) podem contribuir na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros no estado da Bahia? Para respondê-la, propõe como hipótese a seguinte assertiva: os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais podem contribuir positivamente na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros na Bahia, especialmente em razão da capilaridade do serviço prestado. Partindo do objetivo geral de investigar os limites e as potencialidades da atuação dos Ofícios da Cidadania na prestação de serviços públicos, especialmente no tocante à emissão de documentos para a população transgênero, esta pesquisa aplicada adota o método de abordagem hipotético-dedutivo, por meio do qual percorre os objetivos específicos com a finalidade de testar a hipótese formulada. Para cumprir com os objetivos propostos, o trabalho se utiliza de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, formando um arcabouço teórico a respeito de temas como o nome da pessoa natural, questões de gênero, políticas públicas, serviços notariais e de registro, ofícios da cidadania e convênios com o poder público. Ademais, realiza a coleta de dados por intermédio de questionário com perguntas fechadas e de múltipla escolha, a fim de entender as razões da baixa adesão ao convênio com a Receita Federal no estado da Bahia. A escolha desses temas se deve ao fato de que o procedimento de alteração de prenome e gênero é o pressuposto a partir do qual partem todas as demais considerações que buscam responder à questão central deste trabalho. Ele é regulamentado pelo Provimento n. 73/18 do Conselho Nacional de Justiça e tramita nos Cartórios de Registro Civil. A pesquisa se aprofunda no tema do Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais e na nova roupagem conferida pela Lei n. 13.484/17 a essa atribuição registral, que a designa de “Ofícios da Cidadania” e permite a realização de convênios com o poder público para prestação de outros serviços remunerados. O texto trata ainda dos convênios já existentes e das vantagens advindas da formulação desses ajustes entre os Ofícios da Cidadania e o poder público, notadamente em razão da eficiência e da capilaridade das Serventias Extrajudiciais. A investigação aponta que os convênios para emissão de documentos pessoais trariam vantagens aos transgêneros, pois estes poderiam, no ato do pedido de alteração de prenome e gênero, requerer a alteração de seus documentos pessoais no próprio Ofício da Cidadania, o que os pouparia de expor sua intimidade em diversos locais para ajustar seus documentos pessoais. Por fim, o trabalho conclui que a hipótese formulada se confirma, no sentido de que os Ofícios da Cidadania (Cartórios de Registro Civil) podem contribuir na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros no estado da Bahia, mas ressalta que esse fato depende da atuação conjugada do poder público e dos Oficiais de Registro Civil.

Palavras-chave: transgêneros; políticas públicas; ofícios da cidadania.

ABSTRACT

The theme of public policies aimed at gender diversity is an emerging issue, and its full realization requires the engagement and joint effort of the whole of society. In this scenario, the present work aims to answer the following question: Can the Citizenship Offices (Civil Registry Offices) contribute to the implementation of public policies for the inclusion of transgenders in the state of Bahia? To answer it, it proposes the following assertion as a hypothesis: the Civil Registry Offices of Natural Persons can positively contribute to the implementation of public policies for the inclusion of transgenders in Bahia, especially due to the capillarity of the service provided. Based on the general objective of investigating the limits and potentialities of the Citizenship Offices in the provision of public services, especially regarding the issuance of documents for the transgender population, this applied research adopts the hypothetical-deductive method of approach, through the which goes through the specific objectives in order to test the formulated hypothesis. In order to fulfill the proposed objectives, the work uses bibliographical and documentary research techniques, forming a theoretical framework regarding topics such as the name of the natural person, gender issues, public policies, notary and registration services, citizenship offices and agreements with the government. In addition, it collects data through a questionnaire with closed and multiple-choice questions, in order to understand the reasons for the low adherence to the agreement with the Federal Revenue Service in the state of Bahia. The choice of these topics is due to the fact that the procedure for changing the first name and gender is the assumption from which all other considerations that seek to answer the central question of this work depart. It is regulated by Provision n. 73/18 of the National Council of Justice and is processed in the Civil Registry Offices. The research deepens the theme of the Office of Civil Registry of Natural Persons and the new guise conferred by Law n. 13,484/17 to this registration attribution, which designates it as "Citizenship Offices" and allows for agreements with the public authorities to provide other remunerated services. The text also deals with existing agreements and the advantages arising from the formulation of these adjustments between the Citizenship Offices and the public authorities, notably due to the efficiency and capillarity of the Extrajudicial Services. The investigation points out that agreements for issuing personal documents would bring advantages to transgender people, as they could, when requesting a change of first name and gender, request the alteration of their personal documents in the Citizenship Office itself, which would save them from exposing your privacy in several places to adjust your personal documents. Finally, the work concludes that the formulated hypothesis is confirmed, in the sense that the Citizenship Offices (Civil Registry Offices) can contribute to the implementation of public policies for the inclusion of transgenders in the state of Bahia, but emphasizes that this fact depends on the joint action of public authorities and Civil Registry Officers.

Keywords: transgender; public policy; citizenship offices.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Bigair, que desde sempre me orientou sobre a importância e o valor da educação.

À minha companheira, Luiza, que me incentivou a ingressar no programa e me apoiou nessa caminhada.

Ao meu filho, Gustavo, que enche meu coração de alegria com seu sorriso puro e inocente.

À minha sogra, Maria Piedade, cujo suporte foi fundamental durante a jornada até aqui.

Aos professores doutores, Vanessa Brasil Campos Rodriguez e Vaner José do Prado, que dividiram a tarefa de minha orientação e tornaram este trabalho possível.

Aos professores doutores, José Gileá de Souza e Felipe Rodrigues Bomfim, que participaram de minha banca de qualificação e forneceram valiosas contribuições a esta pesquisa.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Adesão ao convênio para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC na Bahia 2023.	78
Gráfico 2 – Satisfação com o convênio para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC na Bahia 2023.	79
Gráfico 3 – Fatores de insatisfação com o convênio para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC na Bahia 2023.	79
Gráfico 4 – Fatores de não adesão ao convênio para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC na Bahia 2023.	80

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	15
3 DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PESSOA NATURAL	19
3.1 DO NOME	20
3.1.1 Conceito e composição	20
3.1.2 Natureza jurídica	22
3.2 SEXO E GÊNERO	26
3.2.1 Sistema internacional de proteção dos direitos humanos e o Parecer Consultivo OC-24/17	27
3.2.2 Sexo: uma distinção biológica	32
3.2.3 Casos de intersexo	33
3.2.4 Gênero: uma construção social	34
3.2.5 Identidade de gênero e orientação sexual	36
4 POLÍTICAS PÚBLICAS	38
4.1 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À DIVERSIDADE DE GÊNERO NO BRASIL	41
4.3 ALTERAÇÃO DE PRENOME E GÊNERO	41
5 DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO	44
5.1 CONCEITO LEGAL DOS SERVIÇOS E LOCAL DE PRESTAÇÃO	44
5.2 REGIME JURÍDICO	46
5.2.1 Natureza jurídica dos serviços	46
5.2.2 Forma de investidura na função	51
5.3 DO REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS E DE INTERDIÇÕES E TUTELAS.....	53
5.3.1 Conceito.....	54
5.3.2 Histórico	55
5.3.3 Objeto	58
5.4 DOS OFÍCIOS DA CIDADANIA	61
5.4.1 Conceito e fundamentação da cidadania	61
5.4.2 A gratuidade dos instrumentos de cidadania e sua regulamentação	62
5.4.3 Os ofícios da cidadania e seus serviços remunerados	63

6 VANTAGENS DOS OFÍCIOS DA CIDADANIA E IMPLICAÇÕES PARA OS TRANSGÊNEROS.....	66
6.1 DOS CONVÊNIOS.....	69
6.2 DOS ENTRAVES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS NO ESTADO DA BAHIA	74
6.2.1 Da inexistência de convênios locais	74
6.2.2 Da baixa remuneração do convênio nacional.....	74
6.3 DAS PROPOSTAS DE MELHORIA	81
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS	87
APÊNDICE A – Questionário estruturado sobre o convênio entre a Arpen/BR e a Receita Federal	96

1 INTRODUÇÃO

As transformações políticas e sociais em curso no Brasil têm permitido o avanço de direitos e o reconhecimento de grupos historicamente marginalizados. Dentre eles, a população transgênero se destaca por sua luta constante por dignidade e inclusão.

Dessa luta já se notam importantes vitórias, notadamente as políticas públicas inclusivas advindas do Poder Judiciário, como o direito ao casamento homoafetivo, a criminalização da homofobia e a permissão para que homens homossexuais e bissexuais possam doar sangue.

Além dessas políticas, há de se destacar aquela que certamente é a de maior alcance e impacto social, qual seja, a possibilidade de alteração de prenome e gênero diretamente nos Cartórios de Registro Civil, independentemente de autorização judicial, da cirurgia de transgenitalização, ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes.

Apesar dos notáveis avanços a respeito da temática em questão, a luta desse grupo pelo reconhecimento de direitos continua e, dentro desse cenário, este trabalho se dedica a investigar um aspecto fundamental na implementação de políticas públicas inclusivas: o papel dos Cartórios de Registro Civil, também chamados de Ofícios da Cidadania.

A pergunta central que orienta este estudo é: os Ofícios da Cidadania (Cartórios de Registro Civil) podem contribuir na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros no estado da Bahia? O estado da Bahia foi escolhido como foco desta investigação em razão do autor deste trabalho exercer a função pública de Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e perceber no seu labor diário o potencial ainda inexplorado desse múnus de contribuir com a implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros e as dificuldades para atingir esse objetivo.

Para responder a essa pergunta, este estudo explora diversas áreas, incluindo os elementos que compõem o estado da pessoa natural, questões de gênero, a estrutura e funcionamento dos cartórios de registro civil, as políticas públicas voltadas para a inclusão de indivíduos transgêneros e o papel que essas instituições podem

desempenhar na facilitação da implementação de tais políticas. Além disso, são analisadas as possíveis barreiras e desafios que podem surgir neste processo.

Esta pesquisa propõe como hipótese a seguinte assertiva: os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais podem contribuir positivamente na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros na Bahia, especialmente em razão da capilaridade do serviço prestado.

Para testar essa hipótese e responder ao problema de pesquisa, a investigação científica segue o caminho metodológico esmiuçado no capítulo 2 deste trabalho e se orientada por alguns objetivos. O objetivo geral desta pesquisa é investigar os limites e as potencialidades da atuação dos Ofícios da Cidadania na prestação de serviços públicos, especialmente no tocante à emissão de documentos para a população transgênero.

Ademais, a pesquisa se orienta pelos seguintes objetivos específicos:

1. Compreender os elementos de individualização da pessoa natural e a atual perspectiva dos Tribunais Superiores e do Conselho Nacional de Justiça a respeito das questões de gênero;
2. Discutir o tema das políticas públicas, notadamente da política pública de alteração de prenome e gênero e de sua relação com os Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais;
3. Analisar o regime jurídico pertinente aos serviços notariais e de registro, especialmente a atribuição dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, e os principais aspectos relacionados aos Ofícios da Cidadania;
4. Debater as vantagens, os entraves e as propostas relacionadas à celebração de convênios, para que os Ofícios da Cidadania possam recepcionar pedidos de emissão de documentos pessoais, notadamente à população transgênero.

Do ponto de vista pessoal, este trabalho se justifica em razão do autor exercer no estado da Bahia a função pública de Oficial de Registro Civil. Assim, o pesquisador busca destacar como se dá o funcionamento dos serviços notariais e registrais, a fim de demonstrar as potencialidades ainda inexploradas do Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais.

Sob o aspecto científico, a investigação tem relevância em decorrência de sua relação com a linha de pesquisa sobre políticas públicas e desenvolvimento, especialmente no tocante à fase de implementação de políticas públicas.

Ademais, este trabalho é justificado pela necessidade de uma análise criteriosa sobre como os Ofícios da Cidadania podem contribuir para uma maior inclusão social e acesso a direitos fundamentais para a população transgênero, que muitas vezes enfrenta barreiras ou precisa expor de forma excessiva sua intimidade para a realização de simples tarefas cotidianas, como a obtenção de documentos pessoais.

A relevância deste estudo reside não só na necessidade de compreender melhor como instituições burocráticas podem ser mobilizadas para promover a inclusão social, mas também na contribuição para a formação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas. Em última análise, a intenção é lançar luz sobre formas práticas e aplicáveis de melhorar a vida dos indivíduos transgêneros na Bahia, por meio do uso eficaz dos mecanismos de registro civil.

A dissertação está dividida em seis partes fundamentais. Após esta introdução, é explicada a metodologia utilizada na pesquisa. No capítulo três abordam-se os elementos individualizadores da pessoa natural, em especial o nome e o sexo (ou gênero), cumprindo-se, assim, com o primeiro objetivo específico deste trabalho. A respeito do nome são explorados o seu conceito, composição e natureza jurídica como direito da personalidade.

Ainda nesse capítulo, fala-se a respeito de sexo e gênero, elementos que integram o estado individual ou físico da pessoa natural. Sobre a temática de gênero, adota-se como referencial teórico o Parecer Consultivo OC-24/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ao abordar a definição de “sexo”, esclarece que em um sentido estrito ele refere-se às diferenças biológicas que classificam indivíduos como masculino ou feminino ao nascer. Esta definição é fundamental para os registros de nascimento, conforme estipulado pela Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73).

Em seguida, o texto relata que o gênero é uma construção sociocultural que se refere às identidades, funções e atributos socialmente construídos de homens e mulheres, diferenciando-se do conceito biológico de sexo. O ordenamento jurídico brasileiro, por meio de decisões dos Tribunais Superiores, vem reconhecendo a importância de se distinguir sexo (biológico) de gênero (identidade) e atribuindo a

prevalência do gênero sobre o sexo biológico no registro civil. Essa prevalência materializa-se por meio do procedimento de alteração de prenome e gênero no registro civil, regulamentado pelo Provimento n. 73/2018 do Conselho Nacional de Justiça.

Trata-se também do tema da identidade de gênero, que se refere à experiência interna e individual de como cada pessoa se identifica em relação ao gênero, podendo ou não coincidir com o sexo designado no nascimento. As categorias “cisgênero” e “transgênero” são derivadas desta autoidentificação. A orientação sexual, por sua vez, trata da atração emocional, afetiva e sexual que alguém sente em relação a outras pessoas, não tendo relação direta com a identidade de gênero.

O capítulo quatro explora o conceito e a natureza de políticas públicas, com foco específico na sua interação com a diversidade de gênero no Brasil, cumprindo-se, dessa maneira, o segundo objetivo específico desta pesquisa. A discussão sobre o que constitui uma política pública varia entre autores, com alguns apontando para a ação e inação do Estado como ensejadores de políticas públicas, enquanto outros defendem a necessidade de diretrizes claras para abordar problemas públicos. Aborda-se também o ciclo das políticas públicas e seu processo, desde a percepção de um problema até a implementação e avaliação da solução proposta. Ainda nesse capítulo são citadas algumas políticas públicas relacionadas à diversidade de gênero no Brasil e que tiveram origem em decisões do Poder Judiciário, demonstrando avanços significativos, como o direito ao casamento homoafetivo, a possibilidade de alteração de prenome e gênero, a criminalização da homofobia e a permissão para que homens homossexuais e bissexuais possam doar sangue. Essas ações contrastam com a ausência de medidas afirmativas do Poder Legislativo.

O quinto capítulo realiza o terceiro objetivo específico deste trabalho, ao destacar que a Constituição Federal de 1988 trouxe uma inovação significativa para a forma como os serviços notariais e de registro são oferecidos no Brasil, transitando do modelo burocrático tradicional para um modelo gerencial, por meio da previsão de obrigatória delegação desses serviços à pessoa física aprovada em concurso público de provas e títulos.

Em seguida, aborda-se o regime jurídico da atividade notarial e registral, tendo como parâmetro o art. 236 da Constituição Federal e as conclusões do Supremo

Tribunal Federal a respeito do tema. O STF reconhece que, embora executada de maneira privada, a atividade notarial e registral tem natureza estatal e se submete a um regime de direito público. Mesmo com a caracterização desses serviços como “públicos”, há debate acadêmico sobre sua classificação exata. Diferentes perspectivas doutrinárias são apresentadas sobre o conceito de serviço público, variando entre visões mais restritas e abrangentes. O capítulo também versa sobre a necessidade de aprovação em concurso público de provas e títulos e a formação em direito para que a pessoa física possa assumir a função pública notarial ou registral.

O texto se aprofunda no tema das Serventias Extrajudiciais para tratar do Registro Civil das Pessoas Naturais, especialidade registral responsável por dar publicidade ao nome e ao sexo (ou gênero), elementos do estado da pessoa que têm relação com o tema deste trabalho.

Ainda no capítulo cinco, fala-se a respeito do reconhecimento, pela Lei n. 13.484/17, dos Cartórios de Registro Civil como verdadeiros “Ofícios da Cidadania”, o que autoriza essas Serventias Extrajudiciais a realizarem convênios com órgãos públicos para a prestação de outros serviços remunerados.

O sexto e último capítulo executa o quarto objetivo específico deste estudo e ressalta que no estado da Bahia, as 84 unidades do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), vinculadas ao governo do estado, são insuficientes para atender os 417 municípios baianos. Nesse sentido, a proposta de integração do governo do estado com os Ofícios da Cidadania, presentes em todos os municípios, traz as vantagens de celeridade e capilaridade no atendimento. Essa parceria é especialmente relevante para a população transgênero, pois após realizar a alteração de prenome e gênero no registro de nascimento, o indivíduo precisa expor sua intimidade em diversos locais para ajustar seus documentos pessoais. Com os Ofícios da Cidadania em cada localidade, esse processo seria simplificado, promovendo respeito e eficiência, e reforçando a implementação de políticas públicas inclusivas.

O capítulo também destaca que essa integração entre o poder público e os Ofícios da Cidadania decorre da realização de convênio, credenciamento ou matrícula. A voluntariedade desses acordos permite aos Oficiais de Registro uma decisão ponderada sobre a ampliação de seus serviços. Assim, para que essa ampliação seja efetivamente posta em prática, é crucial que haja uma compensação

financeira adequada, que cubra os custos adicionais e remunere de forma adequada o titular.

Com o passar do tempo, os convênios provaram ser vitais para a sustentabilidade dos Ofícios de Registro Civil, a exemplo do CRVA no estado do Rio Grande do Sul. Ademais, demonstraram também a notável capacidade dos Cartórios de Registro Civil de adaptar-se e responder às demandas sociais.

No estado da Bahia, a implementação de políticas públicas inclusivas para os transgêneros por intermédio dos Ofícios da Cidadania passa pela realização desses convênios e por isso enfrenta alguns obstáculos. Enquanto a iniciativa de alteração de prenome e gênero já se mostrou bem-sucedida com mais de 500 alterações realizadas, a expansão dessas políticas é impedida por alguns entraves, como a ausência de convênios do governo do estado com os Cartórios de Registro Civil, a baixa remuneração do convênio federal existente e a falta de suporte do órgão público após a celebração do convênio.

Ainda no sexto capítulo são propostas ações que podem contribuir para a superação dessas dificuldades, como o diálogo aberto e direto entre os Registradores Civis e o poder público, a maior participação dos Oficiais na tomada de decisões, a justa remuneração pela prestação do serviço e o contínuo suporte operacional do órgão público.

Ao final do trabalho, responde-se à questão de pesquisa e testa-se a hipótese formulada, qual seja, a de que os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais podem contribuir positivamente na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros na Bahia, especialmente em razão da capilaridade do serviço prestado.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos possuem caráter instrumental, no sentido de que são utilizados como meio para se alcançar uma finalidade, qual seja, o resultado de uma pesquisa científica.

Para Marconi e Lakatos (2021, p. 44): “Pesquisa é uma atividade que se realiza para a investigação de problemas teórico ou práticos, empregando métodos científicos”.

Especificamente no mestrado profissional, a pesquisa “pretende contribuir para o aprimoramento da capacidade analítica do aluno e, ao mesmo tempo, oferecer um conhecimento prático sistematizado, a título de bem público para benefício da comunidade jurídica” (Queiroz; Feferbaum, 2023, p. 21).

A investigação científica consiste no trabalho do pesquisador e como tal, depende de instrumentos para ser realizada. Tais instrumentos constituem os métodos científicos.

Motta (2012, p. 83) define método como um processo detalhado e sistematizado, composto por várias etapas, que guia o pesquisador até a solução de um problema. Este é o veículo que o pesquisador utiliza para buscar respostas e garantir a confiabilidade dos resultados.

Nesse sentido, no que se refere à finalidade, a presente pesquisa pode ser classificada como aplicada, pois abrange estudos elaborados com o objetivo de resolver um problema identificado no âmbito de atuação profissional deste pesquisador (Gil, 2022, p. 41), qual seja: os ofícios da cidadania (cartórios de registro civil) podem contribuir na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros no estado da Bahia?

Para investigar a questão objeto da pesquisa, o pesquisador propôs como hipótese a seguinte assertiva: os ofícios de registro civil das pessoas naturais podem contribuir positivamente na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros na Bahia, especialmente em razão da capilaridade do serviço prestado.

Com o objetivo de testar essa hipótese, o método de abordagem adotado foi o hipotético-dedutivo. Sobre esse método, Gil (2019, p. 13) afirma que:

Quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar a dificuldade expressa no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências observáveis, que deverão ser testadas ou falseadas. [...] Quando não se consegue demonstrar qualquer caso concreto capaz de falsear a hipótese, tem-se a sua corroboração, que não excede o nível do provisório. De acordo com Popper, a hipótese mostra-se válida, pois superou todos os testes, mas não definitivamente confirmada, já que a qualquer momento poderá surgir um fato que a invalide.

Assim, por meio do referido método, buscou-se realizar os objetivos geral e específicos da pesquisa, e testar, ao final, se a hipótese formulada pelo pesquisador foi refutada ou corroborada.

Para alcançar os objetivos propostos, partiu-se da elaboração de um arcabouço teórico a respeito de temas como o nome, questões de gênero, políticas públicas e os serviços notariais e de registro.

Referidos temas foram escolhidos em razão do fato de que o procedimento de alteração de prenome e gênero, regulamentado pelo Provimento n. 73/18 do Conselho Nacional de Justiça e que tramita nos Cartórios de Registro Civil, constitui-se no pressuposto a partir do qual partem todas as demais considerações que buscam responder à questão objeto desta pesquisa.

Os dados necessários ao aparato teórico foram colhidos por meio das seguintes técnicas de pesquisa: a) bibliográfica, especialmente livros de doutrina a respeito dos temas abordados; b) documental, notadamente documentos como o Parecer Consultivo OC-24/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, provimentos do Conselho Nacional de Justiça e leis federais; e c) questionário com perguntas fechadas e de múltipla escolha.

A respeito dos instrumentos utilizados para a coleta de dados, Gil (2022, p. 44) explica que: “A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, essa modalidade de pesquisa inclui ampla variedade de material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos”.

Já a pesquisa documental tem por característica tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias (Marconi; Lakatos, 2021, p. 203).

Por sua vez, ainda de acordo com Marconi e Lakatos (2021, p. 231), o “Questionário é um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”.

Após a coleta dos dados, a análise do arcabouço teórico se utilizou prioritariamente de uma abordagem qualitativa, por meio da qual se fez a interpretação e a atribuição de significados aos fenômenos jurídicos e sociais relacionados à temática objeto da pesquisa (Prodanov; Freitas, 2013, p. 70). Ademais, utilizou-se do método da análise de conteúdo para obtenção dos resultados.

A esse respeito, Henriques e Medeiros (2017, p. 115) afirmam que: “A análise de conteúdo pode ser considerada uma abordagem de pesquisa isolada, bem como auxiliar em outros tipos de pesquisa, isto é, pode-se realizar uma investigação baseada na análise de conteúdo de documentos, processos judiciais, decisões de tribunais [...]”.

Afirma-se que esta pesquisa possui abordagem prioritariamente qualitativa porque no subtítulo 5.4.3 e no capítulo 6 (seis) se fez uso de uma análise quantitativa dos dados relativos ao número de alterações de prenome e gênero já realizadas no Brasil e na Bahia e também de dados colhidos por meio de questionário (ver Apêndice A).

O questionário foi aplicado a Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais que são responsáveis por Cartórios de Registro Civil no estado da Bahia e teve por finalidade investigar os entraves e as dificuldades relacionados especificamente ao convênio hoje existente entre a Receita Federal e a Arpen-Brasil, para prestação de serviços relacionados ao CPF e ao cadastramento de procuração para acesso ao e-CAC.

A aplicação do questionário não se utilizou de métodos estatísticos, mas apenas de uma amostragem aleatória, na qual os Oficiais responsáveis por 60 (sessenta) Cartórios de Registro Civil responderam voluntariamente às questões formuladas, em um universo de 495 (quatrocentos e noventa e cinco) Serventias com essa atribuição no estado da Bahia.

Entender essas dificuldades, ainda que de forma incipiente, foi importante para fundamentar a formulação de proposições por parte deste pesquisador, com vistas a

garantir o sucesso de futuros ajustes a serem celebrados entre o poder público e as associações de classe dos Oficiais de Registro Civil.

3 DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PESSOA NATURAL

O tema objeto deste trabalho tem relação com a política pública inclusiva consistente na possibilidade de alteração de prenome e gênero diretamente nos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, independentemente de autorização judicial ou de comprovação de realização de cirurgia de designação sexual ou de tratamento hormonal, ou de apresentação de laudo médico ou psicológico.

Nesse sentido, faz-se necessária a prévia compreensão dos aspectos jurídicos que gravitam em torno dos institutos do nome (formado basicamente pelo prenome e o sobrenome) e do gênero, bem como da vinculação de tais institutos com o Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais.

De acordo com a doutrina, jurídica e civilmente a pessoa natural se individualiza por três elementos: nome, domicílio e estado (Gagliardi; Oliveira; Camargo Neto, 2021). Este último pode ser compreendido como a “qualificação jurídica da pessoa, resultante das diferentes posições que ocupa na sociedade, hábeis a produzir diferentes consequências (...) é a posição jurídica da pessoa no meio social” (Rosenvald; Farias, 2014. p. 336), decorrente de algumas qualidades que lhe são inerentes, nos contextos político, familiar e individual.

Esse estado da pessoa natural subdivide-se em: estado político, que se refere à cidadania e à nacionalidade; estado individual ou físico, que engloba a idade, o sexo (ou gênero) e a capacidade; e estado familiar, que diz respeito ao parentesco e à situação conjugal (Cassettari, 2011).

Interessa ao presente texto, que tratará de assunto relacionado aos transgêneros, uma abordagem mais aprofundada dos elementos referentes ao nome e ao gênero. Este último integra o estado da pessoa natural na sua faceta individual.

Importante destacar que vários elementos individualizadores da pessoa natural, tais como nacionalidade, naturalidade, idade, sexo (ou gênero), parentesco e situação conjugal, ganham publicidade e oponibilidade a terceiros por meio da expedição de certidões dos registros de nascimento, casamento e óbito, os quais constituem-se em atos registrares de competência dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, de acordo com o art. 29 da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), temática que será objeto de estudo em tópico posterior.

3.1 DO NOME

Dentre os elementos do estado da pessoa natural, o nome é o de maior projeção social, pois é por meio dele que o indivíduo se torna conhecido no meio em que está inserido. Ademais, é por intermédio do nome que o sujeito é identificado pelo Estado em suas relações jurídicas.

Dada a importância do nome para o tema deste trabalho, convém abordar os principais aspectos desse instituto jurídico, como conceito, composição e natureza jurídica.

3.1.1 Conceito e composição

Nome, na primeira concepção elencada pelo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, é a “palavra ou locução com que se designa uma classe de coisas, pessoas, animais, um lugar, um acidente geográfico, um astro etc.; denominação, designativo, designação” (Houaiss, 2023).

Este trabalho aborda uma das espécies de nome, o antropônimo, que é o nome próprio das pessoas naturais (Amaral, 2020, p. 29).

Dentre os estudiosos do tema, França (1964, p. 22) assevera que o nome pode ser conceituado como “a designação pela qual se identificam e distinguem as pessoas naturais, nas relações concernentes ao aspecto civil da sua vida jurídica”.

Outro conceito mencionado nos livros de direito civil é o de Cícero (*apud* Brandelli, 2012, p. 23), para quem: “*Nomen est, quod uni cuique personae datur, quo suo quaeque proprio et certo vocabulo appellatur* (nome é o vocábulo que se dá a cada pessoa, e com o qual é chamada, por ser o seu designativo próprio e certo)”.

Em uma abordagem mais contemporânea do assunto, Veloso (2018) afirma que o nome é o principal meio de identificação do indivíduo e de sua distinção com relação aos demais. O nome junte-se à personalidade e acaba se confundindo com esta.

Nota-se neste último conceito a referência ao nome como direito da personalidade, fruto do movimento de constitucionalização do direito civil. Assim, o

nome pode ser conceituado como o signo distintivo da pessoa natural, que a identifica no seio familiar e social e que integra os direitos da personalidade.

Para além do conceito, também se faz necessária uma abordagem a respeito dos elementos que compõem o nome. A esse respeito, Cassettari (2017, p. 51-54) ensina que:

O nome é composto pelos seguintes elementos:

- a) Prenome – vem antes do sobrenome. Pode ser simples (José) ou duplo (Maria Antônia). O prenome pode ser livremente escolhido, desde que não exponha o portador ao ridículo, caso em que os oficiais do Registro Público poderão recusar-se a registrá-lo. [...]
- b) Sobrenome ou Patronímico – identifica a qual família a pessoa está ligada. [...]
- c) Alcinha ou Codinome – é a designação dada a alguém devido a uma particularidade sua, podendo agregar-se de tal modo à personalidade da pessoa que, se não for jocoso, pode ser acrescentado, sob certas condições, ao nome da pessoa. Exemplos: Xuxa, Lula, Tiradentes.
- d) Agnome – destinação dada para pessoas que possuem o mesmo prenome e sobrenome. Exemplo: Júnior, Neto, Segundo, Sobrinho.

Ainda sobre a composição do nome, tem-se a partícula, que segundo Kümpel e Ferrari (2017, p. 248) “[...] é uma preposição ou um conectivo e assume as formas ‘e, de, d’e, do, das, dos, da’ entre outras. Por regra, é uma parte facultativa do nome, porém, pode ser parte obrigatória tanto se derivar de título de nobreza (“von”), quanto se agregar o nome desde a sua origem”.

Embora haja alguma divergência doutrinária sobre a nomenclatura dos elementos de formação do nome, utilizar-se-á neste trabalho o termo “nome” no sentido da junção de prenome, sobrenome e demais elementos (partícula, agnome, etc). Ademais, prenome deve ser entendido como primeiro nome, simples ou composto e sobrenome como sinônimo de patronímico ou nome de família.

A utilização dessas nomenclaturas tem por finalidade facilitar o entendimento do tema e coaduna-se com o que prevê o Código Civil, em seu artigo 16: “Toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome” (Brasil, 2002).

Do exposto conclui-se que a parte componente do nome cuja alteração restou permitida aos transgêneros é o prenome (ou primeiro nome), que pode ser simples ou composto, devendo ser mantidos os sobrenomes.

Conceituado o nome e determinados os seus elementos formadores, analisar-se-á a natureza jurídica do instituto.

3.1.2 Natureza jurídica

Convém, antes de se adentrar no assunto, lembrar o que é a natureza jurídica e como ela é definida. Estabelecer a natureza jurídica de um instituto¹ significa localizá-lo no sistema jurídico². Essa localização é feita por meio do critério de afinidade de conteúdo. Utiliza-se um processo de comparação entre institutos, a fim de aproximá-los, estabelecendo suas naturezas jurídicas (Kümpel; Viana, 2018, p. 54).

A esse respeito, Diniz (2005, p. 66) define a natureza jurídica como “a afinidade que um instituto tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído o título de classificação”.

Kümpel e Viana (2018, p. 54) acrescentam que:

Neste processo de aproximação dois são os paradigmas para verificar a natureza, isto é, a localização de um determinado instituto em relação a outro: a) Teleológico: é o bem jurídico resguardado pelo instituto, ou seja, a finalidade e o princípio informador do instituto. b) Estrutural: é representado pela técnica, ou seja, pelo modo pelo qual se formula, articula e aplica a norma, correlacionando-se os sujeitos, o objeto e a própria relação jurídica.

Especificamente quanto ao nome, Brandelli (2012, p. 37) lembra que:

[...] inúmeras foram as teorias insculpidas pelos doutrinadores alienígenas e pátrios com o intuito de dirimir a tormentosa questão da natureza jurídica do direito ao nome, pautando-se ora no aspecto público do nome, com vistas à necessidade imperiosa de que todos os entes sociais estejam particularizados e distinguidos dos demais, ora no aspecto privatístico do aludido direito, com a atenção voltada ao direito de cada um em ver-se individualizado e fazer uso exclusivo de seu signo identificador.

-
- 1 O sistema implica uma unidade lógica das normas jurídicas, que são agrupadas em institutos jurídicos. Estes configuram tanto a matéria que constitui o objeto de uma disciplina jurídica, por normas agrupadas e coordenadas, quanto a classificação de tais normas. Nas palavras de M. Reale, instituto é ‘o instrumental lógico e linguístico básico da Ciência do Direito, que exige conceitos ou ‘categorias’ fundamentais, tais como ‘competência’, ‘tipicidade’, ‘culpabilidade’ etc.’. Os institutos, nesse sentido, formam-se pela articulação de normas jurídicas da mesma natureza, em virtude de uma comunhão de fins (Kümpel; Viana, 2018, p. 53.).
 - 2 O sistema jurídico engloba, como visto, um conjunto de fontes formais (leis, costumes e princípios gerais), que incidem sobre as situações da vida na busca do justo. Esse sistema é complexo e dinâmico. Complexo, porque é constituído de um conjunto de fontes e dinâmico em virtude da grande mutabilidade que sofre ao longo do tempo (Ferraz Junior, 2012, p. 85.).

Dentre as diversas correntes jurisprudenciais e doutrinárias citadas no parágrafo anterior que procuraram determinar a natureza jurídica do nome, podem ser citadas como principais, em razão de sua maior repercussão no mundo jurídico, as seguintes: a) teoria negativista; b) teoria do direito de propriedade; c) teoria da polícia civil; e d) teoria do direito da personalidade (Brandelli, 2012, p. 37-43).

A teoria negativista, como o próprio nome sugere, defende a não existência de um direito ao nome. O principal defensor dessa corrente foi Beviláqua (*apud* Brandelli, 2012, p. 38), para quem o nome não consistia num direito, mas em um modo de designar a pessoa, que não podia ter exclusivismo em relação às demais pessoas nem tampouco proteção jurídica.

Para os adeptos da teoria do direito de propriedade, haveria um direito de propriedade sobre o nome, que permitiria ao seu titular usar e fruir de maneira absoluta sobre ele, com exclusão das demais pessoas (Brandelli, 2012, p. 39).

Já para os defensores da teoria da polícia civil, o nome não seria propriamente um direito, mas uma obrigação de ordem pública, imposta aos indivíduos como forma de identificá-los perante o Estado e a coletividade. O nome seria assim, uma instituição de polícia civil (Brandelli, 2012, p. 42).

Por fim, tem-se a teoria do direito da personalidade, a seguir detalhada.

Após discorrer sobre as diversas teorias a respeito da natureza jurídica do nome e de reconhecer que ele é um direito da personalidade, França (1964, p. 155) afirma que os direitos da personalidade “são, portanto, em princípio, direitos inatos no sentido de que, por natureza, constituem atributos inerentes à condição de pessoa humana”.

No mesmo sentido, Dias (2016, local. 12%) ensina que:

Os direitos de personalidade constituem direitos inatos, cabendo ao Estado apenas reconhecê-los e sancioná-los, dotando-os de proteção própria. São direitos indisponíveis, inalienáveis, vitalícios, intransmissíveis, extrapatrimoniais, irrenunciáveis, imprescritíveis e oponíveis erga omnes. O nome é um dos direitos mais essenciais da personalidade e goza de todas essas prerrogativas. À luz da psicanálise, o nome retrata não só a identidade social, mas, principalmente, a subjetiva, permitindo que a pessoa se reconheça enquanto sujeito e se identifique jurídica e socialmente. Trata-se de um bem jurídico que tutela a intimidade e permite a individualização da pessoa, merecendo a proteção do ordenamento jurídico de forma ampla. Assim, o nome dispõe de um valor que se insere no conceito de dignidade da pessoa humana (CF 1.º III).

Venosa (2013, p. 198) também reconhece que “o nome é um atributo da personalidade, é um direito que visa proteger a própria identidade da pessoa, com o atributo da não-patrimonialidade”.

Percebe-se, assim, que a teoria prevalecente na doutrina é a de que o nome possui natureza jurídica de direito da personalidade e que esse direito, por ser atributo inerente à condição de pessoa, atrai para si a aplicação do regime jurídico relacionado ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

A jurisprudência corrobora esse entendimento. Em recente julgado a respeito da alteração de nome, a 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ decidiu que:

RECURSO ESPECIAL. ALTERAÇÃO DE REGISTRO PÚBLICO. LEI Nº 6.015/1973. PRENOME MASCULINO. ALTERAÇÃO. GÊNERO. TRANSEXUALIDADE. REDESIGNAÇÃO DE SEXO. CIRURGIA. NÃO REALIZAÇÃO. DESNECESSIDADE. DIREITOS DE PERSONALIDADE. 1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ). 2. Cinge-se a controvérsia a discutir a possibilidade de transexual alterar o prenome e o designativo de sexo no registro civil independentemente da realização da cirurgia de alteração de sexo. 3. O nome de uma pessoa faz parte da construção de sua própria identidade. Além de denotar um interesse privado, de autorreconhecimento, visto que o nome é um direito de personalidade (art. 16 do Código Civil de 2002), também compreende um interesse público, pois é o modo pelo qual se dá a identificação do indivíduo perante a sociedade. [...] 12. Recurso especial provido (Brasil, 2020b).

Por fim, a inserção do direito ao nome no Capítulo II, Título I, da Parte Geral do diploma civilista, que trata dos direitos da personalidade, confirma a adoção da corrente segundo a qual o nome tem natureza jurídica de direito da personalidade, afastando-se desse modo, no ordenamento jurídico pátrio, a aplicação das teorias: negativista, do direito de propriedade e da polícia civil.

Como resultado desse entendimento, algumas características inerentes à sua natureza personalíssima emergem, decorrentes de sua própria classificação. Nesse sentido, Farias e Rosendal (2017, p. 295) destacam que o direito ao nome civil é:

- i) *absoluto* (produzindo efeitos *erga omnes*, sendo oponível a toda e qualquer pessoa, sem que isso impeça que duas pessoas naturais, eventualmente, tenham o mesmo nome - a chamada homonímia);
- ii) *obrigatório* (e, nesse sentido, vale o comentário de que o art. 50 da Lei nº 6.015/73 - Lei de Registros Públicos proclama a necessidade de registro civil de todas as pessoas nascidas, inclusive os natimortos);
- iii) *indisponível* (uma vez que não pode o *titular* ceder, alienar, renunciar, dentre outras formas de disposição);

- iv) *exclusivo* (característica inerente, apenas, à pessoa jurídica, uma vez que impossível de ser aplicada à pessoa natural, a quem se permite a homonímia);
- v) *imprescritível* (não sendo possível perder o nome pelo não uso);
- vi) *inalienável* (reconhecida a impossibilidade de a pessoa humana vender ou dar o seu nome como decorrência lógica da própria impossibilidade de dispor da própria identificação pessoal. No entanto, não se olvide que a pessoa jurídica poderá dispor de seu *nome de fantasia*, que se trata de elemento componente de seu patrimônio);
- vii) *incessível* (caráter privativo, também, da pessoa natural, inaplicável à pessoa jurídica);
- viii) *inexpropriável* (não sendo suscetível de desapropriação pelo poder público, salvo em se tratando de nome de pessoa jurídica, em face de seu conteúdo patrimonial);
- ix) *irrenunciável* (salvo casos especiais, em que se admite o despojamento de parte do nome);
- x) *intransmissível* (consequência natural da indisponibilidade).

Sendo um direito da personalidade, o nome relaciona-se diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana. Sobre essa correlação, o Enunciado n. 274, aprovado na IV Jornada de Direito Civil, dispõe que:

Os direitos da personalidade, regulados de maneira não-exaustiva pelo Código Civil, são expressões da cláusula geral de tutela da pessoa humana, contida no art. 1º, inc. III, da Constituição (princípio da dignidade da pessoa humana). Em caso de colisão entre eles, como nenhum pode sobrelevar os demais, deve-se aplicar a técnica da ponderação (Brasil, 2012a).

Desse modo, entendidos como expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos da personalidade e, por conseguinte, o nome, estão sujeitos à influência do movimento de constitucionalização do direito civil, que condiciona a hermenêutica jurídica desse ramo do direito às normas, princípios e valores constitucionais.

Sobre o tema, Aguado (*apud* Brandelli, 2012, p. 150) assevera que:

O direito ao nome é, sem sombra de dúvidas, uma das formas de concreção da dignidade da pessoa humana e ao direito ao livre desenvolvimento da personalidade, e uma negação ao direito ao nome do interessado constitui uma violação da sua dignidade humana.

A respeito da aplicação concreta do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, Nunes (2002, p. 50-51) faz a seguinte observação:

Está mais do que na hora de o operador do Direito passar a gerir sua atuação social pautado no princípio fundamental estampado no Texto Constitucional. Aliás, é um verdadeiro supraprincípio constitucional que ilumina todos os

demais princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais. E por isso não pode o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana ser desconsiderado em *nenhum* ato de interpretação, aplicação ou criação de normas jurídicas.

Assim, sempre que se estiver diante de um caso concreto que demande a aplicação das normas jurídicas que dispõem sobre o instituto do nome, inclusive quanto à possibilidade de alteração dele, deve-se ter como pressuposto a ideia de subordinação dessas normas aos preceitos e valores constitucionais, especialmente aqueles relacionados à dignidade da pessoa humana.

Essa é uma das razões pelas quais o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4275-DF, deu interpretação conforme a constituição ao artigo 58 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73), a fim de permitir que a pessoa transgênero possa fazer a alteração de seu nome ou gênero diretamente na Serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais, independente de autorização judicial.

3.2 SEXO E GÊNERO

Além do nome, outros importantes elementos de individualização e que são objeto deste trabalho referem-se ao sexo e ao gênero, os quais integram o estado individual ou físico da pessoa natural.

Necessária, portanto, a distinção e delimitação de alguns conceitos sobre sexo, gênero e orientação social, assim como pessoas transgêneras e cisgêneras e, ainda, sobre heterossexuais, homossexuais e bissexuais.

Para explorar esses conceitos, será utilizado como referencial teórico o Parecer Consultivo OC-24/17, de 24 de novembro de 2017, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que serviu de fundamento para o Supremo Tribunal Federal dar interpretação conforme a constituição ao artigo 58 da Lei 6.015/73, no julgamento da ADI n. 4275-DF.

Não há como falar do referido parecer sem abordar, ainda que de maneira breve, a estrutura normativa do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

3.2.1 Sistema internacional de proteção dos direitos humanos e o Parecer Consultivo OC-24/17

Os direitos humanos são aqueles “[...] direitos inscritos (positivados) em tratados e declarações ou decorrentes de costumes de índole internacional. Trata-se daqueles direitos que já ascenderam ao patamar do Direito Internacional Público, para além, portanto, do domínio reservado do Estado” (Mazzuoli, 2023, p. 798). Sua abrangência e proteção transcendem, por conseguinte, a ordem jurídica interna de determinado Estado, projetando efeitos em nível internacional.

Em razão da importância desses direitos, que são inerentes a todo ser humano, criou-se um amplo sistema de proteção, formado por normas de aplicação universal e regional. Fala-se, assim, em sistema global e em sistemas regionais de proteção dos direitos humanos.

De acordo com Feferbaum (2012, p. 15):

No nível global figura um único sistema, o qual se encontra implementado no sistema da Organização das Nações Unidas. No nível regional, diferentemente, encontram-se diversos sistemas. São sistemas limitados territorialmente, majoritariamente continentais, embora haja um exemplo transcontinental, o que resulta em sobreposição de dois desses sistemas. A abrangência mais reduzida dos sistemas regionais, comparativamente ao sistema global, permite o tratamento especializado de questões particulares ao escopo do sistema, sejam elas políticas, econômicas, geográficas, culturais, ou mesmo religiosas.

Dentre os sistemas regionais, interessa ao presente trabalho o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, representado pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

A OEA foi fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da Organização dos Estados Americanos, que entrou em vigor em dezembro de 1951.

O principal instrumento que compõe o sistema regional interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos ou “Pacto de San José da Costa Rica”, de 1969 (que entrou em vigor apenas em 1978). Os Estados-membros da OEA são os únicos que podem aderir à Convenção Americana.³ No Brasil, a Convenção

3 ARTIGO 74 1. Esta Convenção fica aberta à assinatura e à ratificação ou adesão de todos os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (Brasil, 1992).

Americana sobre Direitos Humanos foi promulgada pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.

Ao tratar em sua Parte II sobre os meios de proteção dos direitos por ela assegurados, dispõe referida Convenção no Capítulo VI, artigo 33, que são órgãos competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-Partes da Convenção: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Brasil, 1992).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é uma instituição judiciária autônoma cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A Corte exerce suas funções em conformidade com as disposições da citada Convenção e de seu Estatuto, aprovado pela Resolução N. 448 adotada pela Assembleia Geral da OEA, em seu Nono período de sessões, realizado em La Paz, Bolívia, outubro de 1979 (CIDH, 1979).

Além da função jurisdicional, a CIDH exerce também função consultiva sobre a interpretação da Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. No âmbito dessa função consultiva, a Corte pode, a pedido de um Estado-Membro da Organização, emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.⁴

É nesse contexto que se insere o Parecer Consultivo OC-24/17, de 24 de novembro de 2017, da CIDH, solicitado pela República da Costa Rica e que trata das obrigações estatais em relação à mudança de nome, à identidade de gênero e aos direitos derivados de um vínculo entre casais do mesmo sexo (interpretação e alcance dos artigos 1.1, 3º, 7º, 11.2, 13, 17, 18 e 24, em relação ao artigo 1º da convenção americana sobre direitos humanos) (CIDH, 2017).

4 ARTIGO 64 1. Os Estados-Membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires. 2. A Corte, a pedido de um Estado-Membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais (Brasil, 1992).

No aludido parecer, a Costa Rica apresentou à Corte as seguintes perguntas específicas:

1. “Levando em consideração que a identidade de gênero é uma categoria protegida pelos artigos 1º e 24 da CADH, além do estabelecido nos artigos 11.2 e 18 da Convenção, esta proteção e a CADH contemplam a obrigação do Estado de reconhecer e facilitar a mudança de nome das pessoas, de acordo com a identidade de gênero de cada uma?”
2. “Caso a resposta à consulta anterior for afirmativa, poderia considerar-se contrário à CADH que a pessoa interessada em modificar seu nome próprio possa ter acesso apenas a um processo judicial sem que exista um procedimento para tanto em via administrativa?”
3. “Poderia ser entendido que o artigo 54 do Código Civil da Costa Rica deve ser interpretado, de acordo com a CADH, no sentido de que as pessoas que desejem mudar seu nome próprio a partir de sua identidade de gênero não estão obrigadas a submeter-se ao processo judicial ali contemplado, mas que o Estado deve prover a estas pessoas um trâmite administrativo gratuito, rápido e acessível para exercer esse direito humano?”
4. “Tomando em consideração que a não discriminação por motivos de orientação sexual é uma categoria protegida pelos artigos 1 e 24 da CADH, além do estabelecido no artigo 11.2 da Convenção, essa proteção e a CADH implicam que o Estado deve reconhecer todos os direitos patrimoniais que se derivam de um vínculo entre pessoas do mesmo sexo?”, e
5. “Caso a resposta anterior seja afirmativa, é necessária a existência de uma figura jurídica que regulamente os vínculos entre pessoas do mesmo sexo para que o Estado reconheça todos os direitos patrimoniais que se derivam desta relação?” (CIDH, 2017, p. 5)

Recebida a consulta, ela foi autuada e seguiu o procedimento de praxe perante a Corte, que incluiu o envio da consulta aos demais Estados membros da Organização dos Estados Americanos, ao Secretário-Geral da OEA, ao Presidente do Conselho Permanente da OEA, ao Presidente da Comissão Jurídica Interamericana e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para que apresentassem observações escritas a respeito do pedido.

Além disso, foi realizado um convite aberto por meio do sítio *web* da Corte Interamericana a todos os interessados em apresentar sua opinião escrita sobre os pontos submetidos à consulta.

Por fim, convocou-se uma audiência pública, para a qual foram convidados os Estados Membros da OEA, o seu Secretário-Geral, o Presidente do Conselho Permanente da OEA, o Presidente da Comissão Jurídica Interamericana, a Comissão Interamericana e os membros de diversas organizações internacionais, da sociedade civil, instituições acadêmicas e pessoas que apresentaram observações escritas, com

o objetivo de apresentar ao Tribunal seus comentários orais a respeito da consulta (CIDH, 2017).

Percebe-se, assim, que o tema submetido à consulta da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi amplamente debatido, tanto por meio da apresentação de observações escritas quanto de debate oral em audiência pública.

Após examinar, considerar e analisar os escritos e as manifestações proferidas na audiência pública, a CIDH (2017, p. 81) deliberou o seguinte:

IX. PARECER

229. Pelas razões expostas, na interpretação dos artigos 1.1, 2º, 11, 17, 18 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos,

A CORTE,

[...]

EXPRESSA O PARECER

por unanimidade, que:

2. A mudança de nome e, em geral, a adequação dos registros públicos e dos documentos de identidade para que estes sejam conforme a identidade de gênero autopercebida constitui um direito protegido pelos artigos 3º, 7.1, 11.2 e 18 da Convenção Americana, em relação com o 1.1 e 24 do mesmo instrumento, pelo que os Estados estão obrigados a reconhecer, regular e estabelecer os procedimentos adequados para tais fins, nos termos estabelecidos nos pars. 85 a 116.

por unanimidade, que:

3. Os Estados devem garantir que as pessoas interessadas na retificação da anotação do gênero ou, se este for o caso, às menções do sexo, em mudar seu nome, adequar sua imagem nos registros e/ou nos documentos de identidade, em conformidade com a sua identidade de gênero autopercebida, possam recorrer a um procedimento ou um trâmite: a) enfocado na adequação integral da identidade de gênero autopercebida; b) baseado unicamente no consentimento livre e informado do requerente, sem exigir requisitos como certificações médicas e/ou psicológicas ou outras que possam ser irrazoáveis ou patológicas; c) deve ser confidencial. Além disso, mudanças, correções ou adequações nos registros e nos documentos de identidade não devem refletir mudanças de acordo com a identidade de gênero; d) deve ser expedito e, na medida do possível, deve ser gratuito, e e) não deve exigir a acreditação de operações cirúrgicas e/ou hormonais. O procedimento que melhor se adapta a estes elementos é o procedimento ou trâmite materialmente administrativo ou cartorial. Os Estados podem fornecer, ao mesmo tempo, um canal administrativo que permita a eleição da pessoa, nos termos estabelecidos nos pars. 117 a 161.

No Brasil, ao tempo da consulta formulada pela República da Costa Rica na CIDH, já se encontrava em trâmite no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4275-DF, proposta pela Procuradoria-Geral da República, que tinha como objetivo obter provimento de mérito destinado a dar interpretação conforme a Constituição ao artigo 58 da Lei n. 6.015/73, de modo a reconhecer aos

transexuais, que assim o desejarem, independentemente da cirurgia de transgenitalização, o direito à substituição de prenome e sexo no registro civil.

A ADI n. 4275-DF teve como relator o Ministro Marco Aurélio, que em seu voto julgava parcialmente procedente o pedido no seguinte sentido:

Julgo parcialmente procedente o pedido para assentar, como interpretação do artigo 58 da Lei nº 6.015/1973 compatível com a Constituição Federal, a possibilidade de mudança de prenome e gênero no registro civil, mediante averbação no registro original, condicionando-se a modificação, no caso de cidadão não submetido à cirurgia de transgenitalização, aos seguintes requisitos: (i) idade mínima de 21 anos; e (ii) diagnóstico médico de transexualismo, presentes os critérios do artigo 3º da Resolução nº 1.955/2010, do Conselho Federal de Medicina, por equipe multidisciplinar constituída por médico psiquiatra, cirurgião, endocrinologista, psicólogo e assistente social, após, no mínimo, dois anos de acompanhamento conjunto. Tenho como inconstitucional interpretação do artigo que encerre a necessidade de cirurgia para ter-se a alteração do registro quer em relação ao nome, quer no tocante ao sexo (Brasil, 2019a).

Do referido voto conclui-se que, embora o relator pretendesse julgar parcialmente procedente o pedido, a modificação de prenome e gênero no registro civil só seria possível àqueles que tivessem realizado a cirurgia de transgenitalização ou então aos que fossem maiores de 21 anos e possuíssem diagnóstico médico de transexualismo.

Esse, contudo, não foi o voto que prevaleceu no julgamento da referida ação direta de inconstitucionalidade. O voto vencedor foi o do Ministro Edson Fachin que, alinhando-se ao Parecer Consultivo OC-24/17 da CIDH, decidiu o seguinte:

Conclusão do voto: julgo procedente a presente ação direta para dar interpretação conforme a Constituição e o Pacto de São José da Costa Rica ao art. 58 da Lei 6.015/73, de modo a reconhecer aos transgêneros, que assim o desejarem, independentemente da cirurgia de transgenitalização, ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, o direito à substituição de prenome e sexo diretamente no registro civil (Brasil, 2019a).

O Ministro Fachin mencionou expressamente a opinião consultiva da CIDH na fundamentação de seu voto. Percebe-se, assim, que o referido parecer consultivo teve papel central na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4275-DF, especialmente quanto à desnecessidade de cirurgia de transgenitalização, ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizante por parte dos transgêneros

para que pudessem exercer o seu direito à autodeterminação de gênero diretamente nos Cartórios de Registro Civil.

Por fim, o tema foi objeto de regulamentação pelo Conselho Nacional de Justiça (Provimento n. 73, de 28/06/2018), que detém competência para expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e registrais.

3.2.2 Sexo: uma distinção biológica

Evidenciada a importância do Parecer Consultivo OC-24/17 da CIDH a respeito do tema objeto deste trabalho, convém dar continuidade à distinção e delimitação de alguns conceitos sobre sexo, gênero e orientação social, assim como pessoas transgêneras e cisgêneras e, ainda, sobre heterossexuais, homossexuais e bissexuais, tendo como referencial teórico o aludido parecer.

De acordo com esse parecer (CIDH, 2017, p. 15):

[...] em sentido estrito, o termo **sexo** se refere às diferenças biológicas entre homens e mulheres, suas características fisiológicas, a soma das características biológicas que definem o espectro das pessoas como mulheres e homens ou à construção biológica que se refere às características genéticas, hormonais, anatômicas e fisiológicas em cuja base uma pessoa é classificada como masculina ou feminina no nascimento. Nesse sentido, uma vez que este termo apenas estabelece subdivisões entre homens e mulheres, não reconhece a existência de outras categorias que não se encaixam dentro do binário mulher/homem.

Nota-se que o sexo, em um sentido estrito, refere-se apenas aos aspectos biológicos do indivíduo, classificando a pessoa em masculina ou feminina no ato do nascimento.

Trata-se de um dos elementos obrigatórios que devem constar no registro de nascimento da pessoa nos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, por determinação expressa da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73): “Art. 54. O assento do nascimento deverá conter: [...] 2º) o sexo do registrando” (Brasil, 1973).

Vale observar, no entanto, que nem sempre será possível determinar o sexo da pessoa no momento do nascimento. É o caso, por exemplo, do intersexo, tema que será tratado no próximo tópico.

3.2.3 Casos de intersexo

O intersexo é a pessoa que reúne os caracteres dos sexos masculino e feminino.

Sobre o tema, Pereira (2015, p. 413) expõe: “Intersexual - É a pessoa que nasceu fisicamente entre (inter) o sexo masculino e o feminino, tendo parcial ou completamente desenvolvidos ambos os órgãos sexuais, ou um predominando sobre o outro. Popularmente conhecido como hermafrodita”.

Em razão dessa circunstância de possuir características tanto do sexo masculino quanto do feminino, o registro de nascimento do intersexo é feito sem a indicação do sexo da pessoa, tratando-se de exceção à regra contida no art. 54 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73).

A esse respeito e considerando que a Constituição Federal prevê no artigo 227 que é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à dignidade e ao respeito, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento n. 122, de 13/08/2021.

Referido ato normativo dispõe que, ao lavrar o assento de nascimento, deve o Oficial de Registro Civil constar o sexo do registrando como “ignorado” e recomendar ao declarante do registro a adoção de prenome comum aos dois sexos.

A posterior designação de sexo será feita por opção, a ser realizada a qualquer tempo, mediante termo próprio, independentemente de autorização judicial ou de comprovação de realização de cirurgia de designação sexual ou de tratamento hormonal, ou de apresentação de laudo médico ou psicológico, sendo facultada a mudança do prenome no momento da opção.⁵

5 Art. 3º No caso do caput do artigo anterior, a designação de sexo será feita por opção, a ser realizada a qualquer tempo e averbada no registro civil de pessoas naturais, independentemente de autorização judicial ou de comprovação de realização de cirurgia de designação sexual ou de tratamento hormonal, ou de apresentação de laudo médico ou psicológico. §1º É facultada a mudança do prenome juntamente com a opção pela designação de sexo. §2º A pessoa optante sob poder familiar poderá ser representada ou assistida apenas pela mãe ou pelo pai. §3º Tratando-se de maior de 12 (doze) anos de idade, será necessário o consentimento da pessoa optante. §4º A opção realizada após a morte da pessoa será feita pela mãe ou pelo pai (Brasil, 2021a).

Assegurou-se, assim, por meio do provimento em questão, o direito constitucional à dignidade, à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem e à igualdade do indivíduo intersexo, na medida em que se uniformizou e desburocratizou o procedimento para lavratura do registro de nascimento nos casos em que o campo sexo da Declaração de Nascido Vivo (DNV) ou da Declaração de Óbito (DO) fetal tenha sido preenchido como “ignorado”.

3.2.4 Gênero: uma construção social

Diferente do sexo, que leva em consideração os aspectos biológicos para sua definição, o gênero “refere-se às identidades, funções e atributos socialmente construídos de mulheres e homens e do significado social e cultural atribuído a estas diferenças biológicas” (CIDH, 2017).

Percebe-se então, que o “gênero é constituído por comportamentos, preferências, interesses e posturas, incluindo a forma de se vestir, andar e falar, histórica e socioculturalmente estabelecidos, configurando a masculinidade e a feminilidade – nem sempre concordantes com a identidade sexual, estabelecida pela anatomia” (Holovko; Cortez, 2017, p. 36).

Tratando-se de uma construção social, o gênero pode ou não coincidir com o sexo (em sentido estrito) que consta no registro de nascimento da pessoa.

Ainda sobre a distinção entre sexo e gênero, constata-se que no ordenamento jurídico nacional há um movimento de aproximação desses institutos. A título de exemplo, cita-se a seguinte decisão da 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RETIFICAÇÃO DE REGISTRO DE NASCIMENTO PARA A TROCA DE PRENOME E DO SEXO (GÊNERO) MASCULINO PARA O FEMININO. PESSOA TRANSEXUAL. DESNECESSIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO. [...] 11. Ademais, o chamado sexo jurídico (aquele constante no registro civil de nascimento, atribuído, na primeira infância, com base no aspecto morfológico, gonádico ou cromossômico) não pode olvidar o aspecto psicossocial defluente da identidade de gênero autodefinido por cada indivíduo, o qual, tendo em vista a *ratio essendi* dos registros públicos, é o critério que deve, na hipótese, reger as relações do indivíduo perante a sociedade. 12. Exegese contrária revela-se incoerente diante da consagração jurisprudencial do direito de retificação do sexo registral conferido aos transexuais operados, que, nada obstante, continuam vinculados ao sexo biológico/cromossômico repudiado. Ou seja, independentemente da realidade biológica, o registro civil

deve retratar a identidade de gênero psicossocial da pessoa transexual, de quem não se pode exigir a cirurgia de transgenitalização para o gozo de um direito (Brasil, 2017).

Extrai-se do referido julgado que, a princípio, na primeira infância, o sexo seria designado no assento de nascimento com base em aspectos biológicos (morfológico, gonádico ou cromossômico), correspondendo ao conceito de sexo em sentido estrito (ou sexo jurídico, de acordo com o STJ).

Em um segundo momento, nota-se que o julgado adota também uma concepção de sexo que se aproxima do conceito de gênero, ao afirmar que o sexo jurídico (lançado no registro de nascimento) não pode olvidar o aspecto psicossocial defluente da identidade de gênero autodefinido por cada indivíduo.

Como a identificação de uma pessoa com determinado gênero decorre de um processo de construção, que leva em conta tanto preferências e comportamentos pessoais quanto aspectos sociais, é ínsito a esse processo que o indivíduo só seja capaz de se autoafirmar quanto a determinado gênero após certa idade.

É por essa razão que o Conselho Nacional de Justiça, ao dispor sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero, limitou a possibilidade de realização desse procedimento de maneira extrajudicial, ou seja, independente de autorização judicial, à pessoa com pelo menos 18 (dezoito) anos completos, ou seja, dotada de capacidade plena.⁶

Assim, conclui-se que o registro de nascimento da pessoa pode indicar tanto o sexo biológico (ou sexo jurídico), especialmente durante a infância e a adolescência, quanto aquele decorrente de uma autoafirmação de gênero do interessado, feita após a maioridade diretamente na Serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais ou a qualquer tempo, mesmo antes da maioridade, se decorrente de ordem judicial.

6 Art. 2º Toda pessoa maior de 18 anos completos habilitada à prática de todos os atos da vida civil poderá requerer ao ofício do RCPN a alteração e a averbação do prenome e do gênero, a fim de adequá-los à identidade autopercebida (Brasil, 2018).

3.2.5 Identidade de gênero e orientação sexual

Abordados os conceitos e os principais aspectos que interessam a este trabalho no que se refere aos temas de sexo e gênero e sua repercussão no assento de nascimento da pessoa natural, manifesta-se indispensável a explanação sobre outros temas correlatos, como a identidade de gênero e a orientação sexual.

No subitem anterior demonstrou-se que o gênero é uma construção sociocultural, que transcende a diferença biológica e que diz respeito a todo um aparato construído pela sociedade referente ao feminino e ao masculino, como cores, roupas, profissões, comportamentos e performances esperadas (Silva, 2016, p. 16).

À experiência interna e individual de como cada pessoa se sente em relação a determinado gênero, dá-se o nome de identidade de gênero, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no momento do nascimento. Trata-se de um conceito amplo, que cria espaço para a autoidentificação, e que se refere à experiência que uma pessoa tem de seu próprio gênero (CIDH, 2017).

Essa autoidentificação, como elemento da identidade de gênero, foi utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 4275-DF, como um dos fundamentos para se permitir a alteração de prenome e gênero diretamente nas Serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais, independentemente de cirurgia de transgenitalização, ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, tema que será abordado mais adiante.

Assim, do exercício da identidade de gênero exsurtem dois conceitos: cisgênero e transgênero (ou pessoa trans).

Por cisgênero compreende-se a pessoa cuja identidade de gênero corresponde ao sexo atribuído no momento do nascimento. A título de exemplo, cita-se a hipótese em que o registro de nascimento da pessoa traga a informação de que ela é do sexo masculino e que ela própria se identifique como pertencente ao gênero masculino. Ela será então uma pessoa cisgênero.

Em sentido oposto, quando a pessoa se identifica como pertencente a gênero diverso do sexo que lhe foi atribuído, ela será transgênero ou pessoa trans.

Nesse diapasão, considera-se transgênero ou pessoa trans:

[...] quando a identidade ou expressão de gênero de uma pessoa é diferente daquela que normalmente está associada ao sexo atribuído no nascimento. As pessoas trans constroem sua identidade independentemente do tratamento médico ou intervenções cirúrgicas. O termo trans é um termo “guardachuva” usado para descrever as diferentes variantes da identidade de gênero, cujo denominador comum é a não conformidade entre o sexo atribuído ao nascimento da pessoa e a identidade de gênero tradicionalmente atribuída a ela. Uma pessoa transgênero ou trans pode se identificar com os conceitos de homem, mulher, homem trans, mulher trans e pessoa não binária, ou com outros termos como *hijra*, terceiro gênero, *biespiritual*, *travesti*, *fa'afafine*, *queer*, *transpinoy*, *muxé*, *waria* e *meti*. A identidade de gênero é um conceito diferente da orientação sexual (CIDH, 2017, p. 17).

Importante destacar que a identidade de gênero não se confunde com a orientação sexual, pois esta

[...] refere-se à atração emocional, afetiva e sexual por pessoas de um gênero diferente do seu, ou de seu próprio gênero, ou de mais de um gênero, bem como relações íntimas e/ou sexuais com estas pessoas. A orientação sexual é um conceito amplo que cria espaço para a autoidentificação. Além disso, pode variar ao longo de um continuum, incluindo a atração exclusiva e não exclusiva pelo mesmo sexo ou pelo sexo oposto. Todas as pessoas têm uma orientação sexual, a qual é inerente à identidade da pessoa (CIDH, 2017, p. 18).

Em termos de orientação sexual, conceitua-se como pessoa heterossexual mulheres que se sentem emocional, afetiva e sexualmente atraídas por homens; ou homens que se sentem emocional, afetiva e sexualmente atraídos por mulheres.

A homossexualidade, por sua vez, refere-se à atração emocional, afetiva e sexual por pessoas do mesmo gênero, bem como as relações íntimas e sexuais com estas pessoas. Os termos homossexuais e lésbicas se encontram relacionados a esse significado.

Já bissexual versa sobre pessoa que se sente emocional, afetiva e sexualmente atraída por outras do mesmo sexo ou de sexo diferente. A bissexualidade não implica atração pelos dois sexos ao mesmo tempo, nem deve implicar a atração por igual ou o mesmo número de relações com os dois sexos. A bissexualidade é uma identidade única, que precisa ser analisada por direito próprio.

Realizada essa exposição sobre os principais conceitos relacionados à diversidade de gênero, convém abordar o tema das políticas públicas, especialmente as de inclusão dos transgêneros.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de políticas públicas é relativamente recente e advém das Ciências Políticas e Ciência da Administração Pública. Relaciona-se aos programas governamentais que, em diversos aspectos, impactam e regulam a vida em sociedade. Por ser um tema incipiente, inexistente entendimento pacificado na doutrina acerca do conceito de política pública.

Para Pamplona (2017, p. 27), trata-se do resultado da atividade estatal, daquilo que é produzido pelos governos. Dye (*apud* Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 7) por sua vez, afirma que política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. No mesmo sentido, Dias e Matos (2012, p. 12) afirmam que políticas públicas

são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana.

Do conceito acima nota-se que, para os referidos autores, as políticas públicas seriam objeto tanto de ação quanto de inação do Estado. No entanto, essa definição de Dye, acompanhada por Dias e Matos, sofre críticas doutrinárias por possibilitar o enquadramento de eventual omissão do Estado como política pública, podendo-se incorrer no “risco de se tomar tudo como política pública” (Raeder, 2015, p. 126).

A esse respeito, Pamplona (2017, p. 28) assevera que “há uma inconsistência lógica em se admitir a ausência da atuação como conteúdo de políticas públicas”.

Segundo Secchi (2020, local. 5%), “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Nesse sentido, o referido autor adverte que:

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública) (Secchi, 2020, local. 5%).

Sob a perspectiva do protagonismo, há duas vertentes acerca de políticas públicas, derivadas de diferentes acepções do termo “público”. A vertente estadista entende que políticas públicas são elaboradas por entes públicos. Nesse sentido,

segundo Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 4), “a abordagem estatista admite que atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública”.

Ao revés, a abordagem multicêntrica compreende o “público” como a coletividade à qual é destinada a política, de modo que o seu conteúdo decisório inicial pode advir também de instituições privadas. Importa, nessa perspectiva, a finalidade da política e não o agente definidor.

A propósito, Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 4) exemplificam:

Por exemplo, uma organização não governamental de proteção à natureza que lança uma campanha nacional para o replantio de árvores nativas. Essa é uma orientação à ação, e tem o intuito de enfrentar um problema de relevância coletiva. No entanto, é uma orientação dada por um ator não estatal. Aqueles que se filiam à abordagem estatista não a consideram uma política pública, porque o ator protagonista não é estatal. Por outro lado, autores da abordagem multicêntrica a consideram política pública, pois o problema que se tem em mão é público.

Adota-se no presente trabalho a abordagem multicêntrica, por se entender que a questão material, a saber, a finalidade, o objetivo da política pública, é mais relevante do que a formalidade decorrente do sujeito que a concebeu.

4.1 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para melhor compreensão da questão proposta neste estudo, interessante o entendimento acerca do ciclo das políticas públicas, de autoria de Laswell (Pamplona, 2017) e adaptado por Raeder (2015), que vislumbra cinco fases procedimentais, quais sejam: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas.

Registre-se que se trata de subdivisão para fins didáticos e teóricos, porquanto, na prática, o procedimento das políticas públicas não é estanque, não havendo, necessariamente, uma sucessão de etapas tal qual previsto no ciclo ora tratado. A fase de avaliação, *verbi gratia*, que, em apertada síntese, visa a organizar dados

acerca de políticas públicas, pode ocorrer antes, durante ou depois da etapa de implementação.

Pois bem. A primeira fase, de percepção e definição de problemas, tem caráter subjetivo, na medida em que depende do discernimento do ator social em perceber questão pública relevante e passível de resolução.

A fase de formação da agenda decisória consubstancia a decisão do agente de desenvolver política pública específica, trata-se da escolha do problema público cuja resolução será eventualmente desenvolvida.

A etapa subsequente, de formulação de programas e projetos, compreende a análise das possibilidades de desenvolvimento de soluções viáveis para os problemas constantes da agenda decisória. Nesse sentido, verifique-se:

Definidos os problemas que serão contemplados com soluções por meio de ações públicas, procede-se à formulação dos programas e dos projetos que orientarão a execução das atividades. Dependendo do grau de conhecimento disponível sobre o problema a ser tratado pela política, a formulação poderá conter parâmetros bem específicos acerca dos beneficiários e dos recursos envolvidos (Raeder, 2015, p. 131).

A fase de implementação da política pública é pragmática. Nesta etapa, são substancializadas as soluções desenvolvidas na formulação de programas e projetos. A título de exemplo, têm-se as propagandas, aumento ou diminuição de impostos e legislações como formas de implementação de política pública.

A etapa de monitoramento e avaliação das ações planejadas consiste em verificar os dados relativos à política pública para extrair informações que poderão subsidiar decisões no âmbito de todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

Isto posto, sintetizado o ciclo por que passam as políticas públicas, registre-se que a temática do presente trabalho está inserida majoritariamente na etapa relativa à implementação de política pública, porquanto destinado a investigar a contribuição dos Cartórios de Registro Civil no que se refere a políticas públicas inclusivas voltadas aos transgêneros.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À DIVERSIDADE DE GÊNERO NO BRASIL

No que se refere ao tema da diversidade de gênero no Brasil, os avanços mais significativos em temas de políticas públicas inclusivas vieram do Poder Judiciário, tais como o direito ao casamento homoafetivo (Brasil, 2013); a possibilidade de alteração de prenome e gênero diretamente nos Ofícios da Cidadania (Brasil, 2019a); a criminalização da homofobia (Brasil, 2020d); e a permissão para que homens homossexuais e bissexuais possam doar sangue (Brasil, 2020c).

Em relação ao Poder Executivo, há uma tímida participação em termos de ações afirmativas, como por exemplo a edição do Decreto Presidencial n. 8.727, de 28 de abril de 2016, que dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Já o Poder Legislativo tem optado por não tratar de temas relacionados à diversidade de gênero, possivelmente para não desagradar parte do eleitorado que os elegeu e assim garantir futuros votos em eventual candidatura à reeleição.

Dentre as ações afirmativas supracitadas, o presente trabalho terá como foco a alteração de prenome e gênero da pessoa transgênero diretamente nas Serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais, as quais realizam, assim, uma das atividades do ciclo das políticas públicas, qual seja, a de implementação. Essa atividade é de suma importância, pois é por meio dela que a política pública ganha forma e entra em vigor (Wu *et al.*, 2014, p. 21 e 23).

4.3 ALTERAÇÃO DE PRENOME E GÊNERO

O presente tópico parte da análise do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 4275, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, na qual o Supremo Tribunal Federal – STF deu interpretação conforme a Constituição e ao Pacto de São José da Costa Rica ao artigo 58 da Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), de modo a reconhecer aos transgêneros que assim desejarem, independentemente de cirurgia de transgenitalização, ou da realização de tratamentos

hormonais ou patologizantes, o direito à substituição de prenome e gênero diretamente na Serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais (Brasil, 2019a).

A respeito da correlação entre os direitos da personalidade e a identidade de gênero, assentou-se na ementa do julgado que a “identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la.”

Trata-se de verdadeiro direito fundamental. No julgamento da ADI acima mencionada, Mello discorreu em seu voto que:

É preciso insistir, desse modo, na asserção de que as pessoas têm o direito fundamental ao reconhecimento de sua identidade de gênero e de serem tratadas em consonância com essa mesma autopercepção por elas revelada. O exercício desse direito básico, que pode importar em modificação da aparência ou em alteração das funções corporais do transgênero, também legitima a possibilidade de retificação dos assentamentos registraes, com a conseqüente mudança do prenome e da imagem registrados em sua documentação pessoal, sempre que tais elementos de identificação não coincidirem com a identidade de gênero, tal como autopercebida pelo próprio indivíduo (Brasil, 2019a).

Depreende-se desse trecho que o direito fundamental à identidade de gênero traz consigo o direito à alteração de prenome no registro civil de nascimento, pois o nome civil da pessoa natural deve guardar correspondência com o gênero, de modo a exteriorizar o signo distintivo por meio do qual a pessoa almeja ser reconhecida em sociedade.

É nesse contexto que se destaca a discussão a respeito da contribuição das Serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais, também chamadas de Ofícios da Cidadania, na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros.

Explica-se: a elevação das Serventias de Registro Civil à condição de Ofícios da Cidadania, mais do que garantir a efetivação dos direitos fundamentais em questão, permite que o transgênero possa, além de modificar o seu registro de nascimento, requerer no próprio Ofício da Cidadania a emissão de todos os seus documentos pessoais, tais como Carteira de Identidade, Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, Carteira Nacional de Habilitação, Título de Eleitor, Carteira de Trabalho e Previdência Social, Passaporte.

Evita-se, dessa forma, que o transgênero passe por verdadeiro martírio para alterar seus dados em cada um dos órgãos públicos responsáveis pela emissão de

documentos pessoais, poupando-o de tempo e principalmente da desnecessária exposição de sua vida privada.

Com o Ofício da Cidadania em pleno funcionamento, tanto o procedimento de alteração de registro de nascimento quanto o pedido de emissão de documentos pessoais ficam concentrados num único local.

Essa readequação documental de forma célere e eficaz é de sua importância, pois possibilitará ao transgênero ser identificado pelos outros cidadãos e pelo Estado de acordo com a autopercepção de sua personalidade, fato esse que certamente contribuirá com: a) a inserção do transgênero de modo pleno na vida em sociedade; b) a sua alocação no mercado de trabalho; c) a elevação da sua autoestima e a busca da felicidade.

Demonstrada a importância de se implementar a política pública inclusiva de alteração de prenome e gênero, convém entender o que são e como surgiram os Ofícios da Cidadania.

5 DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

A Constituição Federal de 1988, alinhando-se à tendência mundial de passagem do modelo burocrático para o modelo gerencial de administração pública, inovou a forma como os serviços notariais e de registro são prestados.

Dispõe a Carta Republicana, em seu Título IX (Das Disposições Constitucionais Gerais), que: “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público” (Brasil, 1988).

Depreende-se do referido dispositivo que o Poder Constituinte originário determinou que o Estado delegue a particulares a prestação desses serviços. Essa delegação é feita à pessoa natural devidamente aprovada em concurso público de provas e títulos.⁷

5.1 CONCEITO LEGAL DOS SERVIÇOS E LOCAL DE PRESTAÇÃO

O conceito de serviço notarial e de registro pode ser extraído da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, a qual regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dispõe em seu art. 1º que: “os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (Brasil, 1994).

Essa organização técnica e administrativa, somada à natureza privada de exercício da atividade, vinculam os serviços notariais e de registro a preceitos colhidos na Economia, especialmente aos três princípios essenciais do *taylorismo*, a saber: do método, da técnica e da definição de tarefas, os quais direcionam o delegatário do serviço, no sentido de estudar cada segmento da serventia, criar treinamentos e rotinas e definir de forma clara as atividades a serem executadas pelos colaboradores (Geneviva, 2010, p. 43).

7 Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público. [...] §3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (Brasil, 1988).

A adoção desses preceitos pelo delegatário permitirá que o serviço seja desempenhado de forma eficiente e adequada, como determina a lei de regência⁸, sem perder de vista a indissociável segurança jurídica inerente à atividade.

Os serviços devem ser prestados em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos. Esse local é chamado de Serventia Extrajudicial.

“Serventia”, de acordo com o Dicionário Técnico Jurídico organizado por Guimarães (1995, p. 499), tem o significado de “[...] ofício de justiça e do local onde é executado”. Já “Extrajudicial” é entendido como o “ato praticado fora do juízo, voluntariamente, sem formalidade processual ou judicial, mas com capacidade de produzir efeitos jurídicos” (Guimarães, 1995, p. 315).

Infere-se, assim, que Serventia Extrajudicial (também conhecida como Cartório) é o local no qual é prestado ou executado o serviço notarial ou de registro, a fim de que produza os efeitos jurídicos que lhe são próprios.

Apesar da utilização da expressão Cartório como sinônimo de Serventia Extrajudicial em textos de lei, doutrina e jurisprudência, dar-se-á preferência, neste trabalho, à expressão Serventia Extrajudicial, por ser a utilizada pela Constituição Federal (art. 236, §3º) e pela Lei 8.935/94.

De acordo com Ceneviva (2010, p. 43), a utilização pela Lei 8.935/94 da palavra serviço teve como intuito fugir do termo cartório (que tradicionalmente caracterizou o exercício da atividade) e assim escapar do significado pejorativo assumido no linguajar comum. No entanto, o próprio autor ressalva essa dificuldade, ante a previsão do termo cartório em leis esparsas e na fala do povo.

Dessa noção já se extrai um dado de suma importância, qual seja, o de que as Serventias Extrajudiciais são apenas os locais físicos em que os Tabeliães e Oficiais de Registro prestam os serviços delegados pelo poder público. Vale dizer: esses delegatários exercem a atividade notarial ou de registro em nome próprio e sob responsabilidade pessoal, pois as Serventias Extrajudiciais não detêm personalidade jurídica, são meros feixes ou complexos de competência, sob o ponto de vista do

8 Art. 4º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos (Brasil, 1994).

direito administrativo, ou domicílios profissionais dos delegatários, de acordo com as normas de direito civil (Loureiro, 2021, p. 74).

A respeito da ausência de personalidade jurídica das Serventias Extrajudiciais, a 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ já assinalou que:

[...] III - Os cartórios extrajudiciais - incluindo o de Protesto de Títulos - são instituições administrativas, ou seja, entes sem personalidade, desprovidos de patrimônio próprio, razão pela qual, bem de ver, não possuem personalidade jurídica e não se caracterizam como empresa ou entidade, afastando-se, dessa forma, sua legitimidade passiva *ad causam* para responder pela ação de obrigação de fazer. IV - Recurso especial improvido (Brasil, 2010b).

Ante a ausência de personalidade jurídica, as Serventias Extrajudiciais não são sujeitos de direito, logo, todas as relações obrigacionais e contratuais inerentes ao exercício da atividade são realizadas em nome e sob responsabilidade da pessoa física delegatária dessa função pública.

5.2 REGIME JURÍDICO

Após a exposição dessas ideias preliminares, tratar-se-á a respeito do regime jurídico que gravita ao redor dos serviços notariais e de registro. Para isso, será feita a análise de normas constitucionais e infraconstitucionais e de julgados do Supremo Tribunal Federal – STF e do STJ sobre temas correlatos. Busca-se, com essa abordagem, expor um panorama sobre o assunto, com o objetivo de revelar a natureza jurídica dos serviços e de sua investidura e a forma como são prestados.

5.2.1 Natureza jurídica dos serviços

Dispõe o *caput* do art. 236 da CF que: “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público” (Brasil, 1988). Dessa singela redação se extraem importantes conclusões, como a de que esses serviços são públicos, já que são delegados pelo poder público (titular do serviço), e que o seu exercício deve necessariamente ser feito de forma privada, ou seja, não cabe ao poder

público exercê-los, seja de forma direta, seja por meio de entidades da administração indireta.

Tratam-se, portanto, de serviços prestados fora da estrutura da Administração Pública em seu sentido subjetivo.⁹ Vale observar que essa nem sempre foi a opção adotada pelas normas constitucionais anteriores a 1988, pois a Emenda Constitucional n. 7, de 13 de abril de 1977, que alterou a Constituição Federal de 1967, acrescentou a ela o art. 206, segundo o qual: “Ficam oficializadas as serventias do foro judicial e extrajudicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo” (Brasil, 1977).

Ao oficializar as Serventias Extrajudiciais, essa emenda as incorporou à estrutura da Administração Pública, ratificando o que foi dito acima a respeito do caráter público do serviço.

Essa situação, no entanto, logo foi modificada pela Emenda Constitucional n. 22, de 29 de junho de 1982, que alterou os artigos 206 e 207 da Constituição Federal de 1967:

Art. 206 - Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares.

Art. 207 - As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos (Brasil, 1982).

Nota-se que as serventias extrajudiciais foram tratadas em dispositivo próprio e que somente as do foro judicial permaneceram oficializadas. A assembleia constituinte de 1988 manteve essa opção ao determinar que a prestação desses serviços deve ser feita de forma privada, no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, por delegação a pessoas físicas aprovadas em concurso público de provas e títulos.

9 Desse modo, pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (Di Pietro, 2014, p. 58).

Ainda a esse respeito, vale destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que:

A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. As serventias extrajudiciais, instituídas pelo poder público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei 8.935/1994, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos (Brasil, 1997).

É salutar destacar que, embora as normas constitucionais e infraconstitucionais utilizem o termo "serviços" notariais e de registro e que a atividade extrajudicial seja revestida de estatalidade, caracterizando-se, portanto, como função pública, o enquadramento da atividade como serviço público ainda é tema de certa polêmica.

Isso porque o próprio conceito ou definição de serviço público encontra diferentes abordagens doutrinárias. Para Mello (2015, p. 698), por exemplo, a noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos: o substrato material, consistente na prestação de utilidade ou comodidade; e o traço formal indispensável, consistente em um específico regime de Direito Público, isto é, numa "unidade normativa".

Sob esse ponto de vista, os serviços notariais e de registro não seriam serviço público, pois a atividade prestada pelos Tabeliães e Oficiais de Registro não se enquadra como uma utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, faltando-lhe, portanto, o elemento do substrato material.

Já o traço formal é inerente a esses serviços, pois como atividade estatal que são, sujeitam-se a um regime jurídico de direito público. Apesar dessa característica, mais à frente se perceberá que há também a incidência de um regime jurídico de direito privado em determinados momentos, decorrente do mandamento constitucional do exercício privado da atividade extrajudicial.

Voltando à discussão sobre a natureza de “serviço público”, em contraponto ao conceito mais restrito acima adotado, Gasparini (2010, p. 346-347) dá preferência a uma abordagem mais ampla da noção de serviço público, nela incluída as atividades jurídicas prestadas nas Serventias Extrajudiciais. Para o autor

Não é fácil oferecer a noção de serviço público, como se depreende do expendido. A doutrina toma essa locução nas mais variadas acepções e com isso dificulta a obtenção da almejada uniformidade conceitual. [...] Essa dificuldade mais se acentua na medida em que os serviços variam segundo as necessidades e contingências políticas, sociais e culturais de cada comunidade e época. Os serviços religiosos já foram tidos como públicos, e os serviços de exploração de cassinos são, em certos países, serviço públicos, a exemplo do que ocorre em Mônaco. No Brasil, os serviços de loterias (loteria federal, esportiva, sena e quina) são públicos. [...] O conceito é amplo. Abarca as atividades de oferecimento de comodidades ou utilidades materiais (...), bem como as jurídicas (serviços cartorários) [...] (Gasparini, 2010, p. 346-347).

Essa concepção mais ampla tem prevalecido em relação aos serviços notariais e de registro, tanto em tribunais superiores, a exemplo do Superior Tribunal de Justiça – STJ¹⁰, quanto no Conselho Nacional de Justiça – CNJ, cuja Corregedoria Nacional detém competência para expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal c/c art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça).

Para o Supremo Tribunal Federal, os serviços notariais e de registro também podem ser considerados serviços públicos em uma acepção mais abrangente. No julgado da ADI n. 2.415, na qual se buscou sintetizar as principais características da atividade, decidiu o tribunal constitucional:

Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade

10 As serventias exercem atividade por delegação do poder público, motivo pelo qual, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se, na verdade, a um regime de direito público. As custas e emolumentos devidos aos serventuários os são em razão da contraprestação do serviço que o Estado, por intermédio deles, presta aos particulares que necessitam dos serviços públicos essenciais prestados pelo foro judicial ou extrajudicial (Brasil, 2010a).

material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do poder público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos esses a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (...) As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (...) (Brasil, 2012b).

Extrai-se do aludido julgado as seguintes conclusões:

- a) as atividades notariais e de registro são atividades jurídicas (e não materiais, como os serviços públicos em sentido estrito) próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação;
- b) essa delegação só pode recair sobre pessoa natural, devidamente aprovada em concurso público de provas e títulos;
- c) tais atividades são fiscalizadas pelo Poder Judiciário do correspondente ente federativo e remuneradas por meio de emolumentos, que possuem natureza jurídica de taxa;
- d) as serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação,

preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações;
e

- e) a criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades extrajudiciais deve ser realizada por meio de lei em sentido formal.

Importante ressaltar que além de considerar os serviços notariais e de registro como serviços públicos, esses órgãos deixaram clara a característica da essencialidade desses serviços.

Para se ter uma ideia das consequências práticas dessa inegável essencialidade, o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Provimento n 95, de 1º de abril de 2020, determinou que as Serventias Extrajudiciais não poderiam interromper o atendimento aos usuários nem mesmo naquelas localidades em que teriam sido decretadas medidas de quarentena por autoridades sanitárias, em razão da pandemia do Coronavírus (Sars-Cov-2).

A esse respeito, dispõe o art. 1º, §1º do referido provimento que:

Os serviços públicos de notas e registros devem manter a continuidade e o seu funcionamento é obrigatório. Nos locais onde não for possível a imediata implantação do atendimento à distância, e até que isso se efetive, excepcionalmente, deverá ser adotado atendimento presencial, cumprindo que sejam observados, nesse caso, todos os cuidados determinados pelas autoridades sanitárias para os serviços essenciais, bem como as administrativas que sejam determinadas pela Corregedoria Geral dos Estado (sic) ou do Distrito Federal respectiva, ou pelo Juízo competente (Brasil, 2020a).

Mas as Serventias Extrajudiciais são essenciais para quê?

Para o exercício da cidadania, para a circulação da propriedade, para a obtenção de crédito com garantia real, para a prova do inadimplemento de títulos e outros documentos de dívida com a chancela da fé pública, para o exercício do direito de associação, entre outros direitos.

5.2.2 Forma de investidura na função

Verificado que os serviços notariais e de registro são serviços públicos essenciais e que por serem atividade estatal sujeitam-se a um regime jurídico de

direito público (pelo menos na relação entre Estado e delegatário), cumpre investigar como ocorre a assunção dessa função pública por pessoa física.

Dispõe o §3º do já mencionado art. 236 da Constituição Federal que: “§3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses” (Brasil, 1988).

Nota-se que para fazer jus à delegação dos serviços notariais e de registro, a pessoa física deve lograr aprovação em concurso público de provas e títulos. A Lei 8.935/94 regulamenta esse dispositivo, estabelecendo os requisitos para o ingresso na atividade, dentre os quais destaca-se a exigência do diploma de bacharel em direito (por tratar-se de atividade jurídica) e a verificação de conduta condigna para o exercício da profissão (art. 14, incisos V e VI) (Brasil, 1994).

Referido diploma legal também trata das normas gerais sobre o concurso público, dispondo que eles serão realizados pelo Poder Judiciário, com a participação, em todas as suas fases, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, de um notário e de um registrador (art. 15, *caput*).

Ainda a respeito do concurso, cumpre observar que ele é composto de várias fases, que incluem prova objetiva, prova escrita e prática, prova oral e exame de títulos. Além disso, o candidato habilitado para a Prova Oral será submetido a exames de personalidade, compreendidos o psicotécnico e o neuropsiquiátrico, na forma que a Comissão de Concurso estabelecer (Brasil, 2009).

Publicado o resultado final do concurso público, o candidato escolherá a Serventia Extrajudicial de acordo com a sua ordem de classificação e receberá o respectivo ato de outorga do Presidente do Tribunal de Justiça da unidade da Federação para a qual prestou o certame. Após a outorga, ele será investido na função e deverá entrar em exercício em até 30 (trinta) dias, contados da investidura (Brasil, 2009).

Se entre a relação Estado e delegatário incide um regime jurídico de direito público, em razão da natureza estatal dos serviços notariais e de registro, não se pode dizer o mesmo sobre o exercício dessa atividade. Isso porque a Constituição Federal optou pelo caráter privado da prestação desse serviço público.

Assim, ao entrar em exercício, caberá ao delegatário montar toda a estrutura física, tecnológica e de pessoal necessária à prestação dos serviços notariais e de registro. Ele deverá realizar os aportes financeiros necessários para tanto, assemelhando-se a prestação do serviço nesse ponto a de uma empresa privada, tanto que os colaboradores são contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-Lei n. 5.452/43), como dispõe o art. 20 da Lei n. 8.935/94.

Avaliados os principais aspectos a respeito da natureza jurídica da atividade e das formas de investidura na função, convém assinalar que os serviços notariais e de registros são gênero, do qual são espécies as seguintes atribuições, de acordo com o artigo 5º da Lei n. 8.935/94: I) tabelionato de notas; II) tabelionato e ofício de registro de contratos marítimos; III) tabelionato de protesto de títulos; IV) ofício de registro de imóveis; V) ofício de registro de títulos e documentos e civil das pessoas jurídicas; VI) ofício de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas; VII) ofício de registro de distribuição (Brasil, 1994).

O tema objeto deste trabalho relaciona-se à atribuição do ofício de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas, que será tratada no tópico seguinte.

5.3 DO REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS E DE INTERDIÇÕES E TUTELAS

O ofício de registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas ou apenas registro civil das pessoas naturais, conhecido pela sigla RCPN, tem por finalidade conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia aos atos, fatos e negócios jurídicos relacionados ao nome e ao estado da pessoa natural, que são espécies do gênero elementos identificadores da pessoa natural e sobre os quais já se discorreu neste trabalho. Para entender a função do RCPN, é preciso discorrer acerca dos principais aspectos dessa atribuição registral, tais como o seu conceito, histórico e objeto.

5.3.1 Conceito

Para entender o conceito de registro civil das pessoas naturais, convém abordar de forma separada os termos “registro civil” e “pessoas naturais”. Quando se fala em “registro civil”, deve-se atentar para o fato de que se está a tratar de um conceito multifacetado e que abrange uma série de significados reconhecidos no direito.

O primeiro sentido refere-se ao local físico no qual o serviço é prestado, ou seja, a serventia extrajudicial. Nesse local são realizados o atendimento ao público e os atos próprios da atividade, como os registros, averbações e anotações. A Lei n. 8.935/94 determina que o local deve ser de fácil acesso ao público e oferecer segurança para o arquivamento de livros e documentos. Além disso, dispõe referida lei que o serviço só pode ser prestado em um único local, sendo vedada a instalação de sucursal.¹¹

A segunda acepção aborda a própria entidade legal que simboliza a atribuição do ofício de registro civil das pessoas naturais, espécie do gênero “Registros Públicos”, cuja finalidade é escriturar, arquivar e publicizar os atos e fatos relacionados ao estado da pessoa natural (Kümpel; Ferrari, 2017, p. 330). Isso representa um dos alicerces dos Registros Públicos e é vital para a sociedade, pois serve como um arquivo público contínuo de todas as condições legais do indivíduo durante a vida.

A terceira interpretação relaciona-se ao ato praticado pelo Oficial de Registro Civil, que detém fé pública e documenta nos livros os atos e fatos, procedimentos e situações do indivíduo previstos em lei. Em termos técnicos, isso engloba os atos de registro e os de averbações e anotações, que refletem alterações ou atualizações das informações registradas.

Por fim, o termo “pessoa” é usado para denotar um ser humano ou uma organização humana específica, reconhecida como sujeito de direitos e obrigações. Pode ser dividida em duas categorias: a) pessoa física ou natural; e b) pessoa jurídica. Neste estudo, a atenção é focada apenas nas pessoas naturais, cujo estado familiar

11 Art. 4º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos. [...] Art. 43. Cada serviço notarial ou de registro funcionará em um só local, vedada a instalação de sucursal (Brasil, 1994).

e individual ganha publicidade por meio da expedição de certidões dos registros lavrados nos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais.

5.3.2 Histórico

A gênese dos Cartórios de Registro Civil está entrelaçada à história da Igreja Católica, que monopolizou os registros de batismo, casamento e óbitos durante grande parte da nossa história. Foi na Idade Média, com o aumento da influência da Igreja Católica na sociedade e política, que surgiram as primeiras documentações dos eventos significativos dos cristãos, feitas pela própria Igreja (Kümpel; Ferrari, 2017).

Segundo Kümpel e Ferrari (2017, p. 351-352), o Concílio de Trento, no século XVI, impôs a obrigação de manter livros paroquiais para os registros de casamento e batismo, sendo acrescido no século seguinte a necessidade dos registros de óbito. O intuito era compreender a relação espiritual (laço batismal) dos cristãos, verificar a legitimidade da descendência e gerenciar as doações à Igreja.

Esse sistema durou durante toda a Idade Média até a chegada do Iluminismo e da Revolução Francesa, que desencadearam mudanças no *status quo*, resultando na perda de poder e funções da Igreja. Surgiu, então, a ideia de que os direitos decorrentes do estado de pessoa natural não dependiam da fé professada pelo indivíduo, e sua publicidade, portanto, não poderia ser delegada a uma instituição religiosa, mas deveria ser responsabilidade do Estado (Kümpel; Ferrari, 2017, p. 352).

Portanto, o primeiro indício de um sistema estatal de registro aconteceu na França, em 1791. Naquele momento, a Constituição francesa previa que o Poder Legislativo seria responsável por organizar os Registros Públicos, com o objetivo de verificar, publicar e preservar as alterações do estado civil de indivíduos (como nascimento, casamento e morte).

Na mesma linha, até a declaração da República, o Brasil não possuía um sistema de Registro Civil. Esta responsabilidade estava nas mãos da Igreja Católica, que mantinha o monopólio dos registros de nascimento, casamento religioso e morte de cristãos católicos em seus registros paroquiais, limitados apenas aos católicos (Kümpel; Ferrari, 2017, p. 353).

Com a Proclamação da República, a separação entre a Igreja e o Estado levou a necessidade deste último de criar um sistema de registro que abrangesse toda a população, não apenas os católicos. Como resultado, os registros civis se tornaram uma função pública do Estado, sob a responsabilidade do Escrivão dos Juizados de Paz, uma posição estabelecida em cada freguesia do Império. A transição de registros eclesiásticos para registros civis foi um processo gradual, que começou no final do Império. Nesse sentido, a primeira legislação referente ao assunto data da Lei n. 586, de 06 de setembro de 1850, que permitiu ao governo estabelecer registros de nascimento e morte (Kümpel; Ferrari, 2017).

O Decreto nº 798 de 1851 regulamentou a lei sobre registros de nascimento e morte no Império, abrangendo escravos e ex-escravos. Já os Decretos nº 1.144 de 1861 e nº 3.069 de 1863 definiram regras para o casamento de não católicos, reconhecendo casamentos realizados por líderes religiosos de outras denominações. Posteriormente, a Lei nº 1.829 de 1870 e o Decreto nº 4.968 de 1872 deram aos cônsules brasileiros poder para registrar eventos civis fora do Brasil. O Decreto nº 5.604 de 1874 atribuiu o Registro Civil ao Escrivão de cada Juizado de Paz em grandes municípios, institucionalizando os cartórios de registro. Em 1888, o Decreto nº 9.886 universalizou o registro civil, excluindo o reconhecimento de casamentos religiosos católicos. Em 1890, o Decreto nº 181 reforçou o casamento civil como único oficialmente reconhecido.

A partir dessas legislações, ficou estabelecido que cada município brasileiro deveria contar com ao menos um Cartório de Registro Civil. Nas cidades maiores, estes eram exclusivos, enquanto nas menores, acumulavam a função de tabelionatos. A partir desse ponto, o Estado (União) começou a conceder tais funções a indivíduos particulares, de maneira vitalícia. Esses indivíduos geralmente provinham de famílias influentes e passavam a herança e a exclusividade dessas atividades às suas descendências.

Foi na República que os registros civis finalmente se separaram da Igreja Católica. Tal mudança ficou expressamente definida na Constituição de 1891¹², que

12 Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] §7º - Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados (Brasil, 1891).

estipulou que o catolicismo deixou de ser a religião oficial do Brasil, tornando o país um Estado laico.

Apesar de a primeira Constituição republicana não fazer uma referência direta aos registros públicos, ela afirmou que o único casamento válido é o civil, e garantia a gratuidade de sua celebração, além de estabelecer a igualdade, eliminando privilégios de nascimento.¹³ Anos depois, foi implementado o Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916), que solidificou o Registro Civil por meio de diversos artigos explícitos e dedicou um capítulo próprio à pessoa natural. Contudo, foi somente com a Constituição de 1934 que o termo “registros públicos” apareceu pela primeira vez, em seu art. 5º, XIX. Esse artigo tratou da competência exclusiva da União para legislar sobre Registros Públicos e também discutiu o casamento religioso com efeitos civis, estipulando que, para sua validade e eficácia, todas as fases que precedem a celebração devem cumprir as normas do casamento civil (BRASIL, 1934).

As constituições que se seguiram (Constituição de 1946 e Constituição de 1967) replicaram os mesmos dispositivos com poucas adições, sendo a mais notável a introduzida pela Emenda Constitucional nº 9/1977, que previu pela primeira vez a possibilidade de dissolução do casamento, após prévia separação judicial por mais de três anos.

A normatização do assunto tornou-se mais abrangente com a promulgação da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e suas posteriores alterações feitas pelas Leis nº 6.140, de 28 de novembro de 1974, e nº 6.216, de 30 de junho de 1975. Estas introduziram no sistema jurídico brasileiro as regras da atividade registral e promoveram significativos avanços, especialmente no que se refere à adoção do sistema do fôlio real para os ofícios de registro de imóveis.

Em resumo, essa lei incorporou dispositivos que tratam das atribuições, escrituração, ordem de serviço, publicidade, conservação, funcionamento, responsabilidade do Registro Civil das Pessoas Naturais, entre outras atribuições

13 Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] §2º - Todos são iguais perante a lei. A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho. [...] §4º - A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita (Brasil, 1891).

registrais. Embora essa lei continue vigente atualmente, houve alterações significativas em seu texto original, sendo as mais relevantes após a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 236, introduziu inovações ao estabelecer que os serviços notariais e registrais serão exercidos em caráter privado, por meio de delegação do poder público. Determinou a fiscalização do delegatário pelo Poder Judiciário; exigiu a aprovação em concurso público de provas e títulos para investidura na delegação; definiu que a remuneração desses profissionais ocorre por meio de emolumentos pagos pelos usuários; e estabeleceu que cabe à lei federal regulamentadora dispor sobre a responsabilidade desses registradores.

Ademais, a Constituição manteve a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (artigo 22, inciso XXV), garantiu a gratuidade dos registros de nascimento e óbito para os reconhecidamente pobres (artigo 5º, LXXVI) e assegurou também a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania (artigo 5º, LXXVII) (Brasil, 1988).

Nota-se, assim, uma considerável evolução no regime jurídico da atividade notarial e registral, especialmente com a constitucionalização do tema, o que demonstra a importância do assunto para a sociedade e o Estado.

5.3.3 Objeto

Em razão de sua importância não só para o indivíduo, mas para toda a sociedade, o estado da pessoa natural deve ser conhecido por todos e ter publicidade adequada, a fim de resguardar a segurança e a eficácia das relações jurídicas.

A publicidade de elementos do estado da pessoa natural ocorre por meio da expedição de certidões de nascimento, casamento e óbito, das quais extraem-se informações como o nome, naturalidade, nacionalidade, idade, sexo, filiação, parentesco e situação conjugal das pessoas. Essa publicidade se constitui a um só tempo em objeto principal da atribuição dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais e princípio informativo dessa especialidade registral.

Para Amadei (2004, p. 101), o princípio a publicidade corresponde ao

[...] instrumento pelo qual se atinge a segurança jurídica estática e dinâmica e, por isso, enquanto esta (segurança jurídica) é a razão última deles, a publicidade é a razão próxima: Notas e Registros existem para a publicidade (é daí para segurança jurídica), e, por isso, é que o ato notarial e o ato de Registro se qualificam como “públicos” (não como seguros).

Nota-se que é por meio da publicidade que se garante a segurança jurídica, finalidade última dos serviços notariais e registrais. A Lei dos Cartórios (Lei n. 8.935/94) prevê logo em seu artigo 1º que: “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (Brasil, 1994).

Além de tratar das finalidades dos serviços notariais e registrais, dentre as quais incluem-se a publicidade e a segurança jurídica, a referida lei dispõe sobre as atribuições e competências dos Oficiais de Registro em seu artigo 12:

Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas (Brasil, 1994).

Essa legislação pertinente aos registros públicos refere-se à Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1976, conhecida como Lei de Registros Públicos, e que traz no Capítulo I do Título II os atos de competência do RCPN:

Art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais:

- I - os nascimentos;
- II - os casamentos;
- III - os óbitos;
- IV - as emancipações;
- V - as interdições;
- VI - as sentenças declaratórias de ausência;
- VII - as opções de nacionalidade;
- VIII - as sentenças que deferirem a legitimação adotiva.

§ 1º Serão averbados:

[...]

- f) as alterações ou abreviaturas de nomes (Brasil, 1973).

Os atos de registro são os atos principais do Registro Civil das Pessoas Naturais, representando o cerne de cada um de seus livros, com os quais guardam perfeita correspondência. Vale destacar, no entanto, que por refletirem o estado das pessoas, tais atos não são estáticos, pois refletem a natural dinamicidade da vida.

Assim, sempre que houver alguma modificação em um elemento do estado da pessoa natural, essa alteração terá ingresso no livro de registro por meio de um ato acessório, chamado tecnicamente de averbação.

Nesse sentido, Neto, Clápis e Cambler (2019, p. 158) apontam que:

Em resumo, serão registrados os atos e fatos jurídicos de maior importância na vida civil das pessoas (nascimento, casamento, óbito etc.), e averbados, atos e fatos jurídicos que provoquem alterações nesses registros. As anotações previstas nos arts. 106 a 108 são espécies de remissões feitas em registros de outros registros e/ou averbações posteriores que, de alguma forma, possam ter algum tipo de relação. [...] O conteúdo, o rol dos atos que devem ser encaminhados ao registro civil, não está limitado ao referido art. 29, pois dentro da própria Lei nº 6.015/1973 há previsão de outras hipóteses, por exemplo, no art. 102. Na verdade, tais atos não estão limitados nem mesmo à própria Lei nº 6.015/1973; trata-se de um rol enunciativo, e diversas inclusões, exclusões, alterações e mudanças de nomenclatura ocorreram ao longo dos anos, e, com toda a certeza, continuarão acontecendo. As relações sociais e pessoais não são estáticas, elas evoluem e se modificam, sendo certo que qualquer alteração ou criação legislativa que discipline tais relações reflete diretamente no registro civil. Como exemplo de mudanças recentes que interferiram nos atos de registro civil, podemos citar: a Lei do Divórcio (Lei nº 6.515/1977), as diversas questões envolvendo adoção, o fim da categorização de filhos em legítimos, ilegítimos e legitimados, a possibilidade do registro da conversão da união estável em casamento, a possibilidade da averbação da alteração do regime de bens no casamento e de averbação de escrituras de separação e divórcio.

Das várias funções dessa especialidade registral, interessa ao presente trabalho a competência para realizar o registro de nascimento da pessoa natural e de averbar as alterações referentes a esse registro. Isso porque a mudança de prenome e gênero (ou sexo) é realizada no assento de nascimento por meio do ato de averbação.

Realizada a averbação, expede-se certidão do registro, por meio da qual se dará publicidade ao atual nome e gênero (ou sexo) da pessoa natural. Vale destacar, no entanto, que essa publicidade é mitigada, pois a certidão apenas mencionará o nome

e o sexo atual, sem indicar que houve mudança a esse respeito no registro de nascimento, já que se trata de informação de caráter sigiloso.¹⁴

Ainda sobre as funções do ofício de registro civil das pessoas naturais, convém tratar dos “ofícios da cidadania”.

5.4 DOS OFÍCIOS DA CIDADANIA

Antes de dar prosseguimento ao tema dos “Ofícios da Cidadania”, é imprescindível compreender a essência e a amplitude do conceito de cidadania no contexto jurídico brasileiro. A cidadania não se restringe meramente à identificação nacional ou à capacidade de votar. Ela se manifesta como um mosaico de direitos e garantias que vão além das simples esferas civis e políticas.

5.4.1 Conceito e fundamentação da cidadania

De início cumpre destacar que a cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, por expressa previsão constitucional (artigo 1º, II, Constituição Federal de 1988).

Ademais, o conceito de cidadania empregado neste trabalho é aquele considerado como contemporâneo pela doutrina e que não se resume ao conceito comumente relacionado à nacionalidade e aos direitos políticos.

Adota-se, assim, a posição de que a cidadania não é conceito afeto tão somente ao exercício dos direitos civis e políticos, tendo um conteúdo bem mais amplo, envolvendo as garantias constitucionais e internacionais de proteção dos direitos humanos, em relação à atuação do indivíduo em sua condição de cidadão e como agente de mudanças políticas e sociais do Estado (Mazzuoli, 2002, p. 167).

14 Art. 5º A alteração de que trata o presente provimento tem natureza sigilosa, razão pela qual a informação a seu respeito não pode constar das certidões dos assentos, salvo por solicitação da pessoa requerente ou por determinação judicial, hipóteses em que a certidão deverá dispor sobre todo o conteúdo registral (Brasil, 2018).

Sob esse enfoque, considera-se como cidadão “[...] aquele indivíduo a quem a Constituição confere direitos e garantias – individuais, políticos, sociais, econômicos e culturais –, e lhe dá o poder de seu efetivo exercício, além de meios processuais eficientes contra a violação de seu gozo ou fruição por parte do poder público” (Mazzuoli, 2001, p. 13 de 26).

Dessa forma, entendida a cidadania como um direito amplo, que engloba não só os direitos civis e políticos, mas também os direitos individuais, sociais, econômicos e culturais, cabe ao Estado fornecer os instrumentos adequados ao seu regular exercício.

5.4.2 A gratuidade dos instrumentos de cidadania e sua regulamentação

Com o objetivo de facilitar o acesso dos cidadãos aos mecanismos processuais e aos demais atos necessários ao exercício da cidadania, a Constituição Federal garantiu a gratuidade universal desses instrumentos, dispondo em seu artigo 5º, inciso LXXVII, que: “são gratuitas as ações de ‘habeas-corpus’ e ‘habeas-data’, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania” (Brasil, 1988).

Para regulamentar tal dispositivo constitucional foi editada a Lei n. 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que dispôs em seu artigo 1º quais atos são gratuitos por serem considerados necessários ao exercício da cidadania e cujo rol sofreu acréscimo pela Lei n. 9.534, de 10 de dezembro de 1997, para definir que dentre tais atos encontram-se o registro civil de nascimento e o assento de óbito, bem como a primeira certidão respectiva.¹⁵

Nessa linha de raciocínio, infere-se que o registro civil de nascimento, de atribuição dos ofícios de registro civil das pessoas naturais, é ato indispensável ao exercício da cidadania e, portanto, gratuito por expressa disposição constitucional.

Tamanha a relevância do assento de nascimento que o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, ao tratar da importância dos documentos e

15 Art. 1º São gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, assim considerados: [...] VI - O registro civil de nascimento e o assento de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. (Incluído pela Lei nº 9.534, de 1997) (Brasil, 1996).

de sua relação com o exercício da cidadania, no julgamento da ADC n. 5-DF, afirmou que “[...] por detrás e como pré-requisito para esse conjunto de documentos, como ‘mãe de todos’, está o registro e a certidão de nascimento, sem o qual não se obtém os demais” (Brasil, 1999).

Em reconhecimento a essa condição de local de obtenção do documento matriz para o exercício da cidadania, foi editada a Medida Provisória n. 776, de 26 de abril de 2017, convertida na Lei n. 13.484, de 26 de setembro de 2017, que acrescentou os parágrafos 3º e 4º ao artigo 29 da Lei 6.015/73, a fim de dispor que:

§ 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.

§ 4º O convênio referido no § 3º deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada (Brasil, 1973).

Assim, a partir da Lei n. 13.484/17, as Serventias Extrajudiciais que prestam o serviço público essencial¹⁶ de registro civil das pessoas naturais passaram a ser consideradas “Ofícios da Cidadania”.

5.4.3 Os ofícios da cidadania e seus serviços remunerados

Além da mudança de terminologia e do reconhecimento de que as funções do ofício de registro civil das pessoas naturais estão intimamente relacionadas ao exercício da cidadania, a Lei n. 13.484/17 tornou explícita a possibilidade de que tais ofícios prestem (além das típicas funções registrais) outros serviços remunerados, mediante convênio com órgãos públicos e entidades interessadas, devidamente homologado pelo Poder Judiciário local.¹⁷

16 As serventias exercem atividade por delegação do poder público, motivo pelo qual, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se, na verdade, a um regime de direito público. As custas e emolumentos devidos aos serventuários os são em razão da contraprestação do serviço que o Estado, por intermédio deles, presta aos particulares que necessitam dos serviços públicos essenciais prestados pelo foro judicial ou extrajudicial (Brasil, 2010a).

17 [...] 2. É válida a atribuição aos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais de prestação de outros serviços remunerados, conexos aos seus serviços típicos, mediante convênio devidamente

Afirma-se que a lei tornou “explícita” essa possibilidade em razão do fato de que já existiam, antes mesmo da promulgação da Lei n. 13.484/17, convênios firmados entre órgãos públicos e as Serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais.

A título de exemplo pode ser citado o convênio realizado em 08 de abril de 2015, entre a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), e a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do estado de São Paulo (ARPEN-SP), que administra a Central de Informações do Registro Civil – CRC, objetivando a ampliação dos serviços gratuitos relativos ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

Por intermédio desse convênio e de acordo com a Instrução Normativa RFB n. 1548, de 13/02/2015, os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais passaram a emitir o Cadastro de Pessoas Físicas – CPF dos recém-nascidos no ato do registro de nascimento.

Desde a celebração desse convênio até o dia 30 de novembro de 2022, um total de 16.084.052 (dezesesseis milhões, oitenta e quatro mil e cinquenta e dois) CPFs já foram emitidos gratuitamente junto aos assentos de nascimento pelos Cartórios de Registro Civil do País (Anoreg/BR, 2022).

Assim, o que fez a Lei n. 13.484/17 foi referendar uma política pública de sucesso que já se encontrava implementada em nível nacional, qual seja, a possibilidade de realização de convênios entre o poder público e as Serventias Extrajudiciais.

Além da emissão de CPF, podem ser citados como serviços remunerados possíveis de prestação pelos Ofícios da Cidadania: a emissão de Carteira de Identidade, Carteira Nacional de Habilitação, Título de Eleitor, Carteira de Trabalho e Previdência Social, e a emissão de documentos de veículos automotores, como o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV.

homologado pelo Poder Judiciário local, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas, podendo o referido convênio ser firmado pela entidade de classe dos Registradores Civis das Pessoas Naturais de mesma abrangência territorial do órgão da entidade interessada. 3. O exercício de serviços remunerados pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, mediante celebração de convênios, depende de prévia homologação pelo Poder Judiciário, conforme o art. 96, II, alínea “b”, e art. 236, § 1º, da CF. 4. Medida cautelar parcialmente confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme ao § 3º do art. 29, declarar nulidade parcial com redução de texto da expressão “independe de homologação”, constante do § 4º do referido art. 29 da Lei 6.015/1973, na redação dada pela Lei 13.484/2017, e declarar a constitucionalidade do Provimento 66/2018 da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2019b).

Assim, desde que haja convênio firmado entre o órgão público responsável pela emissão do documento e a entidade de classe dos Ofícios da Cidadania de mesma abrangência territorial do órgão da entidade interessada, é possível que o usuário requeira a emissão de documento pessoal diretamente no Ofício da Cidadania de seu município.

6 VANTAGENS DOS OFÍCIOS DA CIDADANIA E IMPLICAÇÕES PARA OS TRANSGÊNEROS

Como os documentos pessoais já são emitidos pelos respectivos órgãos públicos, convém indagar o seguinte: qual a vantagem de solicitar a emissão desses documentos no Ofício da Cidadania?

Podem ser citadas como principais vantagens a capilaridade e a celeridade.

No estado da Bahia, por exemplo, a solicitação de emissão dos documentos acima citados é feita pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC, modelo de atendimento por meio de unidades integradas, criado em 1995 pela equipe técnica da Secretaria da Administração do Estado – SAEB e cuja tecnologia foi adotada por 24 estados e Distrito Federal, sendo escolhida pelo governo brasileiro como referência para o PAI – Projeto de Atendimento Integrado, visando à sua disseminação em todo o país.¹⁸

Atualmente, a Rede SAC conta com 84 unidades de atendimentos, sendo 11 Postos fixos na capital, 4 na Região Metropolitana e 21 no interior do Estado, além das 45 unidades do modelo Ponto SAC e 3 unidades do SAC Móvel.¹⁹ Em que pese o sucesso do modelo de atendimento ao cidadão implementado pela Rede SAC no estado da Bahia, vencedor inclusive de prêmios internacionais e adotado como referência em outros países²⁰, o número de unidades no interior do estado ainda está muito aquém do necessário para uma ampla cobertura de atendimento nos 417 (quatrocentos e dezessete) municípios baianos.

É nesse ponto que a formulação de convênios entre o estado da Bahia e a associação de classe dos Ofícios da Cidadania seria de extrema vantagem para a população baiana e em especial para os transgêneros, pois a Lei 8.935/94 prevê no

18 Dados extraídos da página da Secretaria da Administração do Estado da Bahia, em SAC – Institucional/Histórico. Disponível em: <http://www.sac.ba.gov.br/index.php/Institucional-Historico.html>. Acesso em: 1 dez. 2022.

19 Dados extraídos da página da Secretaria da Administração do Estado da Bahia, em SAC – Institucional/Histórico. Disponível em: <http://www.sac.ba.gov.br/index.php/Institucional-Historico.html>. Acesso em: 1 dez. 2022.

20 Dados extraídos da página da Secretaria da Administração do Estado da Bahia, em SAC – Institucional/Histórico. Disponível em: <http://www.sac.ba.gov.br/index.php/Institucional-Historico.html>. Acesso em: 1 dez. 2022.

artigo 44, §2º, que: “Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais.”

A esse respeito, Souza (2022, p. 21) afirma que: “Reconheceu o legislador a relevância do registro civil, sendo inconcebível um município sem o titular com atribuição para os assentamentos sobre o estado dos indivíduos”.

Depreende-se dessa norma que cada município brasileiro deve contar com um Ofício da Cidadania, independentemente de sua extensão territorial ou do número de habitantes. Dessa obrigatoriedade emerge uma das principais vantagens do Ofício da Cidadania: a sua capilaridade.

Outro benefício inerente ao Ofício da Cidadania é a celeridade, pois os serviços notariais e de registro devem ser prestados de modo eficiente e adequado, por expressa previsão legal (artigo 4º da Lei 8.935/94) (Brasil, 1994). A eficiência e a adequação são constantemente averiguadas pelo Poder Judiciário, que detém a prerrogativa constitucional de realizar a fiscalização dos atos praticados por notários e registradores (artigo 236, §1º, Constituição Federal) (Brasil, 1988).

Assim, realizado o convênio com o Ofício da Cidadania, o Estado teria à sua disposição um posto de atendimento em cada município, gerenciado por um Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, profissional do direito dotado de fé pública e aprovado em concurso público de provas e títulos.

Para além de beneficiar a população em geral, essa capilaridade e eficiência beneficiariam especialmente os transgêneros, pois após a realização da alteração de prenome e gênero no assento de nascimento, o Provimento n. 73/2018 do CNJ determina que o interessado providencie a alteração de seus dados nos documentos pessoais.

Isso significa que, depois de obter sua certidão de nascimento devidamente alterada, caso não haja a possibilidade de solicitar a emissão dos documentos pessoais nos serviços de registro civil das pessoas naturais, o transgênero deverá iniciar uma verdadeira via-crúcis com o objetivo de providenciar a alteração de seus diversos documentos, tais como Carteira de Identidade, Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, Carteira Nacional de Habilitação, Título de Eleitor, Carteira de Trabalho e Previdência Social, Passaporte.

Para tanto, o interessado terá que: deslocar-se a diversos órgãos públicos; aguardar atendimento; protocolar requerimentos; fazer prova da alteração de prenome e gênero; comparecer novamente para retirar o novo documento. Isso tudo presumindo-se que a pessoa consiga realizar o pedido em uma única oportunidade, pois não raro o interessado precisará comparecer mais de uma vez ao mesmo órgão público.

Todo esse trâmite se mostrará mais facilitado naqueles municípios que contem com o Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC, já que a alteração de vários documentos poderá ser solicitada nesse único órgão público. No entanto, como já foi exposto neste trabalho, a Rede SAC conta com apenas 84 (oitenta e quatro) unidades de atendimentos, em um estado com 417 (quatrocentos e dezessete) municípios.

À vista disso, uma solução rápida e eficiente para a expansão dos postos de atendimento do estado no que se refere à solicitação de emissão e alteração de documentos pessoais, seria a realização de convênios com os Ofícios da Cidadania, que se encontram presentes em 100% (cem por cento) dos municípios baianos.

Para se ter uma ideia do alcance dessa medida para a população transgênero, destaca-se que até o dia 30 de novembro de 2022 já haviam sido realizadas 8.607 (oito mil, seiscentos e sete) mudanças de nome e gênero em Cartórios de todo o Brasil desde junho de 2018 (Anoreg/BR, 2022). Só no estado da Bahia, já se contabilizam mais de 500 (quinhentas) alterações até junho de 2023 (g1 BA, 2023).

A partir desse número de mais de 500 (quinhentas) mudanças de prenome e gênero no estado da Bahia, pode-se ter uma dimensão do impacto positivo que a formulação de convênios proporcionaria para a população transgênero. Partindo-se do fato notório de que as pessoas possuem pelo menos quatro documentos essenciais, como Carteira de Identidade, CPF, Título de Eleitor e Carteira de Trabalho, conclui-se que essas 500 (quinhentas) modificações realizadas no estado da Bahia geraram pelo menos 2000 (duas mil) potenciais alterações em documentos pessoais, as quais demandam atendimentos em órgãos públicos para se promover a necessária adequação de prenome e gênero.

Se forem formalizados e implementados convênios entre o poder público e os Cartórios de Registro Civil, esses atendimentos poderiam ser realizados nos Ofícios da Cidadania, no ato do requerimento de mudança de prenome e gênero, polpando-

se a pessoa transgênero de ter que expor sua intimidade diversas vezes em variados locais.

É nesse contexto que se busca demonstrar como os Ofícios da Cidadania podem contribuir com a implementação de políticas públicas inclusivas dos transgêneros, pois o interessado poderia requerer tanto a modificação do assento de nascimento quanto a alteração dos documentos pessoais em um único local, o Ofício da Cidadania.

6.1 DOS CONVÊNIOS

Demonstrada a vantagem tanto para os transgêneros quanto para a Administração Pública de se delegar aos Ofícios da Cidadania a solicitação de emissão e alteração de documentos pessoais, convém investigar a natureza dos acordos a serem celebrados e se há benefício para o Oficial de Registro Civil na realização desses ajustes com o poder público.

De início destaca-se que a ampliação da oferta de serviços pelos Ofícios da Cidadania é facultativa. Essa conclusão decorre da redação do art. 29, §3º, da Lei n. 6.015/73, ao dispor que os ofícios de registro civil estão autorizados (e não obrigados) a prestar outros serviços remunerados, e também da própria natureza dos instrumentos que formalizam essa avença entre o poder público e o Oficial de Registro, a saber: convênio, credenciamento ou matrícula (Brasil, 1973).

Para a doutrina de direito administrativo, o convênio pode ser definido como uma “forma de ajuste entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (Di Pietro, 2023, p. 380).

Já o credenciamento é um dos instrumentos auxiliares das licitações e das contratações e de acordo com o artigo 6º, inciso XLIII, da Lei n. 14.133/21, ele consiste no “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados” (Brasil, 2021b).

Di Pietro (2023, p. 534) acrescenta que:

O instituto já é conhecido no direito brasileiro, embora não tratado na legislação sobre licitações e contratos. Na realidade, o credenciamento afasta-se da necessidade de licitação exatamente porque nele não se cogita de competição, já que todos os interessados que preenchem os requisitos legais podem ser credenciados para fins de contratação. Seria uma hipótese de inviabilidade de competição.

Por fim, embora a doutrina administrativa não trate do instrumento da matrícula, esta pode ser compreendida como um “cadastro” do Ofício da Cidadania perante o poder público, a fim de habilitar-se à prestação de determinado serviço.

Nesse sentido é a definição colhida em dicionário jurídico: “MATRÍCULA. [...] 3. Nas linguagens jurídica e comum pode ter o sentido de: [...] d) inscrição em registros particulares ou oficiais, que garante determinados direitos e o exercício de certas profissões” (Diniz, 2022, p. 349). Assim, a prévia matrícula garantiria ao Ofício da Cidadania a prerrogativa de prestar o serviço público para o qual realizou sua inscrição.

Das três formas de instrumentalização dos ajustes a serem firmados entre os Ofícios da Cidadania e o poder público (convênio, credenciamento ou matrícula), denota-se a característica comum da voluntariedade, no sentido de que cabe ao Oficial de Registro decidir se quer ou não ampliar a oferta de serviços públicos na Serventia Extrajudicial da qual seja titular.

Vale destacar neste ponto que os serviços típicos dessa especialidade registral, ou seja, os atos de registro previstos no art. 29 da Lei 6.015/73²¹ e as averbações e anotações correlatas, são de prestação obrigatória pelos Oficiais de Registro, pois contemplam a essência da delegação estatal prevista no art. 236 da Constituição Federal, feita aos titulares aprovados em concurso público de provas e títulos.

Os serviços públicos de prestação facultativa são os decorrentes de convênio, credenciamento ou matrícula, que embora devam ter correlação com as atividades

21 Art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais: I - os nascimentos; II - os casamentos; III - os óbitos; IV - as emancipações; V - as interdições; VI - as sentenças declaratórias de ausência; VII - as opções de nacionalidade; VIII - as sentenças que deferirem a legitimação adotiva. § 1º Serão averbados: a) as sentenças que decidirem a nulidade ou anulação do casamento, o desquite e o restabelecimento da sociedade conjugal; b) as sentenças que julgarem ilegítimos os filhos concebidos na constância do casamento e as que declararem a filiação legítima; c) os casamentos de que resultar a legitimação de filhos havidos ou concebidos anteriormente; d) os atos judiciais ou extrajudiciais de reconhecimento de filhos ilegítimos; e) as escrituras de adoção e os atos que a dissolverem; f) as alterações ou abreviaturas de nomes (Brasil, 1973).

desempenhadas pelos Ofícios da Cidadania, não constituem o objeto central da delegação estatal.

Essa facultatividade deriva diretamente do modo de prestação dos serviços notariais e de registro, que embora sejam serviços públicos, são prestados em caráter privado por seus titulares.²² Nesse sentido, a Lei n. 8.935/94 prevê que:

Art. 21. O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços (Brasil, 1994).

Se o gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, caberá a ele avaliar no caso concreto se determinado ajuste com o poder público lhe será vantajoso, já que o crescimento da demanda gerará naturalmente um aumento de custos.

Pode ser que da prestação de outros serviços advenha a necessidade de: ampliação do local da sede da serventia, para suportar o aumento do fluxo de usuários; contratação e treinamento de prepostos; incremento dos custos com insumos e material de consumo; elevação do valor do seguro de responsabilidade civil.

À vista disso, é preciso que se leve em conta, na celebração de convênio, credenciamento ou matrícula, que o valor destinado ao Oficial de Registro deve ser adequado e suficiente não só para fazer frente ao aumento dos custos, mas também para remunerar de forma justa o titular, sob pena de se desestimular a adesão dos Ofícios da Cidadania e comprometer a implementação da correspondente política pública de ampliação da rede de atendimento do estado.

A esse respeito, convém assinalar que os convênios surgiram justamente como instrumento de sobrevivência dos Ofícios de Registro Civil. Explica-se: ao definir que os registros de nascimento e óbito fazem parte do rol de documentos indispensáveis ao exercício da cidadania, a Lei n. 9.534, de 10 de dezembro de 1997, enquadrou

²² Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público (Brasil, 1988).

esses atos registrais dentre aqueles albergados pela gratuidade constitucional prevista no artigo 5º, inciso LXXVII.

Assim, após a referida lei, todos os registros de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão desses atos, passaram a gozar de gratuidade universal, ou seja, aquela que independe da situação econômica do contribuinte. Essa gratuidade gerou uma perda brusca de receita dos Cartórios de Registro Civil e um consequente desequilíbrio econômico-financeiro nas delegações estatais dessa especialidade registral.

Na tentativa de amenizar o problema, a Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000, determinou que:

Art. 8º Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no art. 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal (Brasil, 2000).

Ocorre que entre a Lei n. 9.534/97 e a Lei n. 10.169/00 passaram-se mais de 3 (três) anos, ou seja, os Oficiais de Registro se viram privados de parte considerável de sua receita durante esse período. Em razão disso, foi necessário pensar em uma maneira de incrementar a renda dos Cartórios de Registro Civil e garantir a continuidade da prestação do serviço. A forma encontrada para atender a esse desiderato foi a ampliação do leque de serviços prestados pelos Ofícios de Registro Civil por meio de convênios.

O estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro nesse aspecto e por meio da Lei Estadual n. 11.183, de 29 de junho de 1998, que dispõe sobre os concursos de ingresso e remoção nos serviços notarial e registral naquele estado, e sobre a ação disciplinar, relativa aos mesmos serviços, previu que:

Art. 29 - Compete ao Conselho da Magistratura, por proposta do Corregedor-Geral da Justiça, autorizar a celebração de convênios entre o Estado ou a Municipalidade com os oficiais do registro civil das pessoas naturais, quando de interesse da comunidade local, com vista à prestação dos serviços correspondentes, ou outros serviços de interesse público (Rio Grande do Sul, 1998).

O primeiro e mais importante convênio celebrado com fundamento nesse dispositivo foi o relativo à transformação dos Cartórios de Registro Civil em Centros de Registros de Veículos Automotores (CRVAs). Em 13 de julho de 1998, o Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, publicou o Ato 013/98 que autorizou o funcionamento do projeto-piloto, pelo prazo de 15 dias, permitindo que os titulares dos 1º, 2º, 3º, 4º e 6º escritórios de Registro Civil de Pessoas Naturais de Porto Alegre realizassem as atividades relativas ao registro de veículos automotores novos e usados.²³

O sucesso da medida foi atestado pelo próprio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que ao prestar informações ao Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.855 relatou que:

O CRVA, hoje, representa a sobrevivência dos registros civis em muitas localidades, pois estes não conseguiriam operar sem os recursos advindos da atribuição repassada. Ao mesmo tempo em que as novas atribuições exigiram dos cartórios a informatização e ampliação do espaço físico, possibilitaram um aumento da receita e fortaleceram a imagem das serventias, que passaram a oferecer à população um serviço muito mais ágil, transparente, seguro e eficiente. A parceria e integração das serventias extrajudiciais com os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo mostrou-se de todo exitosa (Brasil, 2019b).

Embora esse convênio não se refira diretamente à expedição de documentos pessoais, e, portanto, ao tema central deste trabalho, qual seja, a implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros pelos Cartórios de Registro Civil, ele é de suma importância para demonstrar a grande adaptabilidade das Serventias Extrajudiciais à prestação de outros serviços públicos além daqueles típicos da delegação estatal fundada no artigo 236 da Constituição Federal.

Ademais, referido convênio é dotado de grande relevância histórica, pois pode-se afirmar que ele foi o embrião, no Brasil, do nascimento dos Escritórios da Cidadania.

23 Dados extraídos da página do Sindicato dos Registradores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (SINDIREGIS) na matéria: Clipping – CRVAs – uma ideia que deu certo. Disponível em: <http://sindiregis.com.br/clipping-crvas-uma-ideia-que-deu-certo/>. Acesso em: 16 ago. 2023.

6.2 DOS ENTRAVES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS NO ESTADO DA BAHIA

Após restar demonstrado que os Ofícios da Cidadania podem contribuir com outras políticas públicas de inclusão dos transgêneros, além da medida de alteração de prenome e gênero, cujo sucesso restou demonstrado por meio da quantidade de atendimentos já realizados (mais de 500 alterações só no estado da Bahia), convém investigar quais os entraves para implementação dessas políticas públicas nos Ofícios da Cidadania no estado da Bahia.

6.2.1 Da inexistência de convênios locais

A ausência de convênios para emissão de documentos pessoais entre os órgãos públicos do estado da Bahia e a Associação dos Registradores Civis do estado da Bahia – ARPEN/BA é um dos entraves à implementação de políticas públicas inclusivas dos transgêneros.

Convênios dessa natureza já foram realizados em outras unidades da Federação, a exemplo dos estados do Rio de Janeiro (g1 Rio, 2023), do Maranhão (Barbosa, 2022), do Espírito Santo (Cruz, 2022) e do Mato Grosso (Queiroz, 2022).

Veja-se que a inexistência de convênios para a emissão de documentos pessoais na Bahia impacta diretamente as políticas públicas de inclusão dos transgêneros, uma vez que aqui não se revela possível que o requerente da alteração de prenome e gênero promova, desde logo, no Ofício da Cidadania, a alteração do nome em seus documentos.

6.2.2 Da baixa remuneração do convênio nacional

Apesar da ausência de convênios locais, há em nível nacional convênio firmado entre a Receita Federal do Brasil e a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil), para que os Ofícios da Cidadania funcionem como postos de atendimento para serviços relacionados ao Cadastro de Pessoas Físicas –

CPF, o qual prevê a cobrança de um valor de R\$ 7,00 (sete reais) por serviço (emissão, alteração, regularização de CPF).²⁴

Referido convênio não se confunde com aquele mencionado no item 5.4.3 e que se refere à emissão de CPF para recém-nascidos no ato do registro de nascimento e que é um exemplo de convênio de sucesso.

O convênio sobre o qual se trata neste tópico é para prestação de serviços relacionados ao CPF para quaisquer pessoas e não só para emissão de CPF de recém-nascido.

Nesse sentido, de acordo com esse novo convênio, a pessoa transgênero poderia requerer no próprio Ofício da Cidadania, concomitante ao pedido de mudança de prenome e gênero, a alteração de seu CPF. Ocorre que no estado da Bahia esse convênio não teve uma adesão massiva por parte dos Oficiais de Registro Civil.

Em consulta ao sistema “Justiça Aberta” do Conselho Nacional de Justiça, na parte referente ao “Extrajudicial” → “Relatório – Cartórios por especialidades”, percebe-se que há 495 (quatrocentas e noventa e cinco) Serventias Extrajudiciais ativas que possuem a atribuição de Registro Civil das Pessoas Naturais no estado da Bahia.²⁵

Já a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil) disponibiliza em seu sítio uma ferramenta para consulta dos Cartórios de Registro Civil que já atuam como Ofícios da Cidadania. Ao acessar a referida página, realizar uma busca pelo estado da Bahia e utilizar o filtro do convênio referente à Receita Federal, aparecem 319 (trezentos e dezenove) Cartórios, ou seja, cerca de 64,5% (sessenta e quatro inteiros e cinco décimos por cento) do total de Cartórios com atribuição de Registro Civil das Pessoas Naturais (Arpen-Brasil).

Com o objetivo de entender as razões pelas quais aproximadamente 35,5% (trinta e cinco inteiros e cinco décimos por cento) dos Oficiais de Registro Civil da Bahia não aderiram ao aludido convênio, realizou-se uma coleta de dados por meio

24 Informações extraídas do sítio: [https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2019/maio/convenio-possibilita-que-cartorios-de-registro-civil-ampliem-servicos-de-cpf#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20RFB%20n%C2%BA,%2C00%20\(sete%20reais\)](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2019/maio/convenio-possibilita-que-cartorios-de-registro-civil-ampliem-servicos-de-cpf#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20RFB%20n%C2%BA,%2C00%20(sete%20reais).). Acesso em: 30 ago. 2023.

25 Dados extraídos do sítio: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?. Acesso em: 30 ago. 2023.

de formulário contendo perguntas fechadas e de múltipla escolha. O público-alvo dessa amostra foram Oficiais de Registro Civil do estado da Bahia.

O formulário foi elaborado por meio do *Google Forms*, que consiste em um aplicativo de gerenciamento de pesquisas lançado pelo *Google*. Em seguida, ele foi submetido ao grupo fechado do aplicativo *WhatsApp* da Associação dos Registradores Civis das Pessoas Naturais do estado da Bahia – ARPEN/BA. Esse grupo é composto por 122 (cento e vinte e dois) participantes, que exercem a função de Oficiais de Registro Civil e cujo controle de ingresso é feito pela diretoria da ARPEN/BA. Desse número, obteve-se 60 (sessenta) respostas, que representam cerca de 12% (doze por cento) do total de Serventias com atribuição de Registro Civil das Pessoas Naturais (495 Cartórios).

O questionário estruturado foi aplicado nos dias 29 e 30 de agosto de 2023 e seguiu o seguinte roteiro:

- a) os Oficiais foram orientados que o formulário tratava dos Ofícios da Cidadania e que se destinava a subsidiar coleta de dados para dissertação de mestrado;
 - b) foram instados a indicar no formulário o município do Cartório, em uma lista fechada com os 417 (quatrocentos e dezessete) municípios baianos;
 - c) em seguida, deveriam indicar se a atribuição do Cartório era de Registro Civil ou de Registro Civil com funções notariais;
 - d) depois, questionava se o(a) delegatário(a) aderiu ao convênio do Ofício da Cidadania para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC, com duas opções de resposta: sim ou não;
- I. **caso o(a) delegatário(a) ou oficial(a) marcasse “sim”**, o formulário era direcionado para outra seção, que se iniciava com a seguinte pergunta: O(A) delegatário(a) está satisfeito com o referido convênio? Havia as opções “sim” ou “não”;
- i. se o(a) delegatário(a) marcasse “sim”, a coleta de dados era encerrada, já que ela é destinada a entender os motivos da insatisfação dos que aderiram aos convênios e das razões daqueles que não fizeram a adesão;
 - ii. se o(a) delegatário(a) marcasse “não”, seguia-se para outra seção, com o seguinte questionamento: “A qual(is) fator(es) esse(a) delegatário(a)

atribui a insatisfação com o referido convênio? (pode ser marcada mais de uma opção, se for o caso; também pode ser indicado um motivo adicional por escrito)". Dentre as opções de resposta, encontravam-se as seguintes: i) baixa remuneração; ii) falta de estrutura para oferta do serviço; iii) falta de suporte do órgão público responsável pelo convênio; e iv) outros, opção na qual a pessoa poderia indicar motivo diferente dos anteriores;

II. **caso o(a) delegatário(a) ou oficial(a) marcasse “não”**, indicando, portanto, que ele não aderiu ao convênio, o formulário era direcionado para outra seção, que se iniciava com a seguinte pergunta: “A qual(is) fator(es) esse(a) delegatário(a) atribui o desinteresse na adesão do referido convênio? (pode ser marcada mais de uma opção, se for o caso; também pode ser indicado um motivo adicional por escrito)". Dentre as opções de resposta, encontravam-se as seguintes: i) baixa remuneração; ii) falta de estrutura para oferta do serviço; iii) falta de suporte do órgão público responsável pelo convênio; e iv) outros, opção na qual a pessoa poderia indicar motivo diferente dos anteriores;

III. após os passos indicados nos incisos I ou II acima indicados, o formulário era encerrado.

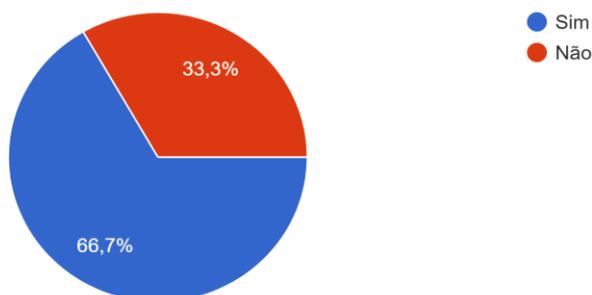
Vale destacar que o formulário do *Google Forms* seguiu exatamente a sequência acima mencionada, pois nessa ferramenta é possível indicar para qual seção a pessoa deve ser direcionada, a depender da resposta da pergunta anterior (ver Apêndice A). Encerrada a aplicação do questionário estruturado, procedeu-se à análise e tratamento dos respectivos dados, conforme demonstrado a seguir.

No tocante à adesão ao convênio, as informações contidas no gráfico 01 (a seguir) dão conta que 66,7% (sessenta e seis inteiros e sete décimos por cento) dos entrevistados aderiram ao convênio e 33,3% (trinta e três inteiros e três décimos por cento) não aderiram. Percebe-se, assim, que esse número é semelhante àquele obtido por meio de busca na plataforma da Arpen-Brasil, a qual indicou que cerca de 64,5% (sessenta e quatro inteiros e cinco décimos por cento) dos Cartórios de Registro Civil da Bahia aderiram ao referido convênio.

Gráfico 1 – Adesão ao convênio para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC na Bahia 2023

O(A) delegatário(a) aderiu ao convênio do Ófício da Cidadania para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC?

60 respostas



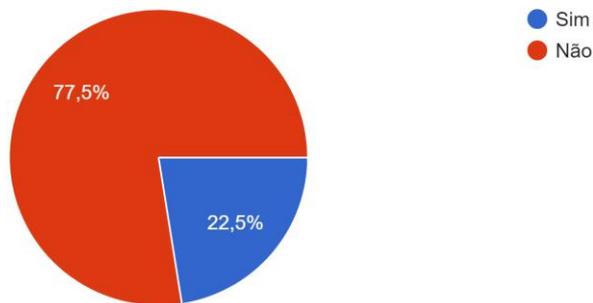
Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023).

Quanto à satisfação, a partir dos dados do gráfico 2, constata-se que, em que pese o número de aderentes ao convênio ser considerável (66,7%, conforme gráfico 01), 77,5% (setenta e sete inteiros e cinco décimos por cento) desses Oficiais não estão satisfeitos com o convênio celebrado e apenas 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) declararam-se satisfeitos.

Das razões de insatisfação destacam-se a baixa remuneração (71%), a falta de estrutura para oferta do serviço (22,6%) e principalmente a falta de suporte do órgão público responsável pelo convênio (77%). Também foram mencionadas como causas de insatisfação de menor impacto a “concorrência” com os Correios e a inconsistência do sistema.

Gráfico 2 – Satisfação com o convênio para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC na Bahia 2023

O(A) delegatário(a) está satisfeito com o referido convênio?
40 respostas

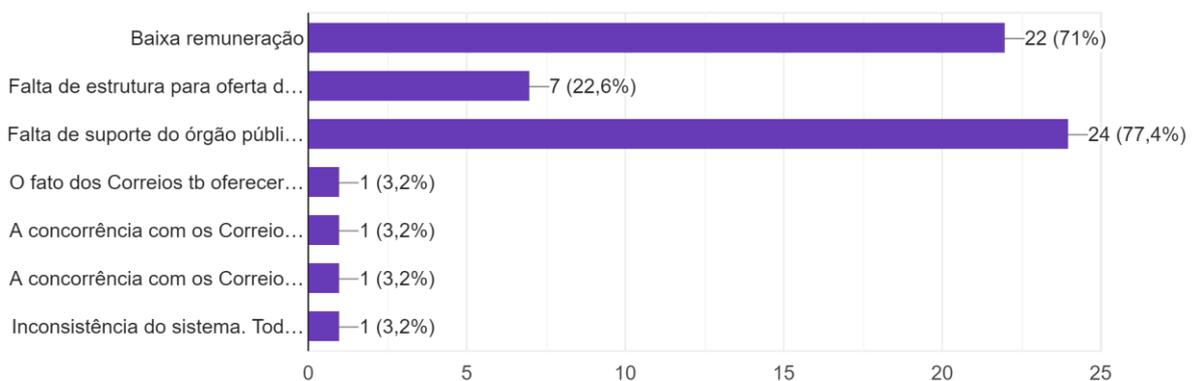


Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023).

Os dados do gráfico 3 exibem as causas das insatisfações com o convênio e neles percebemos que o principal motivo se refere à falta de suporte do órgão público responsável pelo convênio, seguido da baixa remuneração e da falta de estrutura para oferta do serviço.

Gráfico 3 – Fatores de insatisfação com o convênio para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC na Bahia 2023

A qual(is) fator(es) esse(a) delegatário(a) atribui a insatisfação com o referido convênio? (pode ser marcada mais de uma opção, se for o caso; também ...e ser indicado um motivo adicional por escrito)
31 respostas



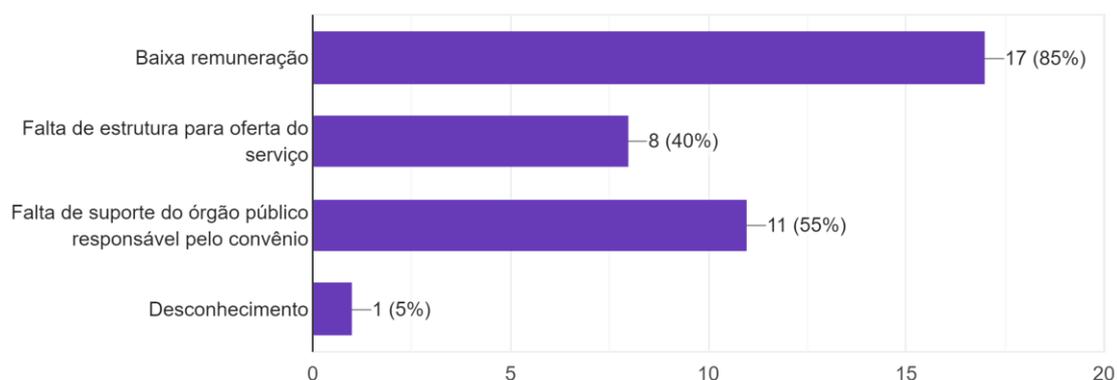
Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023).

Quanto a esses fatores indicados nos dados do gráfico 3, chama a atenção o fato de a falta de suporte ser causa de insatisfação maior do que a própria remuneração pelo serviço, indicando que, em que pese haver o convênio, ele não tem funcionado a contento em razão da deficiência no suporte necessário à prestação do serviço.

Os motivos de não adesão ao convênio são apresentados nos dados do gráfico 4, onde se percebe que dentre aqueles Oficiais que responderam não ter aderido, 85% atribuem à baixa remuneração o fator preponderante da falta de interesse. Outros 40% atribuem o desinteresse à falta de estrutura para oferta do serviço e 55% à falta de suporte do órgão público responsável pelo convênio. Nota-se, assim, que para que haja uma maior adesão dos Oficiais, há que se ter uma mudança de postura do órgão público responsável, no sentido de melhorar a contrapartida e de prestar um suporte contínuo e adequado.

Gráfico 4 – Fatores de não adesão ao convênio para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC na Bahia 2023

A qual(is) fator(es) esse(a) delegatário(a) atribui o desinteresse na adesão do referido convênio?
(pode ser marcada mais de uma opção, se for o cas...de ser indicado um motivo adicional por escrito)
20 respostas



Fonte: elaborado pelo próprio autor (2023).

Da análise dos dados coletados, depreende-se que os principais entraves à implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros pelos Ofícios da Cidadania no estado da Bahia relacionam-se, como demonstrado, à ausência de

convênios estaduais que permitam a solicitação de emissão e alteração de documentos pessoais diretamente nos Cartórios de Registro Civil; à baixa remuneração do convênio federal existente e à falta de suporte do órgão público responsável pelo convênio.

6.3 DAS PROPOSTAS DE MELHORIA

Com o objetivo de superar os entraves e dificuldades acima mencionados, este trabalho traz algumas sugestões de ordem prática, que se relacionam com o problema objeto desta pesquisa.

De início, deve-se buscar e manter um diálogo direto e aberto com o poder público sobre as potencialidades e vantagens da celebração de convênios com os Ofícios da Cidadania. Diz-se direto porque esse diálogo deve ser desenvolvido não só pelas associações de classe, mas também pelos próprios Oficiais de Registro Civil e o poder público, sem intermediários, pois são esses oficiais que implementarão as políticas públicas objeto dos ajustes celebrados.

Ademais, fala-se em aberto porque o diálogo a respeito dos convênios precisa expor de forma clara e sincera quais são as expectativas de cada uma das partes envolvidas, evitando-se assim futuras frustrações e/ou baixas adesões aos acordos pactuados.

Sugere-se, ainda, que nas tratativas prévias às celebrações de convênios, sejam implementadas formas mais democráticas de participação dos Oficiais de Registro Civil que eventualmente não puderem participar pessoalmente dos ajustes, como assembleias e votações virtuais realizadas pelas associações de classe.

Ademais, é preciso atentar-se para o fato de que a oferta de outros serviços pelos Ofícios da Cidadania implicará necessariamente em um aumento de custos para a manutenção da unidade extrajudicial. Em razão disso, o cálculo do valor da contraprestação do serviço deve ser suficiente não só para cobrir os custos, mas também para remunerar o titular da unidade, sob pena de desinteresse na adesão aos convênios.

Celebrado o convênio e estabelecido um valor justo pela remuneração, o poder público deve fornecer o suporte adequado, a fim de manter a continuidade e a

eficiência na prestação do serviço, pois percebeu-se neste trabalho que a falta de suporte do órgão público responsável é a principal causa de insatisfação dos Oficiais de Registro baianos com relação ao convênio firmado com a Secretaria da Receita Federal.

Por fim, propõe-se o encaminhamento (via registro ou sob ofício) desta dissertação aos organismos envolvidos para que conheçam o teor da pesquisa e os resultados alcançados, a fim de que ela sirva como ponto de partida para discussões sobre a celebração de convênios e a consequente implementação de políticas públicas inclusivas, vencendo-se as barreiras encontradas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Debater políticas públicas para a inclusão de transgêneros no Brasil é fundamental para promover uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse sentido, buscando contribuir com essa temática, esta pesquisa destinou-se a responder ao seguinte problema: os Ofícios da Cidadania (Cartórios de Registro Civil) podem contribuir na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros no estado da Bahia?

Para responder a essa questão, foi formulada a seguinte hipótese, testada ao longo deste trabalho: os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais podem contribuir positivamente na implementação de políticas públicas de inclusão dos transgêneros na Bahia, especialmente em razão da capilaridade do serviço prestado.

Visando testar a hipótese formulada e responder ao problema de pesquisa, definiu-se como objetivo geral do trabalho investigar os limites e as potencialidades da atuação dos Ofícios da Cidadania na prestação de serviços públicos, especialmente no tocante à emissão de documentos para a população transgênero. A busca desse objetivo geral desenvolveu-se sob a orientação de quatro objetivos específicos, devidamente cumpridos nos capítulos 3, 4, 5 e 6.

Abordou-se no presente trabalho aspectos das temáticas concernentes à individualização da pessoa natural, à identidade de gênero, às políticas públicas de inclusão dos transgêneros, ao registro civil das pessoas naturais e sua nova roupagem, concebidos como ofícios da cidadania, à possibilidade de alteração de prenome e gênero extrajudicialmente e à celebração de convênios entre o poder público e os Ofícios da Cidadania.

Utilizou-se como marco teórico dos temas de sexo e gênero o Parecer Consultivo OC-24/17, de 24 de novembro de 2017, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o qual serviu de fundamento para que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 4275-DF, desse nova interpretação ao artigo 58 da Lei 6.015/73, a fim de permitir que os transgêneros possam realizar a alteração de prenome e gênero diretamente nos Cartórios de Registro Civil.

Tratou-se a respeito do conceito de políticas públicas e seus ciclos, promovendo sua relação com a presente pesquisa, a qual está inserida, primordialmente, na etapa

referente à fase de implementação de políticas públicas. Outras políticas públicas inclusivas dos transgêneros foram apontadas, demonstrando a evolução do debate, até a possibilidade de averbação direta da alteração de prenome e gênero nos escritórios de registro civil das pessoas naturais.

Relacionou-se as temáticas das questões de gênero e das políticas públicas aos escritórios de registro civil das pessoas naturais, abordando-se, inclusive, a obrigatoriedade, pela Constituição Federal de 1988, de delegação desses serviços à pessoa física aprovada em concurso público de provas e títulos, o que assegurou ainda mais segurança jurídica aos procedimentos realizados nos Cartórios.

Mencionou-se o reconhecimento, pela Lei n. 13.484/17, dos Cartórios de Registro Civil como “Escritórios da Cidadania”, fato que reflete a possibilidade, que já era aplicada na prática, de prestação de outros serviços pelos Cartórios de Registro Civil, a exemplo do convênio para emissão de CPF de recém-nascido no ato do registro de nascimento.

Pontuou-se que os números demonstram o êxito da medida, já que até novembro de 2022, mais de 16 milhões de CPFs foram emitidos gratuitamente pelos cartórios de registro civil no momento da lavratura do registro de nascimento, em razão do convênio firmado em 2015 entre a entidade de classe dos Registradores Civis e a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal.

Concluiu-se que os principais benefícios dos Escritórios da Cidadania são sua capilaridade e celeridade. No estado da Bahia, apesar da existência do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), o número de unidades é insuficiente para atender a todos os municípios. Portanto, formar parcerias com os Escritórios da Cidadania, que estão presentes em todos os municípios, seria vantajoso, principalmente para a população transgênero.

Isso porque, após a alteração de prenome e gênero no registro de nascimento, as pessoas transgênero precisam expor sua intimidade em diversos locais para modificar todos os seus documentos pessoais, o que envolve várias visitas a diferentes órgãos públicos.

Com a ampliação de convênios com os Escritórios da Cidadania na Bahia, essas alterações poderiam ser feitas em um único lugar, poupando a pessoa de expor sua intimidade repetidamente. Nesse sentido, demonstrou-se a possibilidade de que, logo

após a realização do procedimento de alteração de prenome e gênero no cartório, o requerente possa requerer a emissão de seus novos documentos de identificação na própria serventia, tais como CPF, RG, título de eleitor e passaporte.

Informou-se que até junho de 2023, mais de 500 (quinhentas) alterações de nome e gênero foram feitas no estado da Bahia, o que indica a necessidade de parcerias para facilitar a emissão de documentos atualizados, concluindo-se que os Ofícios da Cidadania podem desempenhar um papel fundamental nesse aspecto.

Discutiu-se a respeito dos principais entraves à implementação de tais políticas, como a ausência de convênios do governo do estado com os Cartórios de Registro Civil; a baixa remuneração do convênio federal existente e a falta de suporte do órgão público após a celebração do convênio.

Propôs-se ações que podem contribuir para a superação dessas dificuldades, como o diálogo aberto e direto entre os Registradores Cíveis e o poder público, a maior participação dos Oficiais na tomada de decisões, a justa remuneração pelos serviços prestados e o contínuo suporte operacional do órgão público.

Concluiu-se, por fim, que a hipótese levantada foi corroborada e que os Ofícios da Cidadania podem contribuir com a implementação de políticas públicas inclusivas dos transgêneros no estado da Bahia, respondendo-se afirmativamente à questão de pesquisa. Essa contribuição, no entanto, depende da atuação de outros atores, notadamente o poder público, a quem competirá firmar convênios com os Oficiais de Registro Civil para prestação de serviços públicos relacionados à emissão de documentos pessoais.

Como limitações deste estudo, destacam-se os seguintes aspectos: a quantidade de Oficiais questionados a respeito do convênio entre a Arpen/BR e a Receita Federal do Brasil (12% do total) e a ausência de uma pesquisa de campo para se entender de maneira pormenorizada as dificuldades enfrentadas pelos transgêneros para a efetivação de seus direitos.

Sugere-se, assim, como possíveis extensões deste trabalho: i) uma pesquisa mais abrangente com os Oficiais de Registro Civil da Bahia, aplicando-se métodos estatísticos para se testar os resultados obtidos com a aplicação do questionário estruturado empregado neste estudo; ii) a realização de pesquisa de campo com transgêneros, utilizando-se de entrevistas para a coleta de dados a respeito das

dificuldades enfrentadas por eles para a efetivação de seus direitos; iii) um estudo comparativo a respeito dos convênios em vigor em outros estados, para se verificar quais casos podem ser considerados de sucesso e as razões determinantes para isso.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. Princípios de protesto de títulos. *In*: DIP, Ricardo Henry Marques (coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: Safe, 2004.

AMARAL, Eduardo Tadeu Roque. **Nomes Próprios de Pessoa: Introdução à Antroponímia Brasileira**. São Paulo: Blucher, 2020. *E-book*.

ARPEN-BRASIL. **Registro Civil, página dos Ofícios da Cidadania**. Página inicial. Disponível em: <https://rfb.registrocivil.org.br/>. Acesso em: 16 ago. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Cartório em Números: Atos Eletrônicos, Desburocratização, Capilaridade, Cidadania e Confiança. Serviços Públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País**. 4. ed. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BARBOSA, Helena. **Instalado o primeiro Ofício da Cidadania para emissão de RG**. Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Maranhão, 27/07/2022. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/cgj/noticia/507319>. Acesso em: 13 ago. 2023.

BRANDELLI, Leonardo. **Nome civil da pessoa natural**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento n. 73, de 28 de junho de 2018. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). **Diário da Justiça eletrônico do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília-DF, n. 119/2018, , p. 8, 29 de junho de 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento n. 95, de 1º de abril de 2020. **Diário da Justiça eletrônico do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília-DF, 1º de abril de 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3265>.

Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento n. 122, de 13 de agosto de 2021. Dispõe sobre o assento de nascimento no Registro Civil das Pessoas Naturais nos casos em que o campo sexo da Declaração de Nascido Vivo (DNV) ou na Declaração de Óbito (DO) fetal tenha sido preenchido “ignorado”. **Diário da Justiça eletrônico do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília-DF, 20 de agosto de 2021a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4066>. Acesso em: 10 jan. 2023..

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 81, de 09 de junho de 2009. Dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília-DF, 15 de julho de 2009, p. 2. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 175, de 14 de maio de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília-DF, 15 de maio de 2013, p. 2. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 9 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 05 de julho de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 13 de abril de 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Jornadas de direito civil I, III, IV e V**: enunciados aprovados/coordenador científico Ministro Ruy Rosado de Aguiar Júnior. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012a. p. 48. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/EnunciadosAprovados-Jornadas-1345.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Regula o § 2o do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 30 de dezembro de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10169.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 31 de dezembro de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 de novembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.265, de 12 de fevereiro de 1996. Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 13 de fevereiro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9265.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.265%2C%20DE%2012,necess%C3%A1rios%20ao%20exerc%C3%ADcio%20da%20cidadania.. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 1º de abril de 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso Especial n. 1181417/SC. Recorrente: Maria de Lourdes Meyer. Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília-DF, 19 de agosto de 2010. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília-DF, 03 de setembro de 2010a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201000328356. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial n. 1097995/RJ. Recorrente: Repsol YPF Brasil S/A. Recorrido: Tabelionato do 1º Ofício de Protesto de Títulos. Relator: Ministro Massami Uyeda. Brasília-DF, 21 de setembro de 2010. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília-DF, 06 de outubro de 2010b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1006260&num_registro=200802397117&data=20101006&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial n. 1860649/SP. Recorrente: C N DA S. Recorrido: Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Brasília-DF, 12 de maio de 2020. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília-DF, 18 de maio de 2020b. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201803358304&dt_publicacao=18/05/2020. Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Recurso Especial n. 1626739/RS. Recorrente: Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília-DF, 09 de maio de 2017. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília-DF, 1º de agosto de 2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201602455869. Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 5-DF. Trechos do voto Min. Nelson Jobim, relator. **Informativo**, n. 173. Brasília, 29 de novembro a 3 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo173.htm>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4275/DF. Requerente: Procuradoria-Geral da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília-DF, 01 de março de 2018. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília-DF, 07 de março de 2019a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399205/false>. Acesso em: 05 de dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 5543/DF. Requerente: Partido Socialista Brasileiro - PSB. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília-DF, 11 de maio de 2020. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília-DF, 26 de agosto de 2020c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429684/false>. Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.378-5/ES. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 30 de novembro de 1995. **Diário da Justiça**, Brasília-DF, 30 de maio de 1997, grifo nosso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.415-SP. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, Distrito Federal, 10 de novembro de 2011. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, Distrito Federal, 09 de fevereiro de 2012b. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur204198/false>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5855/DF. Requerente: Partido Republicano Brasileiro - PRB. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília-DF, 10 de abril de 2019. Diário da Justiça, Brasília-DF, 25 de setembro de 2019b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411547/false>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF. Requerente: Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília-DF, 13 de junho de 2019. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília-DF, 06 de outubro de 2020d. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433180/false>. Acesso em: 05 dez. 2022.

CARTÓRIOS de Notas do RJ passam a emitir segunda via de RG e CNH. g1 Rio, 19/05/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/05/19/cartorios-de-notas-do-rj-passam-a-emitir-segunda-via-de-rg-e-cnh.ghtml>. Acesso em: 13 ago. 2023.

CASSETTARI, Christiano. **Elementos de Direito Civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASSETTARI, Christiano. **Elementos de direito civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada: (Lei 8.935/94)**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estatuto**. La Paz, Bolívia, outubro de 1979. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/estatuto.cfm?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer Consultivo OC-24/17**. Julgado em 24/11/2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_por.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

CRUZ, Layna. **Corregedoria Geral da Justiça homologa convênio para preparo de emissão de RG nos cartórios**. Tribunal de Justiça do Espírito Santo, Vitória, 11 de outubro de 2022. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/corregedoria-geral-homologa-convenio-firmado-entre-policia-civil-sinoreg-e-arpem-brasil-para-preparo-de-emissao-de-rg-nos-cartorios/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. *E-book*.

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico universitário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*.

DINIZ, Maria Helena. **Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: parte geral e LINDB**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

FEFERBAUM, Marina. **Proteção internacional dos direitos humanos: análise do sistema africano**. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Do nome civil das pessoas naturais**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

GAGLIARDI, Andreia Ruzzante; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de; CAMARGO NETO, Mario de Carvalho. Coordenador: Christiano Cassettari. **Registro Civil das Pessoas Naturais**. São Paulo: Foco, 2021. Edição do Kindle.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. *E-book*.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. São Paulo: Rideel, 1995.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*.

HOLOVKO, Cândida Sé; CORTEZZI, Cristina Maria. **Sexualidades e gênero:**

Desafios da Psicanálise. São Paulo: Editora Blucher, 2017. *E-book*.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. v. II. São Paulo: YK Editora, 2017.

KÜMPEL, Vitor Frederico; VIANA, Giselle de Menezes. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: YK Editora, 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 11. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direitos humanos & cidadania à luz do novo direito internacional**. Campinas: Minelli, 2002.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Direitos humanos, cidadania e educação. Uma nova concepção introduzida pela Constituição Federal de 1988. Jus **Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 51, 1º de outubro de 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2074/direitos-humanos-cidadania-e-educacao>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOTTA, Alexandre de Medeiros. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Tubarão: Editora Copiart, 2012.

NETO, José Manuel de Arruda A.; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto. **Lei de Registros Públicos Comentada**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*.

NOME. *In*: HOUAISS, Grande Dicionário. Disponível em: https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v5-4/html/index.php#2. Acesso em: 10 jan. 2023.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.

PAMPLONA, Danielle Anne. O estudo de políticas públicas e as possibilidades para o Direito. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (org.). **Direitos humanos e vulnerabilidade em políticas públicas**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2017. Cap. II.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Dicionário de direito de família e sucessões:** ilustrado. São Paulo: Saraiva, 2015.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Orientações para elaboração de citações e referências:** conforme as NBRs 10520:2023 e 6023:2018, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). 5. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2023. Disponível em: <http://portal.pucminas.br/biblioteca/documentos/ABNT-Formatar-indicar-citacoes-e-referencia-las-NOVO.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. E-book.

QUEIROZ, Ranniery. **Mais facilidade:** Corregedoria do Tribunal de Justiça autoriza cartórios a emitirem RG. Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, 11/02/2022. Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/noticias/66809>. Acesso em: 13 ago. 2023.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 12 nov. 2023.

RETIFICAÇÕES de gênero e prenome de pessoas trans aumentam mais de 200% nos cartórios da BA: 'cada passo é um renascimento'. g1 BA, 2023. Disponível em: <https://www.arpenba.org.br/g1-ba-retificacoes-de-genero-e-prenome-de-pessoas-trans-aumentam-mais-de-200-nos-cartorios-da-ba-cada-passo-e-um-renascimento/>. Acesso em: 27 jul. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 11.183, de 29 de junho de 1998. Dispõe sobre os concursos de ingresso e remoção nos serviços notarial e registral, neste Estado, e sobre a ação disciplinar, relativa aos mesmos serviços, conforme previsão da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, 1998. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.183.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. **Curso de Direito Civil 1 – Parte Geral e LINDB.** Salvador: JusPODIVM, 2014.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas:** conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020, *E-book*.

SILVA, Beatriz Pereira da. **A efetividade da proteção da identidade de gênero e do nome da pessoa transexual**: análise de constitucionalidade e de convencionalidade. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2016.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções fundamentais de direito registral e notarial**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. *E-book*.

VELOSO, Zeno. **Direito civil**: temas. Belém: Artes Gráficas Perpétuo Socorro Ltda, 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: parte geral. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WU, Xun *et al.*. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos [online]. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%Adticas%20P%C3%Bablicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

APÊNDICE A – Questionário estruturado sobre o convênio entre a Arpen/BR e a Receita Federal

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

Prezado(a), este formulário possui tempo médio de preenchimento de 2 minutos e destina-se a subsidiar pesquisa para dissertação de mestrado a respeito dos Ofícios da Cidadania. Obrigado desde já pela sua participação. Atenciosamente, Sand's Loures, Oficial do RCPN de Dias d'Ávila/BA.

* Indica uma pergunta obrigatória

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

1. Favor indicar o município do Cartório *

Marcar apenas uma oval.

- Abaíra
- Abaré
- Acajutiba
- Adustina
- Água Fria
- Érico Cardoso
- Aiquara
- Alagoinhas
- Alcobaça
- Almadina
- Amargosa
- Amélia Rodrigues
- América Dourada
- Anagé
- Andaraí
- Andorinha
- Angical
- Anguera
- Antas
- Antônio Cardoso
- Antônio Gonçalves
- Aporá
- Apuarema
- Aracatu
- Araçás
- Araci
- Aramari
- Arataca
- Aratuípe
- Aurelino Leal
- Baianópolis
- Baixa Grande

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Banzaê
- Barra
- Barra da Estiva
- Barra do Choça
- Barra do Mendes
- Barra do Rocha
- Barreiras
- Barro Alto
- Barrocas
- Barro Preto
- Belmonte
- Belo Campo
- Biritinga
- Boa Nova
- Boa Vista do Tupim
- Bom Jesus da Lapa
- Bom Jesus da Serra
- Boninal
- Bonito
- Boquira
- Botuporã
- Brejões
- Brejolândia
- Brotas de Macaúbas
- Brumado
- Buerarema
- Buritirama
- Caatiba
- Cabaceiras do Paraguaçu
- Cachoeira
- Caculé
- Caém
- Caetanos
- Caetité

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Cafarnaum
- Cairu
- Caldeirão Grande
- Camacan
- Camaçari
- Camamu
- Campo Alegre de Lourdes
- Campo Formoso
- Canápolis
- Canarana
- Canavieiras
- Candeal
- Candeias
- Candiba
- Cândido Sales
- Cansanção
- Canudos
- Capela do Alto Alegre
- Capim Grosso
- Caraíbas
- Caravelas
- Cardeal da Silva
- Carinhanha
- Casa Nova
- Castro Alves
- Catolândia
- Catu
- Caturama
- Central
- Chorrochó
- Cícero Dantas
- Cipó
- Coaraci
- Cocos

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Conceição da Feira
- Conceição do Almeida
- Conceição do Coité
- Conceição do Jacuípe
- Conde
- Condeúba
- Contendas do Sincorá
- Coração de Maria
- Cordeiros
- Coribe
- Coronel João Sá
- Correntina
- Cotegipe
- Cravolândia
- Crisópolis
- Cristópolis
- Cruz das Almas
- Curaçá
- Dário Meira
- Dias d'Ávila
- Dom Basílio
- Dom Macedo Costa
- Elísio Medrado
- Encruzilhada
- Entre Rios
- Esplanada
- Euclides da Cunha
- Eunápolis
- Fátima
- Feira da Mata
- Feira de Santana
- Filadélfia
- Firmino Alves
- Floresta Azul

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Formosa do Rio Preto
- Gandu
- Gavião
- Gentio do Ouro
- Glória
- Gongogi
- Governador Mangabeira
- Guajeru
- Guanambi
- Guaratinga
- Heliópolis
- Iaçú
- Ibiassucê
- Ibicaraí
- Ibiçara
- Ibiçuí
- Ibipêba
- Ibipitanga
- Ibiquera
- Ibirapitanga
- Ibirapuã
- Ibirataia
- Ibitiara
- Ibititá
- Ibotirama
- Ichu
- Igaporã
- Igrapiúna
- Iguai
- Ilhéus
- Inhambupe
- Ipecaetá
- Ipiáú
- Ipirá

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Ipupiara
- Irajuba
- Iramaia
- Iraquara
- Irará
- Irecê
- Itabela
- Itaberaba
- Itabuna
- Itacaré
- Itaeté
- Itagi
- Itagibá
- Itagimirim
- Itaguaçu da Bahia
- Itaju do Colônia
- Itajuípe
- Itamaraju
- Itamari
- Itambé
- Itanagra
- Itanhém
- Itaparica
- Itapé
- Itapebi
- Itapetinga
- Itapicuru
- Itapitanga
- Itaquara
- Itarantim
- Itatim
- Itiruçu
- Itiúba
- Itororó

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Ituaçu
- Ituberá
- Iuiu
- Jaborandi
- Jacaraci
- Jacobina
- Jaguaquara
- Jaguarari
- Jaguaripe
- Jandaíra
- Jequié
- Jeremoabo
- Jiquiriçá
- Jitaúna
- João Dourado
- Juazeiro
- Jucuruçu
- Jussara
- Jussari
- Jussiape
- Lafaiete Coutinho
- Lagoa Real
- Laje
- Lajedão
- Lajedinho
- Lajedo do Tabocal
- Lamarão
- Lapão
- Lauro de Freitas
- Lençóis
- Licínio de Almeida
- Livramento de Nossa Senhora
- Luís Eduardo Magalhães
- Macajuba

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Macarani
- Macaúbas
- Macururé
- Madre de Deus
- Maetinga
- Maiquinique
- Mairi
- Malhada
- Malhada de Pedras
- Manoel Vitorino
- Mansidão
- Maracás
- Maragogipe
- Maraú
- Marcionílio Souza
- Mascote
- Mata de São João
- Matina
- Medeiros Neto
- Miguel Calmon
- Milagres
- Mirangaba
- Mirante
- Monte Santo
- Morpará
- Morro do Chapéu
- Mortugaba
- Mucugê
- Mucuri
- Mulungu do Morro
- Mundo Novo
- Muniz Ferreira
- Muquém do São Francisco
- Muritiba

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Mutuípe
- Nazaré
- Nilo Peçanha
- Nordestina
- Nova Canaã
- Nova Fátima
- Nova Ibiá
- Nova Itarana
- Nova Redenção
- Nova Soure
- Nova Viçosa
- Novo Horizonte
- Novo Triunfo
- Olindina
- Oliveira dos Brejinhos
- Ouriçangas
- Ourolândia
- Palmas de Monte Alto
- Palmeiras
- Paramirim
- Paratinga
- Paripiranga
- Pau Brasil
- Paulo Afonso
- Pé de Serra
- Pedrão
- Pedro Alexandre
- Piatã
- Pilão Arcado
- Pindaí
- Pindobaçu
- Pintadas
- Piraí do Norte
- Piripá

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Piritiba
- Planaltino
- Planalto
- Poções
- Pojuca
- Ponto Novo
- Porto Seguro
- Potiraguá
- Prado
- Presidente Dutra
- Presidente Jânio Quadros
- Presidente Tancredo Neves
- Queimadas
- Quijingue
- Quixabeira
- Rafael Jambeiro
- Remanso
- Retirolândia
- Riachão das Neves
- Riachão do Jacuípe
- Riacho de Santana
- Ribeira do Amparo
- Ribeira do Pombal
- Ribeirão do Largo
- Rio de Contas
- Rio do Antônio
- Rio do Pires
- Rio Real
- Rodelas
- Ruy Barbosa
- Salinas da Margarida
- Salvador
- Santa Bárbara
- Santa Brígida

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Santa Cruz Cabralia
- Santa Cruz da Vitória
- Santa Inês
- Santaluz
- Santa Luzia
- Santa Maria da Vitória
- Santana
- Santanópolis
- Santa Rita de Cássia
- Santa Terezinha
- Santo Amaro
- Santo Antônio de Jesus
- Santo Estêvão
- São Desidério
- São Domingos
- São Félix
- São Félix do Coribe
- São Felipe
- São Francisco do Conde
- São Gabriel
- São Gonçalo dos Campos
- São José da Vitória
- São José do Jacuípe
- São Miguel das Matas
- São Sebastião do Passé
- Sapeaçu
- Sátiro Dias
- Saubara
- Saúde
- Seabra
- Sebastião Laranjeiras
- Senhor do Bonfim
- Serra do Ramalho
- Sento Sé

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Serra Dourada
- Serra Preta
- Serrinha
- Serrolândia
- Simões Filho
- Sítio do Mato
- Sítio do Quinto
- Sobradinho
- Souto Soares
- Tabocas do Brejo Velho
- Tanhaçu
- Tanque Novo
- Tanquinho
- Taperoá
- Tapiramutá
- Teixeira de Freitas
- Teodoro Sampaio
- Teofilândia
- Teolândia
- Terra Nova
- Tremedal
- Tucano
- Uauá
- Ubaíra
- Ubaitaba
- Ubatã
- Uibaí
- Umburanas
- Una
- Urandi
- Uruçuca
- Utinga
- Valença
- Valente

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania

- Várzea da Roça
- Várzea do Poço
- Várzea Nova
- Varzedo
- Vera Cruz
- Vereda
- Vitória da Conquista
- Wagner
- Wanderley
- Wenceslau Guimarães
- Xique-Xique

2. Qual a atribuição do Cartório? *

Marcar apenas uma oval.

- Registro Civil
- Registro Civil com funções Notariais

3. O(A) delegatário(a) aderiu ao convênio do Ofício da Cidadania para prestação de serviços relacionados ao CPF e procuração digital para o e-CAC? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim *Pular para a pergunta 4*
- Não *Pular para a pergunta 5*

Satisfação com o convênio

4. O(A) delegatário(a) está satisfeito com o referido convênio? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não *Pular para a pergunta 6*

Motivos da não adesão

5. A qual(is) fator(es) esse(a) delegatário(a) atribui o desinteresse na adesão do referido convênio? (pode ser marcada mais de uma opção, se for o caso; também pode ser indicado um motivo adicional por escrito) *

Marque todas que se aplicam.

- Baixa remuneração
- Falta de estrutura para oferta do serviço
- Falta de suporte do órgão público responsável pelo convênio
- Outro: _____

Motivos da insatisfação

6. A qual(is) fator(es) esse(a) delegatário(a) atribui a insatisfação com o referido convênio? (pode ser marcada mais de uma opção, se for o caso; também pode ser indicado um motivo adicional por escrito) *

Marque todas que se aplicam.

- Baixa remuneração
- Falta de estrutura para oferta do serviço
- Falta de suporte do órgão público responsável pelo convênio
- Outro: _____

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

12/09/2023, 11:21

Pesquisa - Ofícios da Cidadania