

1. INTRODUÇÃO

Instituído no Brasil a partir do Decreto 9.886, de 7 de março de 1888, substituiu o sistema registral organizado pela igreja católica e aos poucos foi se agigantando até ser legalmente reconhecido como um verdadeiro Ofício da Cidadania.

Nessa longa trajetória, a Constituição Federal de 1988 foi um marco decisivo ao delegar a prestação do serviço de natureza pública a particulares, pessoas físicas aprovadas em concurso de provas e títulos, nos moldes do que foi estipulado pelo art. 236.

A gestão privada das notas e registros públicos trouxe muitos benefícios em termos de eficiência e qualidade na prestação do serviço, que tem como Princípio norteador a Segurança Jurídica dos atos, negócios e bens jurídicos tutelados pela lei.

Em compasso com a perspectiva constitucional de assegurar a concretização dos direitos fundamentais, o Registro Civil das Pessoas Naturais tem potencialidades ainda inexploradas.

Baseando-se nessas premissas, o propósito do presente artigo é discorrer sobre o Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), apresentando os serviços que ele oferece nos diversos estados que pode contribuir para desenvolver novas habilidades no âmbito do Ofício da Cidadania, criando mecanismos efetivos para a democratização do conhecimento registral civil e conscientização da sociedade sobre a importância do exercício dos direitos individuais como forma de fortalecer a cidadania ativa.

Busca-se contribuir com esse trabalho, propiciando novas reflexões e ideias que podem ser exitosas tanto para o fortalecimento, quanto para o desenvolvimento do Registro Civil das Pessoas Naturais, o que, com efeito, demandará um esforço coordenado entre seus pares, a sociedade e as autoridades públicas.

A iniciativa de realizar este trabalho é convidar o leitor a refletir sobre as possibilidades de novas atribuições para o Registro Civil das Pessoas naturais, mediante alteração legislativa e/ou parcerias firmadas por meio de celebração de convênios com órgãos públicos ou entidades interessadas, como forma de aperfeiçoar cada vez mais a desburocratização, a qual deve pautar-se pela efetividade dos direitos fundamentais.

É lícito creditar que o projeto da educação registral civil em parceria com as escolas, a desburocratização do procedimento de alteração de regime de bens diretamente no Registro Civil das Pessoas Naturais, o convênio celebrado com o Detran-SP para a realização dos CRVA's, a parceria com o IBGE para a coleta de dados referentes à vacinação e matrícula

escolar, podem resultar em benefícios para todos os envolvidos: cidadãos, Estado e registradores civis.

2 O REGISTRO E A PUBLICIDADE DO ESTADO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS

2.1 Aspectos Gerais

Os serviços notariais e registrais são aqueles destinados a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (CENEVIVA, 2014). A doutrina e a jurisprudência consignam importantes características do serviço prestado por notários e registradores, das quais algumas serão analisadas a seguir para contextualização da pesquisa.

O Poder Público tem o dever de promover a realização dos serviços públicos para satisfazer os interesses e as necessidades da coletividade, podendo executá-los diretamente ou através da colaboração de pessoas físicas ou jurídicas, na forma da lei.252

O Estado brasileiro optou por realizar o serviço da atividade notarial e registral mediante delegação do Poder Público, precedida de concurso público de provas e títulos, com a fiscalização do Poder Judiciário. Prevê o art. 236 da Constituição Federal de 1988:

Art. 236 - Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1.º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

[...]

§ 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.

Os serviços notariais e registrais são prestados obrigatoriamente por pessoa física, profissional do Direito, a quem incumbe a sua consecução, não se permitindo que a outorga da delegação seja atribuída à pessoa jurídica; o concurso público de provas e títulos é realizado pelo Poder Judiciário, com a participação de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público e de notários e registradores (OLIVEIRA, 2020).

Os requisitos legais exigidos para a outorga da delegação são a habilitação em concurso público de provas e títulos, nacionalidade brasileira, capacidade civil, quitação com

obrigações militares e eleitorais, diploma de bacharel em direito, além da verificação de conduta ilibada condigna para o exercício da profissão.

Exige-se diploma de bacharel em Direito uma vez que se trata de atividade jurídica, cujo profissional do Direito milita com a interpretação e aplicação de normas e princípios jurídicos para o exercício da atividade¹.

A remuneração do delegatário se dá através da cobrança de emolumentos em razão de cada ato praticado, cujos valores são estabelecidos por lei estadual ou distrital, devendo refletir o efetivo custo e a adequada e suficiente remuneração do serviço prestado. Não é gasto nenhum valor dos cofres públicos para a realização da referida atividade pública, ou seja, não é direcionado nenhuma verba advinda do orçamento público para tal finalidade, e os valores cobrados, a título de emolumentos, estão afetados à consecução desse serviço público, por essa razão, será destinado ao gestor do serviço para possibilitar o seu exercício (carneiro, 2020).

Os emolumentos cobrados em razão do serviço notarial e registral têm natureza de tributo, na modalidade de taxa, observando-se, portanto, todas as limitações e garantias constitucionais da anterioridade e legalidade tributárias.

A relação jurídica entre o delegatário e o Estado, portanto, é de natureza pública, de verdadeiro vínculo jurídico público-administrativo mediante delegação. O titular do serviço continua sendo o Poder Público. O delegatário é a pessoa física aprovada no concurso público de provas e títulos, recebe o poder/dever de realizar a atividade notarial e registral em conformidade com as leis, sob a fiscalização do Poder Judiciário. Conforme elucida Di Pietro (2019), são particulares em colaboração com o poder público. Nos termos da Lei 8.935/94, o notário e o registrador respondem civil, administrativa e penalmente, em razão de seus atos (GENTIL, 2020).

Nalini (1997, p.61), após denunciar exageros na responsabilização disciplinar objetiva, traz esclarecimentos importantes a respeito da natureza jurídica da atividade dos delegatários de notas e registro:

Essas questões melhores se definiriam mediante uma prudente elaboração legislativa, que pudesse restituir, com a clareza e a precisão possível, o caminho histórico que, em muitos lugares do País, fez a grandeza das instituições auxiliares da Justiça: os registros públicos e as notas, organismos da prevenção de litígios, instrumento para a concórdia, ferramentas da paz jurídica, magistratura da segurança.

¹ O Conselho Nacional de Justiça, através do Enunciado Administrativo n. 21/2020 reconheceu expressamente a igualdade de tratamento jurídico entre os delegatários de notas e registro e as demais profissões jurídicas.

Conforme ensina Carvalho Filho (2019, p.601):

Quanto aos ofícios de notas (tabelionatos) e de registro, existem algumas particularidades e controvérsias sobre a matéria, e a razão consiste no fato de que, apesar de os titulares serem agentes do Estado, desempenham sua atividade por delegação, em caráter privado (art. 236, § 1º, da CF), numa aparente *contradictio*. No caso, podem vislumbrar-se duas relações jurídicas, uma interna e outra externa. Com relação à interna, os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis pelos prejuízos causados a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos designados ou escreventes autorizados, assegurado o direito de regresso. Quanto à externa, a conduta de tais agentes provoca a responsabilidade civil do Estado (art. 37, § 6º, da CF), que, inclusive, pode ser acionado diretamente, assegurando-se-lhe, porém, o direito de regresso.

No âmbito administrativo o delegatário será responsabilizado pelo Poder Judiciário, no exercício de seu poder fiscalizatório-disciplinar, conforme o grau da reprovabilidade das condutas dos notários e registradores, observado o devido processo administrativo, contraditório e ampla defesa, podendo resultar na aplicação das penalidades disciplinares de repreensão, multa, suspensão e a perda da delegação.

Na seara penal, os notários e registradores respondem pessoalmente conforme a sua culpabilidade, respondendo inclusive pelos crimes contra a Administração Pública. Dada à amplitude do conceito de agente público, o notário e registrador são considerados funcionários públicos para fins penais.

Pela responsabilidade civil tem o dever de indenizar em razão de danos que causarem a terceiros no exercício da atividade. Nesse aspecto, a recente Lei n. 13.286/2016 alterou a Lei dos Notários e Registradores para consolidar a responsabilidade civil subjetiva, que exige a demonstração da culpa, prevendo o prazo de três anos de prescrição, contado da data da lavratura do ato. Por outro lado, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que, além do notário e registrador, também o Estado, o poder delegante do serviço público notarial e registral, tem responsabilidade civil de natureza objetiva em razão de danos causados a terceiros independentemente de culpa. Em repercussão geral, por maioria, o STF aprovou o tema 777, com a seguinte tese:

O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Recurso Extraordinário n. 842846. Relator: MIN. LUIZ FUX. Julgado em 27 de fevereiro de 2019. Precedentes: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de16/4/1999; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13 e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014).

O usuário que experimentou o dano poderá acionar o notário ou registrador causador do evento dano, e nesse caso terá de demonstrar a culpa, devido à responsabilidade subjetiva, prevista no art. 22 da Lei n. 8935/94, com a sua redação dada pela Lei n. 13.286/2016. Deverá demandar diretamente o Estado, caso em que a responsabilidade civil é objetiva, dispensada a comprovação da culpa, tendo em conta que o Poder Público tem o dever de prestar serviço público de qualidade e eficiência. É dever do Poder Público regressar em face do notário e registrador, em caso de dolo ou culpa deste, conforme foi decidido no RE n. 842846 em 27/02/2019 pelo STF, em sede de repercussão geral².

Quanto às normas que regulam o Direito Notarial e Registral é possível afirmar que há um complexo e amplo microssistema de normas registrais e notariais as quais delineiam a atividade, a responsabilidade, a disciplina, sanções, a tributação incidente, os direitos e deveres destes profissionais, direitos dos usuários do serviço, a fiscalização pelo Poder Público, procedimentos, prazos e demais regramentos correspondentes (PAULIN, 2023).

Dentre o arcabouço jurídico que cuida desse assunto, destacam-se a Constituição Federal de 1988, a Lei n.º. 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), a Lei n.º. 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores), a Lei n.º. 9.492/97 (Lei de Protestos), a Lei n.º. 10.169/2000 (Emolumentos), a Lei n.º. 11.977/2009 (conhecida como Lei do programa minha casa minha vida, trata também do registro eletrônico e dá outras providências), o Código de Processo Civil de 2015, as normas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, por meio de suas respectivas Corregedorias locais, entre outras tantas normas federais e estaduais (RODRIGUES, 2014).

Quanto às atribuições dos serviços notariais e registrais, a Lei n.º. 6.015/73 as definiu conforme o critério da especialidade:

Art. 1º - Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)
§ 1º - Os Registros referidos neste art. são os seguintes: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975);
I - O registro civil de pessoas naturais; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975);
II - O registro civil de pessoas jurídicas; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975);
III - O registro de títulos e documentos; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975);
IV - O registro de imóveis. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

Contudo, esse rol não é exaustivo. A título de exemplo, o serviço de Protestos de Títulos e documentos de dívida tem previsão na Lei n.º. 9.492/97; o registro da propriedade de

² A responsabilidade civil subsidiária do Estado talvez teria sido a melhor solução a ser estabelecida pelo STF, tendo em vista a teoria do risco e o exercício privado da delegação, por conta e risco do delegatário, e aquele velho brocardo de que “quem aufere os bônus deve arcar com os ônus”, entretanto, essa tese foi discutida e restou vencida no referido julgado,

embarcações marítimas compete ao Tribunal marítimo regulado pela Lei Federal nº. 7.652/88; o registro de empresas mercantis é realizado pelas Juntas Comerciais dos Estados regulado pela Lei nº. 8934/94,278 dentre outros (CENEVIVA, 2010).

2.2 Registro Civil de Pessoas Naturais

2.2.1 Breve histórico

Conforme observa Batalha (1999, p.01), desde os primórdios da história do direito, sobretudo nas grandes civilizações da alta antiguidade, revela-se acentuada a “preocupação dos homens com a publicidade de certos fatos, atos ou negócios jurídicos, forçando sua realização ‘*coram populo*’ ou o seu registro seguro, não raro sob a proteção de divindades”.

A respeito da origem do Registro Civil de Pessoas Naturais que se conhece atualmente e sua proximidade com a Igreja Católica, Pereira (2019, p.188) ensina que:

Origina-se da prática adotada na Idade Média pelos padres cristãos, que anotavam o batismo, o casamento e o óbito dos fiéis, visando ao melhor conhecimento de seus rebanhos e à escrituração dos dízimos e emolumentos. Por muito tempo, em razão disto, perdurou a praxe de deixar a cargo da Igreja tais anotações que perpetuam os momentos principais da vida civil: nascimento, casamento e morte. Em nosso antigo direito, ligado ao poder espiritual da Igreja ao temporal do Estado, aceitava-se a prova resultante dos assentos eclesiásticos como específica para estes fatos, o que era princípio universalmente admitido. No século XIX, em razão de se mostrarem os assentos eclesiásticos insuficientes para atender às necessidades públicas, não só pela predominância, neles constante, da data do batismo sobre a do nascimento, como ainda pela proliferação dos filiados a outras crenças que ficavam sem meios de provar aqueles momentos essenciais de sua vida civil, instituiu-se, pela Lei nº 1.144, de 1861, o registro dos nascimentos, casamentos e óbitos para as pessoas que professassem religião diferente da oficial do Império. A regulamentação atual dos Registros Públicos foi baixada com a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (LRP) e permanece em vigor.

O Registro Civil de Pessoas Naturais brasileiro, desde a época do descobrimento, era incumbência da Igreja Católica. Cabia a esta, a atribuição de regular as condições e forma do casamento, bem como as condições de validade, opção que seguia a tradição de Portugal (BOSELI et al., 2020).

Azevedo (2019) ensina que o casamento da Igreja Católica praticado em Portugal foi trazido ao Brasil, mantendo-se a tradição prevista nas Ordenações Filipinas (art. § 1º do Título 46 do Livro 4º); e que a Constituição do Império tinha a religião católica como oficial, de modo que eram realizados apenas os casamentos entre pessoas católicas; os casamentos

mistos, entre pessoas católicas com pessoas não-católicas foram aceitos somente em 1848, por autorização do Papa Pio IX.

Além do casamento, a Igreja tinha a incumbência de fazer o registro dos nascidos, através do batismo, não existindo registro para as pessoas não-católicas (BATALHA, 1999).

Conforme relata Lopes (1997, p.24): “entre nós, ao tempo do Império, das relações entre a Igreja e os Estados, os assentamentos paroquiais eram revestidos de todo o valor probatório e outro registro não se conhecia que não o religioso”.

Entretanto, o Registro Paroquial era insatisfatório para a sociedade brasileira especialmente após o início da imigração de pessoas de todo o mundo e a abolição da escravidão, em período que havia pessoas de diversas religiões, ou seja, não-católicas.

Foi somente em 1861 que o registro passou a ser laico de modo que as pessoas católicas provavam o nascimento através do registro do batismo, oportunidade em que se declaravam legítimos; ao passo que as pessoas não católicas socorriam aos Escrivães de Paz para a extração de certidões de nascimento, óbito e casamentos, por força do comando do art. 2º da citada Lei 1.144 de 1861 (BATALHA, 1999).

Nessa época, poderia haver três tipos de casamentos: o católico, entre pessoas católicas; o misto, entre um católico e a outra pessoa de outra religião; o não católico, entre pessoas de outras religiões. O Registro ainda era paroquial. (SANTOS, 2006).

O Decreto n. 3.069 de 1863 regulamentou a Lei 1.144 de 1861; passou-se, assim, a admitir o registro de nascimentos, óbitos e casamentos de pessoas não católicas, cujos Livros ficaram sob a responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal (Livro de Casamentos) e do Escrivão do Juízo de Paz (Livro de Nascimentos e Óbitos). Além disso, concedeu autorização para que Pastores não católicos pudessem celebrar casamentos com efeitos civis.

O Decreto n. 9.886 de 1888 estabeleceu que o nascimento, o óbito, e o nome das pessoas nascidas depois de 31 de dezembro de 1888, somente poderiam ser comprovados através dos assentos do registro civil, tornando obrigatório o Registro Civil das Pessoas Naturais no Brasil, fossem elas católicas ou não católicas; foi a primeira vez no Brasil que surgiu a nomenclatura “Registro Civil”, cuja norma foi a responsável por dar laicidade ao matrimônio (BOSELLI et al., 2020).

Cabe ressaltar que a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 resultou na queda da monarquia e a promulgação da primeira constituição da República em 1891. Mais tarde, o Decreto n. 18.542 de 1928 que regulamentou os Registros Públicos, dentre eles o de “Pessoas Naturais”, o Decreto n. 4.857 de 1939 e o Decreto n. 1000 de 1969 foram as normas de registros públicos que mais se aproximam da Lei de Registros Públicos em vigor nos dias

de hoje. Da leitura dessas normas nota-se uma estrutura de organização e redação bastante semelhante com a atual Lei n. 6.015 de 1973.

A Lei de Registros Públicos, Lei n. 6.015/73, atualmente em vigor, previu o registro do casamento no Livro “B”, após cumpridas as formalidades inerentes à habilitação e celebração. Constou a possibilidade de se registrar os casamentos religiosos os quais podem ter efeitos civis, desde que registrados no Livro “B” auxiliar, caso em que a celebração realizada por autoridade religiosa, não importando de qual fé seja, tenha validade jurídica reconhecida pelo Poder Público, observada a laicidade do Estado.

Atualmente, o Registro Civil de Pessoas Naturais é reconhecido por sua capilaridade, uma vez que a lei prevê a existência de uma unidade em cada distrito de município do país, conforme prevê o art. 44, §2º, da Lei n. 8.935/94.

2.2.2 O registro civil de pessoas naturais e a tutela dos direitos fundamentais

Releva tecer considerações a respeito do papel que o registro civil de pessoas naturais tem feito na proteção dos direitos fundamentais. Dentre os serviços de registros públicos, o Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) dedica-se intensamente à tutela jurídica dos direitos da personalidade, em razão de suas atribuições. Tem como finalidade precípua conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos e fatos jurídicos relevantes da vida da pessoa humana: nascimento, casamento, óbito, emancipação, tutela, curatela, adoção, parentalidade etc.

Sobre a tutela dos direitos fundamentais da pessoa humana pelos registros públicos, leciona Araújo (2019, p.52):

Sua previsão embrionária é expressamente delineada pelo texto introdutório da Carta Magna, que consagra as diretrizes primordiais do Estado Democrático de Direito (arts. 1º, III, e 3º, da CF/1988). Entre os direitos fundamentais e os direitos da personalidade há uma relação de destacamento pois, enquanto os primeiros referem-se aos valores fundamentais atrelados a todas as pessoas, os direitos da personalidade podem ser direcionados ao estatuto pessoal de cada componente, vislumbrado em sua concretude, gerando a sua distinção e individualização dentro do todo. Os registros públicos, na medida em que conferem publicidade aos atos, atos fatos, atos/negócios jurídicos e atos ilícitos, constituem instrumento essencial para o exercício e salvaguarda desses direitos. O registro das pessoas naturais, e.g., é o meio pelo qual se confere existência jurídica ao sujeito e que possibilita o exercício de direitos subjetivos, pretensões, ações e exceções e poderes.

Cuida de temas sensíveis aos direitos da personalidade tais como a tutela do nome da pessoa natural e a retificação de nome e sexo de transexual que atualmente pode ser feita diretamente nos cartórios de registro civil. Tem atribuição para conferir autenticidade e

publicidade aos atos de reconhecimento de filiação inclusive a socioafetiva, que serão averbados no assento registral. Pratica atos necessários para a habilitação dos noivos, formalizando a cerimônia e registrando o casamento, dentre vários outros atos inerentes à atualização do estado civil da pessoa natural.

Conforme lecionam Kumpel e Ferrari (2017, p.332):

O registro civil tem um caráter eminentemente instrumental, decorrente da sua especial relevância na consecução de certos bens jurídicos, de cunho fundamental. Em linhas gerais, o registro civil, tem por escopo a justiça social (fornece substrato estatístico para elaboração de políticas públicas) e a justiça comutativa (viabiliza o exercício da cidadania, a partir do qual decorre todos os demais direitos sociais e individuais.

A relevância social do serviço levou o legislador a conferir uma diversidade de serviços realizados gratuitamente pelo RCPN, a fim de facilitar o acesso aos registros públicos, como ocorre com o registro de nascimento e óbito, e sua primeira certidão.

Destaca-se, ainda, a capilaridade do serviço, ou seja, os cartórios de registro civil estão espalhados por todo o território nacional, até mesmo em locais equidistantes em que não há a presença de órgãos públicos. Nesse sentido, a Lei 6015/73, com a sua redação dada pela Lei nº. 13.484/2017, dentre outros assuntos, permitiu que os cartórios possam oferecer outros serviços essenciais mediante convênio:

Art. 29- [...] § 3º - Os escritórios do registro civil das pessoas naturais são considerados escritórios 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.

Essa lei possibilitou, por exemplo, que os cartórios de registro civil pudessem emitir CPF diretamente no cartório, sem nenhum custo adicional para o cidadão³⁵⁹ além de outros documentos. A constitucionalidade do dispositivo foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 5855, julgada em 10/04/2019.

A forte presença dos cartórios nas cidades também foi justificativa para o oferecimento do serviço de apostilamento de documentos para surtir efeito no exterior, facilitando a vida do cidadão comum, que antes tinha que se deslocar aos consulados situados em grandes centros do país.

A legislação infraconstitucional que regula os registros públicos não pode se dissociar dos ditames constitucionais, é evidente. E nesse sentido, o registro civil de pessoas naturais cumpre o seu papel de dar concretude aos direitos fundamentais. Nessa linha, o CNJ tem editado diversos atos normativos a fim de desjudicializar, uniformizar e alinhar o serviço registral à Constituição Federal e às decisões do STF.

Serve como exemplo, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu que as uniões homoafetivas deveriam ter o mesmo tratamento jurídico que as uniões heterossexuais, conforme ADI 4277 e ADPF 132, o CNJ editou a Resolução 175/2013 a fim de que o casamento entre pessoas de mesmo sexo pudesse ser realizado perante o Registro Civil de Pessoas Naturais.

Também servem de exemplos o reconhecimento de paternidade socioafetiva, diretamente no cartório de registro civil, independentemente de ação judicial; e o registro de nascimento de origem em inseminação artificial, conforme Provimento 63/2016 do CNJ.

Outro exemplo, foi a recente decisão do Supremo Tribunal Federal que deu interpretação conforme à Constituição Federal de 1988 “reconhecendo o direito da pessoa transgênero que desejar, independentemente de cirurgia de redesignação ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, à substituição de prenome e gênero diretamente no ofício do RCPN” (ADI n. 4.275/DF).

Com base nessa decisão, o CNJ expediu regulamento para que o Registro Civil de Pessoas Naturais pudesse concretizar o direito constitucionalmente assegurado de modificar nome e gênero no assento registral, diretamente, sem necessidade de cirurgia, assistência médica, e até mesmo de decisão judicial, através do Provimento 73/2018 do CNJ.

O Registro Civil de Pessoas Naturais, portanto, vem ampliando sua atuação na tutela jurídica de direitos fundamentais inerentes aos direitos da personalidade, com destaque para normas previstas na Constituição Federal de 1988, nas decisões do Supremo Tribunal Federal e normas do Conselho Nacional de Justiça.

2.3 O Registro Civil das Pessoas Naturais como Ofícios da Cidadania

À medida que os registros públicos e serviços notariais revelam seus escopos e realizam suas finalidades, de símbolos burocráticos fruto de antiga crença popular, passam a ser reconhecidos como modelos de referência em eficiência e capilaridade, tendo em vista a função social que desempenham com repercussão positiva e concreta na vida dos cidadãos e das instituições públicas e privadas brasileiras.

Do advento da Lei nº. 11.441/07 que possibilitou a realização do divórcio, separação, inventário e partilha extrajudicial, perpassando pela vigência do Código de Processo Civil de 2015 com as previsões normativas acerca da ata notarial, demarcação e divisão por escritura pública e a usucapião extrajudicial, considerada a efetividade prática da execução administrativa da alienação fiduciária no registro imobiliário, a facilitação promovida pelo

apostilamento de documentos e as novas tendências de soluções consensuais de litígios por meio da implementação da conciliação e mediação extrajudiciais, vislumbra-se um movimento contínuo rumo à desjudicialização com consequente alargamento das competências atribuídas às serventias extrajudiciais.

No âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais, a abordagem no tópico anterior, de procedimentos administrativos realizáveis diretamente no Registro Civil demonstrou o advento de novas atribuições e sua efetividade na promoção de direitos diretamente relacionados à cidadania.

Neste movimento progressivo, novos serviços estão sendo idealizados e outros postos à disposição da sociedade com igual finalidade e nada soa mais sugestivo do que a identificação do Registro Civil e suas novas atribuições sob a designação de ofícios da cidadania. A abertura do Registro Civil ao desempenho de novas competências evidencia sua potencialidade de realização de outros sem-número de direitos a partir, notadamente, dos serviços de identificação dos indivíduos, cumprindo a ressalva de que, na atualidade, a identificação serve mais que ao mero reconhecimento ou distinção do indivíduo, transmutando-se em verdadeiro direito fundamental à sua identidade:

A ênfase atual da política de promoção do RCN lastreia-se na compreensão do procedimento de identificação civil e acesso à documentação básica sob uma perspectiva ampliada de direito. À luz desse entendimento, tal processo pode ser traduzido como a passagem do “direito de identificação ao direito à identidade”. [...] Longe de ser uma mera troca de palavras, essa nova perspectiva busca afirmar a garantia ao registro civil e à documentação como um direito civil importantíssimo, posto que, precursor da cidadania é, acima de tudo um direito humano, vinculado às lutas por afirmação de identidade, valores, costumes e ancestralidades (BRASIL, 2018, p. 143-144).

A Lei nº 13.484 de 26 de setembro de 2017, em seu art. 1º, alterou o art. 29 da Lei 6.015/73 autorizando os registros civis a prestarem outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas, ampliando assim, de forma não taxativa, o rol de suas atribuições.

A Medida Provisória nº 776 de 26 de abril de 2017, que deu origem à Lei 13.484/17 fora objeto da Emenda nº 03 de 02 de maio de 2017 de autoria do Deputado Júlio Lopes (PP/RJ) que prevendo novas competências, atribuiu aos Registros Civis a condição de Ofícios da Cidadania. Como justificativas à proposição, foram consideradas a capilaridade das serventias extrajudiciais, a competência jurídica dos Oficiais e a credibilidade atribuída aos registros públicos no Brasil. Nas palavras do parlamentar:

A emenda tem por objetivo aproveitar a grande capilaridade dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais, presentes em mais de 8 mil localidades em todo país, bem como da fé pública dos delegatários do serviço de Registros Cíveis das Pessoas Naturais, ocupado por profissionais do Direito aprovados em concurso público na forma do art. 236 da Constituição Federal, atribuindo-lhes mais funcionalidade. Em recente pesquisa feita pelo instituto Datafolha constatou-se que os Cartórios são a instituição de maior credibilidade no Brasil. Foi feito levantamento pelo IBOPE que apurou junto à sociedade brasileira que, dentre os previstos em lei, o serviço menos burocrático do Brasil é o registro de nascimento e o casamento o quarto mais simples, ambos prestados pelos ofícios do registro civil, em massa para toda a população. [...]

A criação dos “Ofícios de Cidadania” amplia os instrumentos de expansão dos serviços de diversos órgãos públicos aos cidadãos brasileiros mediante convênio, sem custos ao Erário, através do aproveitamento da ímpar capilaridade dos serviços do registro civil, a exemplo das Conservatórias Portuguesas, que, além desta atribuição, atuam também como balcão de atendimento para serviços de outras instituições³.

Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 66 de 25 de janeiro de 2018 disciplinando a prestação pelos Registros Cíveis das Pessoas Naturais de serviços públicos relacionados à identificação dos cidadãos visando a emissão de documentos por meio de convênio, credenciamento ou matrícula com órgãos públicos mediante homologação pela Corregedoria Geral de Justiça.

Não obstante os referidos diplomas normativos tenham representado notório avanço no já existente movimento jurídico voltado a desburocratização e desjudicialização, com a ampliação gradual das atribuições dos ofícios extrajudiciais com vista à facilitação do acesso a direitos pelos cidadãos brasileiros, os caminhos percorridos não foram tranquilos.

A Lei 13.484/2017 foi objeto de controle de constitucionalidade na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.855 do Distrito Federal, ajuizada pelo Partido Republicano Brasileiro (PRB), tendo sido determinada, por decisão monocrática do ministro Relator Alexandre de Moraes em 18 de dezembro de 2017, a suspensão da eficácia da redação conferida pela Lei Federal ao art. 29, §§ 3º e 4º, da Lei 6.015/1973.

Posteriormente, em nova decisão monocrática, proferida em 26 de fevereiro de 2018, houve a extensão da medida cautelar ao Provimento 66/2018 do Conselho Nacional de Justiça, que restou, então, igualmente suspenso.

Foi somente em 10 de abril de 2019, mediante a conversão do julgamento cautelar em definitivo, que o pleno do Superior Tribunal Federal, por maioria de votos (vencido o Ministro Marco Aurélio) julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADI para, concedendo interpretação conforme à Constituição ao §3º do art. 29, declarar a nulidade

³ Justificação à proposição da Emenda nº 03 de 02 de maio de 2017 à Medida Provisória nº 776, de 2017. Autoria Deputado Júlio Lopes (PP/RJ), disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1586188&filename=Avulso+-MPV+776/2017>.

parcial com redução de texto da expressão “independe de homologação” do §4º do referido art. 29 da Lei 6.015/1973, na redação dada pela Lei nº 13.484/2017.

Reconheceu-se assim, em julgamento definitivo, a possibilidade de prestação pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais de outros serviços remunerados desde que em observância a duas premissas básicas: 1) A conexão dos novos serviços com as atividades já desempenhadas pelos Registradores Cíveis; 2) A necessária homologação dos convênios firmados, a compreender a fiscalização prévia e posterior a ser realizada pelo Poder Judiciário, reconhecendo-se, ainda, a possibilidade de que os termos possam ser firmados pela entidade de classe dos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais de mesma abrangência territorial do órgão da entidade interessada.

Referida decisão se mostra assim como um paradigma do reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, do papel fundamental do Registro Civil na promoção da cidadania, o que restou evidente no voto plenário do próprio ministro relator Alexandre de Moraes:

Merece ser reconhecido e destacado o mérito que se objetivou alcançar com a ampliação das competências do Registro Civil das Pessoas Naturais: a maior comodidade no acesso a serviços de cadastro e de documentação nos órgãos públicos, o que é de interesse para o melhor exercício da cidadania pela população, em especial pela parcela socialmente desfavorecida (econômica ou geograficamente), que enfrenta maiores percalços para exercer seus direitos. (STF-ADI: 5855 DF- Distrito Federal 0015334-92.2017.1.00.0000, Relator: Min. Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 10/04/2019, Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJe-209 25/09/2019).

A partir de então, por meio da vigência da lei federal e de seu ato normativo, houve a regulamentação na esfera federal, do que já era realidade no âmbito de muitos Tribunais de Justiça e Corregedorias Estaduais e assim, um novo caminho se abriu para formalização de mais parcerias.

A título exemplificativo, pertinente a remissão aos convênios já existentes e noticiados ao Supremo Tribunal Federal quando ainda pendente o julgamento da Ação Direta:

(a) Convênio firmado entre a Receita Federal do Brasil e a ARPEN/BR sem contrapartida financeira para geração de CPF no ato do registro de nascimento informado pela Corregedoria do TJTO;

(b) Convênio firmado entre Poder Público e cartórios extrajudiciais com concessão de autorização os Ofícios do Registro Civil para operacionalização dos Centros de Registro de Veículos Automotores (CRVA) relatado pela Corregedoria do TJRS;

(c) Estabelecimento de termo de cooperação entre os Tabelionatos de Notas do Estado do Acre e o Departamento de Trânsito Estadual para a prestação de serviços de

"Comunicação Eletrônica de Venda de Veículos Automotores" autorizado pela Corregedoria do TJAC;

(d) Existência de diversos convênios com objetos tais como a execução de ações nas unidades prisionais do DF, a fim de praticar atos de Registro Civil de Pessoas Naturais; a comunicação de veículos ao DETRAN, via eletrônica, pelos Tabelionatos de Notas; a expedição eletrônica de certidões em nome de interessados na habilitação nos programas de habitação promovidos pelo governo local; a consulta acerca da existência de bens imóveis matriculados em nome de determinada pessoa, assim como a expedição de ordens de construção ao Registro de Imóveis, etc. relatados pela Corregedoria do TJDFT.

Deve-se ressaltar ainda, convênios firmados entre as próprias especialidades registras e notariais. No Estado de São Paulo foi celebrado convênio entre a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp) e a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo (Arpen-SP) para recepção de títulos pelos Cartórios de Registro Civil e encaminhamento digitalizado por plataforma digital aos Cartórios de Registro de Imóveis durante o período de isolamento social em decorrência da pandemia da COVID-19.

Não obstante o traço de temporariedade de referido convênio, observa-se um verdadeiro movimento de universalização dos balcões das serventias extrajudiciais, como “atitude que projeta um futuro em que todas as especialidades se conectem, para que o usuário possa enxergar o cartório como um ente único, evitando o deslocamento irracional que se verifica hoje na maioria das cidades e estados”⁴.

É um grande leque de oportunidades se abre, tanto na perspectiva de levar determinados serviços públicos onde o Estado não se faz presente à população, caso dos pequenos distritos, como pelo prisma de melhoria dos serviços onde estes já se encontram disponíveis aos cidadãos.

Em termos práticos, se vislumbram convênios com grandes potencialidades junto aos DETRANs relacionados aos documentos de transferência de veículos, Polícia Federal para emissão de passaportes, Justiça Eleitoral com vistas à expedição dos títulos de eleitor e com as Secretarias de Segurança Pública e demais órgãos responsáveis pela emissão do Registro Geral.

Parece relevante a menção de que o Brasil, não obstante esteja caminhando no sentido da atribuição de novas competências ao Registro civil, o faz a passos lentos e

⁴ Gustavo Fiscarelli, Presidente da ARPEN-SP na revista ARPEN.SP, Ano 20, nº 194- maio e junho de 2019, p.5.

atrasados em relação a diversos outros países que já se valem da estrutura e aptidão das serventias extrajudiciais para fins diversos além dos atos registrais tradicionais.

Em todos os demais países da América Latina, sem exceções, os registros civis emitem documentos de identificação e em diversos deles, prestam serviços adicionais às competências

tradicionais. Na Costa Rica há emissão de espécie de Cartão de Identidade de Menores (TIM)⁵ e a emissão de passaporte é realidade em diversos países como no Uruguai e Chile onde também há a realização de cadastro de veículos e expedição de certidões de antecedentes, destacando-se o Equador por suas múltiplas atribuições dentre as quais a emissão dos títulos de eleitor.

Se por um lado a ampliação dos serviços postos à disposição da sociedade por meio do Registro Civil significa acessibilidade direta e facilitada da população aos documentos de identificação inerentes ao exercício da cidadania, a promoção de maior sustentabilidade dos serviços mediante o incremento das rendas auferidas pelas novas atribuições, não deixa dúvidas acerca da eficiência prática das parcerias firmadas.

A sustentabilidade aqui referida, de tudo necessária tendo em vista os contornos institucionais conferidos à atividade e que deve se orientar pelas máximas da utilidade e eficiência econômica, conforme exposto, é fator que jamais pode ser renegado sob pena de que o desequilíbrio econômico-financeiro impeça a plena efetivação dos escopos sociais da atividade.

Da mesma forma que a gratuidade universal é responsável por conferir direitos básicos aos cidadãos em prol, notadamente, do combate ao sub-registro e à informalidade, a necessária contraprestação pelos demais serviços disponibilizados à sociedade é essencial, se não condição *sine qua nom* para que o funcionamento geral das serventias possa realizar-se de forma adequada e eficaz.

Por certo, o aumento da gama de atos praticáveis corresponde a maior responsabilidade dos titulares em relação aos serviços postos à disposição da sociedade. Inobstante, o cenário que hoje se apresenta indica a plena capacidade dos Oficiais para absorção das novas atribuições e uma perspectiva promissora ao desenvolvimento sustentável das potencialidades do Registro Civil.

⁵ TIM significa *Tarjeta de Identificación de Menores* expedida pelo *Tribunal Supremo de Elecciones* (TSE) para os menores devidamente inscritos no registro Civil. Disponível em: <<https://www.tse.go.cr/servicios.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

A partir do entendimento assentado por nossa Corte constitucional, ademais há muito reconhecido pelos Tribunais, os Ofícios do Registros Civil podem desempenhar de forma ainda mais ampla e efetiva sua vocação de Ofícios da cidadania realizando a vontade clamada pela sociedade brasileira e tão cara a promoção da cidadania moderna.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 1888, período precedente à laicização do Estado, o Decreto nº 9.886 fez cessar os efeitos civis dos registros eclesiásticos dando origem ao Registro Civil destinado à certificação dos fatos nascimento, casamento e óbito. A partir daí diversos diplomas normativos se sucederam no tempo até a consolidação do Registro Civil das Pessoas Naturais como instituição destinada a conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos.

O regime jurídico constitucional dos serviços de notas e registros está esculpido no art. 236 da Constituição Federal e se traduz em uma forma híbrida ou mista que combina o exercício em caráter privado de uma função eminentemente pública, sob fiscalização a cargo do Poder Judiciário.

No decorrer do trabalho verificou-se também à função eminentemente pública desempenhada pelos Registros Cíveis das Pessoas Naturais, sendo verificada sua vocação à promoção dos direitos humanos e fundamentais como substratos da moderna concepção de cidadania.

O acesso à documentação básica, à identificação formal e o reconhecimento jurídico dos vínculos afetivos decorrem das atribuições registrais capazes de realizar, no mundo dos fatos, os direitos fundamentais à filiação e convivência familiar, à identidade gênero, o acesso a prestações materiais e aos serviços de saúde e educação, em franca promoção da liberdade e da igualdade de todos entre si e perante o Estado.

A função social do Registro Civil resta evidenciada pela segurança jurídica que proporciona, tendo em vista a certeza que confere à qualificação dos dados pessoais e confiança nas informações que emanam dos registros públicos.

A desburocratização como anseio social de um mundo revolucionado pela tecnologia, encontrou exequibilidade na simplificação procedimental, acessibilidade aos serviços e funcionalidade dos recursos postos à disposição dos interessados como características do *modus operandi* do Registro Civil das Pessoas Naturais.

O fenômeno da desjudicialização auxilia o desafogamento do Poder Judiciário assolado pela alta litigiosidade e morosidade do sistema judicial. Significa a prática de atribuições típicas do Poder Judiciário, no âmbito administrativo das serventias do Registro Civil, sob a regência de terceiro imparcial dotado de fé pública e mediante procedimento administrativo objetivo, com evidentes ganhos quanto à acessibilidade, simplificação procedimental, celeridade e efetividade, sem descuro da segurança jurídica necessária à tutela dos interesses.

Sob o fio condutor da efetividade social, importantes atribuições do Registro Civil puderam ser analisadas, como o reconhecimento voluntário de paternidade, a realização de casamentos homoafetivos, o reconhecimento formal da socioafetividade e a alteração de nome e sexo de pessoas transgêneros, demonstrando-se o paulatino aumento das competências registras e a latente potencialidade de prestação de outros serviços pelos órgãos da cidadania.

A simplificação dos procedimentos administrativos, a acessibilidade da população aos serviços registras e a proximidade dos Oficiais com a comunidade refletiram-se em dados numéricos que demonstraram a relevância e a confiança atribuída pela população à atividade.

Da experiência de investigação do Registro Civil das Pessoas Naturais restou a conclusão de que o aparente antinomismo entre o exercício em caráter privado da delegação versus a natureza pública da função, traduz-se, em verdade, em uma conformação institucional capaz de unir eficiência econômica e efetividade social, propiciando solo fértil ao desenvolvimento das potencialidades do Registro Civil e, assim, à realização dos direitos inerentes à cidadania moderna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Fabio Caldas de. Do Registro Civil de Pessoas Naturais. In: ARRUDA ALVIM NETO, José Manuel de (Coord.). **Lei de Registros Públicos comentada: Lei 6.015/1973**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de Direito Civil – Direito de Família**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2019. v.6.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Comentários à Lei de Registro Públicos**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v.1.

BOSELLI, karine; RIBEIRO, Izolda Andrea; MRÓZ, Daniela. Registro Civil de Pessoas Naturais. In: GENTIL, Alberto. **Registros Públicos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 9.ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada: Lei nº. 8.935/94**. 9.ed., rev. e atual., 2. tiragem. São Paulo, Saraiva, 2014.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GENTIL, Alberto. **Registros Públicos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

KUMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado Notarial e Registral**. Ofício de Registro Civil de Pessoas Naturais. 1.ed. São Paulo: YK Editora, 2017 . v. II.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos**: em comentário ao Decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939, com as alterações introduzidas pelo Decreto n. 5.318, de 29 de novembro de 1940 e legislação posterior em conexão com o Direito Privado brasileiro. 6.ed. rev. e atual. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

NALINI, José Renato. O novo direito penal disciplinar dos notários e registradores. In: NALINI, José Renato; DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de Imóveis e Notas – responsabilidade civil e disciplinar**. São Paulo: RT, 1997.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PAULIN, Milson Fernandes. **Direito notarial e registral**: ramos autônomos? Colégio Notarial do Brasil. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/blog/notarial/direito-notarial-e-registral-ramos-autonomos>>. Acesso em: 30 mar. 2023.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**: volume 1: introdução ao direito civil: teoria geral de direito civil. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registro público e direito notarial**. São Paulo: Atlas, 2014.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Registro civil das pessoas naturais**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006.