



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL**

**O FINANCIAMENTO DOS OFÍCIOS DE REGISTRO CIVIL
DAS PESSOAS NATURAIS FACE À RELAÇÃO
ENTRE GRATUIDADE DOS MEIOS DE ACESSO À
CIDADANIA E O CUSTEIO DO SISTEMA CARTORÁRIO
NO BRASIL E NA BAHIA**

Andreza Sythia Virgolino Guimarães

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA
2020**

**O FINANCIAMENTO DOS OFÍCIOS DE REGISTRO CIVIL DAS
PESSOAS NATURAIS FACE À RELAÇÃO ENTRE GRATUIDADE DOS
MEIOS DE ACESSO À CIDADANIA E O CUSTEIO DO SISTEMA
CARTORÁRIO NO BRASIL E NA BAHIA**

Andreza Sythia Virgolino Guimarães

BACHAREL EM DIREITO

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, área de concentração Gestão em Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva.

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA
2020**

FICHA CATALOGRÁFICA

G936o

Guimarães, Andreza Sythia Virgolino

O financiamento dos ofícios de registro civil das pessoas naturais face à relação entre gratuidade dos meios de acesso à cidadania e o custeio do sistema cartorário no Brasil e na Bahia. / Andreza Sythia Virgolino Guimarães._ Cruz das Almas, BA, 2020.

132p.; il.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Mestrado Profissional Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

1. Cidadania. 2. Registro Civil das Pessoas Naturais. 3. Administração Públicas. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II.Título.

CDD: 323.6

Ficha elaborada pela Biblioteca Universitária de Cruz das Almas - UFRB.
Responsável pela Elaboração - Neubler Nilo Ribeiro da Cunha (*Bibliotecário - CRB5/1578*)
(os dados para catalogação foram enviados pelo usuário via formulário eletrônico)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL**

**O FINANCIAMENTO DOS OFÍCIOS DE REGISTRO CIVIL DAS
PESSOAS NATURAIS FACE À RELAÇÃO ENTRE GRATUIDADE DOS
MEIOS DE ACESSO À CIDADANIA E O CUSTEIO DO SISTEMA
CARTORÁRIO NO BRASIL E NA BAHIA**

Comissão Examinadora da Defesa da Dissertação
Andreza Sythia Virgolino Guimarães

Aprovada em: 01 de setembro de 2020.

Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)
Orientador

Prof. Dr. André Alves Portella
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Examinador Externo

Prof. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)
Examinadora Interna

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família Virgolino e Guimarães, através da minha mãe Ivonete, meu pai Guimarães (in memoriam) e minhas irmãs Adriana, Karlene e Katiene, a quem devo toda minha caminhada e para quem honro e me esforço diariamente para ser exemplo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela restauração das minhas forças sempre que foi necessário;

Ao meu orientador, Professor Dr. Jorge Antonio, que me ajudou durante a trajetória até aqui e não me deixou desistir;

A todos os familiares e amigos que me deram força, coragem e incentivo para trilhar a caminhada até aqui;

Aos colegas e amigos da turma do Mestrado 2018.1, especialmente Mariana, Nilvânia e Fernanda, que contribuíram com a caminhada e tornaram mais prazerosos as discussões e trocas de experiências;

E ao Registro Civil das Pessoas Naturais de Castro Alves/BA, no qual exerço meu mister desde 2017 e pelo qual me dedico diariamente para prestar um bom serviço ao cidadão castroalvense.

Andreza Guimarães

O FINANCIAMENTO DOS OFÍCIOS DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS FACE À RELAÇÃO ENTRE GRATUIDADE DOS MEIOS DE ACESSO À CIDADANIA E O CUSTEIO DO SISTEMA CARTORÁRIO NO BRASIL E NA BAHIA

RESUMO: O presente trabalho tem por premissa maior analisar qual a relação entre o direito de acesso à cidadania através dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais (RCPN's) e o sistema de custeio no Brasil e na Bahia. Por expressa previsão constitucional e normativa, a maioria dos serviços essenciais que garantem o exercício da cidadania no Brasil são gratuitos ao cidadão de forma plena (a todos indistintamente) ou de forma restrita (a quem atender aos requisitos da norma). O sistema de custeio dessas serventias é constituído por emolumentos fixados por lei e por sistema de compensação dos atos gratuitos e complementação de renda mínima, através de fundos estaduais de compensação criados para tal finalidade. Por outro lado, o Brasil estabeleceu que esses serviços registrares são exercidos em caráter privado, mediante delegação cujos profissionais deverão ser remunerados por emolumentos que correspondam ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados. Nesse sentido, o trabalho apontou a existência de uma dicotomia e a necessidade de se buscar um equilíbrio para manter o acesso à cidadania e a manutenção do sistema cartorário, o qual deve se pautar na mudança de consciência dos atores envolvidos, à luz da visão do homem parentético de Alberto Guerreiro Ramos, bem como em ações de ordem prática, a exemplo de: criação de mecanismos de subsídios do próprio Estado, titular das políticas públicas de acessibilidade; modificação na concepção das concessões das gratuidades; implementação dos Ofícios de cidadania; reestruturação das serventias em cada estado; e estudos técnicos para balizar os valores das rendas mínimas necessárias ao eficiente custeio das serventias. Para tanto, o trabalho foi desenvolvido a partir de uma metodologia de análise qualitativa, com emprego de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com análise de documentos, de dados e informações a partir da análise de conteúdo oriundos de leis, banco de dados e doutrinas sobre a temática.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; Registro Civil das Pessoas Naturais; Gratuidade *versus* sistema de custeio; Dicotomia.

THE FINANCING OF CIVIL REGISTRATION OFFICES FOR NATURAL PERSONS IN THE FACE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN FREE ACCESS TO CITIZENSHIP AND THE COST OF THE NOTARY SYSTEM IN BRAZIL AND BAHIA

ABSTRACT: This work has as main premise to analyze what is the relationship between the right of access to citizenship through the Civil Registries of Natural People (RCPN's) and the costing system in Brazil and Bahia. By express constitutional and normative provision, most of the essential services that guarantee the exercise of citizenship in Brazil are free of charge to the citizen in full (to all without distinction) or in a restricted way (to those who meet the requirements of the norm). The costing system for these services consists of emoluments established by law and a system for compensating free acts and supplementing minimum income, through state compensation funds created for this purpose. On the other hand, Brazil has established that these registry services are performed privately, by means of a delegation whose professionals must be remunerated by fees that correspond to the effective cost and the adequate and sufficient remuneration for the services provided. In this sense, the work pointed out the existence of this dichotomy and the need to seek a balance to maintain access to citizenship and the maintenance of the notary system, which must be guided by the change of consciousness of the actors involved, in light of the vision of the parenthetical man of Alberto Guerreiro Ramos, as well as practical actions, such as: creation of subsidy mechanisms by the State itself, holder of public accessibility policies; modification in the conception of gratuities concessions; implementation of Citizenship Crafts; restructuring of services in each state; and technical studies to gauge the minimum rent values necessary for efficient costing of services. To this end, the work was developed based on a qualitative analysis methodology, using bibliographic and documentary research techniques, with analysis of documents, data and information based on content analysis from laws, databases and doctrines on the subject.

KEYWORDS: Citizenship; Civil Registry of Natural People; Gratuity *versus* costing system; Dichotomy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo de emolumentos: tipo de ato x estados.....	56
Quadro 2 - Fundos de Compensação estaduais	65
Quadro 3 - Valor do ressarcimento por nascimento/óbito por estado.....	74
Quadro 4 - Sistema de custeio e outros repasses por estado.....	79
Quadro 5 - Outros repasses por estado	83
Quadro 6 - Valores para fins de ressarcimento de atos gratuitos e isentos na Bahia	93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total de repasses das taxas cartorárias por estado.....	85
Gráfico 2 - FECOM/BA - Dispêndio do 1º semestre – ano 2019	95
Gráfico 3 - FECOM/BA - Dispêndio do 2º semestre – ano 2019	95
Gráfico 4 - FECOM/BA - Dispêndio do 1º semestre – ano 2020	96
Gráfico 5 - FECOM/BA - Balanço geral 1º semestre – ano 2018	105
Gráfico 6 - FECOM/BA - Balanço geral 2º semestre – ano 2018	105
Gráfico 7 - FECOM/BA - Balanço geral 1º semestre – ano 2019	106
Gráfico 8 - FECOM/BA - Balanço geral 2º semestre – ano 2019	106
Gráfico 9 - FECOM/BA - Balanço geral 1º semestre – ano 2020	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Atos dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais.....	89
Tabela 2 - Arrecadação dos RCPN's na Bahia por amostragem - 1º semestre 2020.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANOREG/BR	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ANOREG/SP	Associação dos Notários e Registradores de São Paulo
ARPEN/BR	Associação dos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais do Brasil
CCI	Corregedoria das Comarcas do Interior
CF	Constituição Federal
CGJ	Corregedoria Geral de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONJUR	Revista Consultor Jurídico
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
FECOM	Fundo de Compensação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IR	Imposto de Renda
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ISS	Imposto Sobre Serviços
ONU	Organização das Nações Unidas
RCPN	Registro Civil das Pessoas Naturais
RECOMPE	Recursos de Compensação de Minas Gerais
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CIDADANIA	17
2.1	A evolução da cidadania no mundo.....	17
2.2	A evolução da cidadania no Brasil.....	23
3	O REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS (RCPN) NO BRASIL	29
3.1	Conceito	29
3.2	Abordagem histórica.....	31
3.3	Regime jurídico.....	34
3.4	Objeto	44
3.5	Organização e funcionamento.....	47
3.6	O papel do Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) no Brasil	49
4	O SISTEMA DE CUSTEIO DOS REGISTROS CIVIS DAS PESSOAS NATURAIS (RCPN'S) NO BRASIL E NA BAHIA	53
4.1	O sistema de custeio dos RCPN'S no Brasil.....	53
4.1.1	Dos emolumentos.....	54
4.1.2	Das gratuidades.....	58
4.1.2.1	Dos Fundos Estaduais de Compensação dos atos gratuitos e da renda mínima	63
4.1.3	Dos outros repasses.....	77
4.2	O sistema de custeio dos RCPN's na Bahia.....	86
5	ANÁLISE TÉCNICA DA DICOTOMIA ENTRE A GRATUIDADE DE ACESSO À CIDADANIA PELOS RCPN'S E O SISTEMA DE CUSTEIO NO BRASIL E NA BAHIA.....	98
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
	REFERÊNCIAS.....	122
	APÊNDICE – DOCUMENTOS CONSULTADOS PARA ANÁLISE DOCUMENTAL	132

1 INTRODUÇÃO

A cidadania no Brasil é, na atualidade, um direito fundamental, previsto no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal e pode ser definida como o conjunto de direitos básicos, indispensáveis e imprescindíveis à condição humana, de modo que a todos devem ser reconhecidos de forma concreta e material (BRASIL, 1988).

Ter acesso à cidadania significa a possibilidade do indivíduo de exercer concretamente os seus direitos civis, políticos e sociais, durante toda a sua vida, do nascimento à sua morte.

Esse direito perpassa pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) que são espécies de Registros Públicos que, por sua vez, são serviços de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos e são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Ademais, é a serventia onde se resguarda, de forma pública e perene, os *status* jurídicos assumidos pela pessoa natural ao longo da vida, motivo pelo qual possuem um caráter instrumental para a consecução desses bens jurídicos de cunho fundamental do cidadão.

E o primeiro passo para o exercício desses direitos é o registro de nascimento do indivíduo. É através dele que todos os demais direitos se tornam acessíveis. A sua falta inabilita a pessoa a exercer os seus direitos básicos, ficando sub-integrado à sociedade e despido da condição material de cidadão.

Como política pública do Estado para conferir maior acessibilidade desse direito a todos os indivíduos brasileiros, o Brasil adotou algumas premissas, como a concessão de gratuidade que pode ser plena (registro de nascimento e de óbito a todos indistintamente, independente da condição econômica); e restrita (para os demais atos necessários ao exercício da cidadania às pessoas que se declarem pobres na forma da lei).

Por outro lado, a Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 fixou, em seu art. 28, que os notários e registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia (BRASIL, 1994). Esses emolumentos são fixados por lei estadual, nos termos do §2º, do art. 236, da Constituição Federal, o qual dispõe que “os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos

relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei” (BRASIL, 1988).

Os Estados e Distrito Federal devem seguir as diretrizes gerais fixadas pela União, através da Lei Federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, destacando-se a previsão de que “o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados”, levando em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro (BRASIL, 2000).

Ocorre, porém, que o Brasil adotou a concessão de gratuidade plena e restrita pelos serviços prestados pelos Registros Cíveis das Pessoas Naturais e, em contraponto, estabeleceu que os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado mediante delegação e que deverão ser custeados por meio do pagamento de emolumentos que garantam o efetivo custo e a adequada e suficiente remuneração dos delegatários pelos serviços prestados.

Por essa razão, o Estado estabeleceu, no art. 8º, da Lei Federal nº 10.169/2000 e, mais recentemente, o Provimento nº 81, de 06 de dezembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça a necessidade de compensar os atos gratuitos praticados, bem como estabelecer uma renda mínima para os Registradores Cíveis das Pessoas Naturais com a finalidade de garantir a presença do respectivo serviço registral em toda sede de município e nas sedes distritais dos municípios de significativa extensão territorial (CNJ, 2018).

Dessa maneira, há uma relação dicotômica entre os Oficiais de Registro Civil que exercem uma delegação de forma privada para prestar serviços com caráter eminentemente público à população, mas, por outro lado, precisa ser remunerado em contraprestação que corresponda ao efetivo custo do serviço e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

Ressalte-se que, pelo caráter privado da delegação, é de responsabilidade do Delegatário todo o custeio com estrutura física, manutenção e recursos humanos necessários para garantir a prestação do serviço com qualidade, técnica e eficiência.

Diante do contexto, o presente trabalho tem por escopo responder a seguinte premissa: *qual a relação entre o direito à gratuidade de acesso à cidadania através dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais e o sistema de custeio dos atos cartorários no Brasil e na Bahia?*

Para tanto, tem-se como objetivo geral analisar a relação entre o direito de

acesso à cidadania através dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais e o sistema de custeio dos atos cartorários no Brasil e na Bahia. E como objetivos específicos: compreender o papel dos Registros cíveis das Pessoas Naturais no direito de acesso à cidadania no Brasil e na Bahia; avaliar o sistema de custeio dos atos cartorários praticados pelos Registros Cíveis das Pessoas Naturais na Bahia; e examinar dados demonstrativos da relação entre a gratuidade do acesso e o sistema de custeio com ênfase na Bahia.

A escolha do tema está diretamente relacionada à vida da Autora, tendo em vista exercer a função de Delegatária titular do Registro Civil das Pessoas Naturais no município de Castro Alves/BA, sendo o tema proposto uma das inquietações da Autora no que tange à manutenção do sistema cartorário frente à oferta dos serviços à população (garantindo o acesso ao direito de cidadania) e o custeio dos cartórios mediante uma contrapartida adequada e digna.

Dentro dessa perspectiva, a presente dissertação é de grande relevância para analisar a realidade do sistema cartório dos Registros cíveis baianos, à luz dessa dualidade: ofertar um serviço de qualidade para garantir o direito de acesso à cidadania e ao mesmo tempo manter o sistema por meio de contraprestação adequada aos delegatários dessas serventias.

Em consequência, a temática é também de grande importância não só para a Autora, como também para a sociedade baiana e brasileira e para a academia, haja vista que o direito de acesso à cidadania é condição *si ne qua non* para que o indivíduo tenha o *status* de cidadão e exerça os seus direitos fundamentais e, para que isso seja possível, é necessário que os Ofícios de Registro Civil funcionem adequadamente.

Ressalta-se que a perspectiva da análise proposta é inovadora, visto que, em buscas no Catálogo de Teses e Dissertações do sítio eletrônico da CAPES, não foi encontrada nenhuma tese e/ou dissertação enfrentando a questão da gratuidade *versus* sistema de custeio dos cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais. A única dissertação encontrada com semelhança na temática abordou a questão da gratuidade do registro de nascimento aos pobres como direito fundamental e inclusão social, sem adentrar no cerne do sistema de custeio (arrecadação, compensação, gestão e sustentabilidade dos fundos).

Nesse contexto, utilizou-se uma metodologia de análise qualitativa quanto à abordagem de pesquisa, empregando-se como instrumentos a pesquisa bibliográfica

e a análise de documentos – leis e atos normativos, banco de dados do sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (Portal Justiça Aberta) e do Fundo de Compensação da Bahia (FECOM), todos listados em apêndice.

A escolha pela análise qualitativa deve-se ao seu melhor enquadramento com o propósito do trabalho, tendo em vista que o objetivo da pesquisa está relacionado com o papel dos cartórios para o direito de acesso à cidadania e seu custeio, no contexto em que a Autora realiza o seu trabalho.

De acordo com Gerhardt e Silveira (2009, p. 31), “a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc”.

Nesse sentido, a preocupação básica do cientista social é a estreita aproximação dos dados, de fazê-lo falar da forma mais completa possível, abrindo-se à realidade social para melhor apreendê-la e compreendê-la. Como característica de destaque, tem-se a flexibilidade, especialmente quanto às técnicas de coleta de dados, incorporando aquelas mais adequadas à observação que está sendo feita. (MARTINS, 2004).

Quanto aos objetivos, o trabalho adotou uma pesquisa exploratória visando garantir uma maior familiaridade com o problema, construindo hipóteses sobre ele ou tornando-o explícito (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Para análise dos dados coletados, aplicou-se a análise de conteúdo que parte da utilização de vários procedimentos sistemáticos para descrever o conteúdo extraído do processo de conhecimento. Essas técnicas permitem o levantamento de informações, explícitas ou não, que permitem extrair atitudes atreladas ao contexto dos dados levantados (BARDIN, 2007 apud CAVALCANTE et al., 2014).

Para desenvolver a temática pretendida no presente trabalho, a Autora dividiu o trabalho em cinco capítulos, sendo o Capítulo 1 a presente Introdução. O Capítulo 2 abordará a Evolução histórica da Cidadania no mundo e no Brasil, delimitando o conceito mais adotado na contemporaneidade. Em seguida, o Capítulo 3 adentrará na temática dos cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, a partir do seu conceito, abordagem histórica, regime jurídico, objeto, organização e funcionamento, e seu relevante papel no Brasil, mostrando a sua estreita ligação com a cidadania.

Assim, esses dois Capítulos procuram responder ao primeiro objetivo específico, o qual consiste em compreender o papel dos Registros Civis das Pessoas Naturais no direito de acesso à cidadania no Brasil e na Bahia.

Já o Capítulo 4 tratará sobre o sistema de custeios dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais no Brasil e na Bahia, a partir dos três elementos que compõem esse modelo: emolumentos, gratuidades e repasses. Logo, esse Capítulo responderá ao segundo objetivo específico do presente trabalho.

O Capítulo 5 analisará a relação existente entre o acesso à cidadania por esses cartórios de Registro Cível, através da concessão de gratuidades, e o custeio do sistema cartorário no Brasil e na Bahia, respondendo dessa maneira ao objetivo geral e ao terceiro objetivo específico. Finalmente, seguem as considerações finais que sintetizam os resultados e inferências do presente trabalho.

Examina-se, portanto, que o direito de acesso à cidadania se dá por meio dos cartórios de Registro Cível das Pessoas Naturais que possuem competência para registrar e autenticar os fatos da vida humana que conferem o *status* de cidadão ao indivíduo. E para garantir esse direito de acesso aos indivíduos, o Brasil adotou a sistemática de concessão de gratuidades.

Porém, retirou a execução dessa política da sua competência direta e repassou ao Registrador Cível que recebe a função pública do Estado, por meio de delegação, na qual é exercida de forma privada e mediante contraprestação paga pelo usuário, o que entra em conflito com a gratuidade de acesso para a maior parte dos atos praticados por essa serventia.

Sendo assim, essa relação apresenta uma dicotomia que precisa ser equacionada pelos atores envolvidos para que não haja um desequilíbrio entre a finalidade maior do modelo adotado que é garantia de acesso à cidadania e a manutenção do sistema cartorário, incluindo não só o ambiente físico da serventia como também a remuneração digna do seu titular, o Registrador Cível.

Em arremate, o trabalho aponta algumas alternativas para equilibrar essa balança que incluem mudança de consciência pelos atores envolvidos, à luz da visão do homem parentético de Alberto Guerreiro Ramos, bem como ações de ordem prática, a exemplo de: criação de mecanismos de subsídios do próprio Estado, titular das políticas públicas de acessibilidade; modificação na concepção das concessões das gratuidades; implementação dos Ofícios de cidadania; reestruturação das serventias em cada estado; e estudos técnicos para balizar os valores das rendas mínimas necessárias ao eficiente custeio das serventias.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CIDADANIA

2.1 A evolução da cidadania no mundo

A definição contemporânea do termo “cidadania” não se ancora em conceitos estanques, uma vez que ela se amolda conforme o momento histórico e o espaço de desenvolvimento, de tal modo que a sua compreensão exige uma análise da evolução histórica da humanidade.

Em sua introdução da obra “História da Cidadania”, o autor Pinsky (2003, p. 09-10) elucida que,

[...] É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos. Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam.

Segundo Tenório (2007), a “pré-história” da cidadania vem da Antiguidade ao Renascimento (final da Idade média). Nesse período, o conceito de cidadania parece ter tido origem quando os profetas sociais – aqueles que se preocupavam com o comportamento do povo judeu em detrimento de questões religiosas ou ritualistas –, defendiam a necessidade de proteção aos despossuídos.

Dessa maneira, a primeira ideia de cidadania adveio no século VIII a.c, quando Isaías falava contra os opressores: “Cessai de fazer o mal, aprendei a fazer o bem. Respeitai o direito, protegei o oprimido. Fazei justiça ao órfão, defendei a viúva” (ISAIAS apud PINSKY, 2003, p.23). O maior legado dos hebreus (antecessores aos judeus) foi a concepção de Deus que exigia um comportamento ético por parte dos seus seguidores.

Ultrapassada essa fase “pré-histórica”, tem-se que a origem da cidadania também remonta à Antiguidade clássica, especialmente às civilizações grega e

romana (séculos V e IV a.c), que utilizavam o termo em latim *civitas* que significa cidade e estava relacionada a ideia de pertencer a uma comunidade política (cidade-estado) e participar ativamente do processo, sendo fundamental entender a visão de Sócrates, considerado o pai da ética; e de Aristóteles (TENÓRIO, 2007).

Na visão de Sócrates, a cidadania parte da ideia de que, se os cidadãos pertencem à cidade, é porque eles querem; do contrário, eles podem deixá-la. Logo, aceita-se a cidadania, consente de igual modo com as obrigações que as leis lhe impõem, fato esse que os distingue dos escravos. Isto é, o cidadão é livre para escolher se exerce ou não a sua cidadania, porém, nem todos são livres para serem cidadãos.

Sobre isso, Tenório (2007, p. 28), citando Vergnières (1998), discorre que:

[...] o Estado tem papel fundamental na manutenção dos valores morais e o laço que une o cidadão à cidade é fundado na *homologia* (relação assimétrica entre um cidadão e a sua cidade) e na *syntheke* (contrato que liga dois ou mais indivíduos). Neste âmbito, a cidade é definida como uma pátria em relação à qual cada um se situa, numa relação de filiação e subordinação, sendo que tal relação se exprime politicamente pela preeminência das leis. É precisamente pelo fato de cada cidadão se submeter igualmente às leis que todos podem estar unidos. Assim sendo, a cidade precede o cidadão, podendo exigir deste tudo o que a lei determina.

Já na visão de Aristóteles, o homem é um ser moral que só se realiza na cidade, sendo assim, um animal político e social. A cidade é, pois, uma comunidade natural em que os homens são empurrados uns em direção aos outros, formando uma sociabilidade natural que leva à forma mais perfeita e elevada da vida social, a vida política.

Dessa maneira, para Aristóteles, cidadão era “aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária da cidade” (ARISTÓTELES, 1995 apud BARRETO JÚNIOR, 2010, p. 3). Para Moraes (2013, p. 2), “ser cidadão perpassa pela titularidade de uma espécie de poder público sem limitações e com poder de decisão no âmbito coletivo”. Desse modo, pontua-se que os cidadãos são bem mais restritivos, “situando-os entre os poucos homens que não dependiam de sua força produtiva para viver, com absoluta exclusão dos escravos, dos estrangeiros e, também, das mulheres”.

Assim, é possível afirmar que, na Grécia clássica, a cidadania estava relacionada ao direito de servir a *polis*, à participação nos negócios e nos processos

deliberativos (BARACHO, 1994) e se transmitia por vínculos de sangue, de geração em geração.

Cidadania significava, pois, a garantia de direitos, não envolvendo a totalidade dos homens existentes e era dominada por uma devoção patriótica à cidade com forte cunho político. E mais, confundia-se com a noção de naturalidade, haja vista que o regime da aristocracia associava a ideia de naturalidade como condição primordial para o exercício dos direitos políticos (cidadania). Era cidadão aquele nascido em terras gregas e pertencente à comunidade.

Sintetizando essa visão, Guarinello (2012, p.46) reflete sobre a cidadania de modo bastante ampliado, afirmando que:

[...] cidadania implica sentimento comunitário, processos de inclusão de uma população, um conjunto de direitos civis, políticos e econômicos e, significa também, inevitavelmente, a exclusão do outro. Todo cidadão é membro de uma comunidade, como quer que esta se organize, e esse pertencimento, que é fonte de obrigações, permite-lhe também reivindicar direitos, buscar alterar as relações no interior da comunidade, tentar redefinir seus princípios, sua identidade simbólica, redistribuir os bens comunitários. A essência da cidadania, se pudéssemos defini-la, residiria precisamente nesse caráter público, impessoal, nesse meio neutro no qual se confrontam, nos limites de uma comunidade, situações sociais, aspirações, desejos e interesses conflitantes. Há, certamente, na história, comunidades sem cidadania, mas só há cidadania efetiva no seio de uma comunidade concreta, que pode ser definida de diferentes maneiras, mas que é sempre um espaço privilegiado para a ação coletiva e para a construção de projetos para o futuro.

Já a Antiguidade romana (séculos III a.c e I d.c) é marcada pela ampliação das relações, com união de várias cidades que formavam alianças e com direito à cidadania (incluía os escravos libertos). Nesse sentido, o conceito de cidadania evoluiu, ganhando um caráter mais jurídico, afastando-se da relação com a comunidade e passando a dizer respeito a todos os integrantes do Império (habitantes de Roma ou qualquer território conquistado), ainda que nem todos os cidadãos pudessem ocupar cargos da administração pública.

A distinção estava na chamada cidadania e na cidadania ativa. A cidadania era própria dos plebeus e das mulheres, sendo que não lhes era permitido participar das atividades políticas quer como eleitores, quer como eleitos. Do contrário, as pessoas que gozavam da cidadania ativa (patrícios) tinham o direito de participar das atividades políticas, logo, eram os detentores da cidadania e dos direitos políticos.

A partir dos fins da República, a cidadania foi sendo pouco a pouco estendida aos habitantes do *Latium* (*Lex Julia*), aos aliados de Roma (*Lex plautia Papiria*), aos habitantes da Gália (*Lex Roscia*) e aos habitantes do Império Romano (PACHECO, 2002, apud SIQUEIRA JÚNIOR, 2010).

Logo, pode-se afirmar que a ideia de cidadania na antiguidade clássica era a de votar e ser eleito, do exercício político da escolha de administradores públicos e magistrados, de modo que o acesso à cidadania era direito de uma minoria social privilegiada, indicando a posição social e política do indivíduo no Estado.

Na Idade Média, com o advento das mudanças trazidas pelo feudalismo após a queda do Império Romano, a questão política relegou a ideia de cidadania a segundo plano, pois o absolutismo monárquico sufocou qualquer iniciativa tendente a tratar o tema. Por isso, não houve alterações na definição de cidadania, mantendo-se a sociedade de estamentos que incluía a nobreza e o clero, que monopolizavam os direitos de cidadania, e os camponeses, excluídos de direitos e privilégios.

Nesse período, a cidadania possuía uma concepção discriminatória, haja vista que somente os detentores do poder econômico tinham direitos, de modo que o acesso a ela dependia da misericórdia da Igreja e não da condição do ser humano (CORRÊA, 2002 apud TENÓRIO, 2007).

Tal visão perdura até o Renascimento, quando há a redescoberta da humanidade, com o surgimento de uma nova classe social, a burguesia, que passa a protagonizar, de forma revolucionária, o desenvolvimento do indivíduo em busca de poder e liberdades políticas, em oposição à nobreza e à massa popular.

Nesse diapasão, os fundamentos atuais que norteiam a base conceitual da cidadania advém dos novos pensamentos (iluminismo) oriundos das revoluções inglesa, americana e francesa dos séculos XVII e XVIII. À guiza de exemplificação, os filósofos John Locke, Thomas Hobbes e Jean Jacques- Rousseau pregavam a teoria do contrato social e a ideia do jusnaturalismo, na qual os homens são livres, iguais, seus direitos são naturais e, portanto, todos os homens possuem os mesmos direitos (BARRETO JÚNIOR, 2010).

Dentre as contribuições das referidas revoluções, destaca-se, na inglesa, o rompimento da figura do súdito que tinha apenas deveres e não direitos, tendo por base a expressão “todos são iguais perante a lei”. Muito embora essa igualdade não abarcasse os despossuídos (iguais com igualdade e desiguais com desigualdade), o surgimento de uma nova classe social, o proletariado, teve importante papel político.

No tocante à contribuição da revolução americana, Karnal (2003, p. 153) destaca que ela introduziu uma noção de cidadania universal e redentora, a partir da ideia de igualdade de direitos e com base no fato de que “um cidadão que se orgulha do seu país, não apenas porque seu país é forte, rico e poderoso, mas porque é o único universo de significação que ele realmente vê”.

A revolução francesa, por sua vez, contribui sobremaneira com a construção da cidadania, ao estabelecer os direitos universais de liberdade, igualdade e fraternidade, consagrados no art. 1º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, o qual dispõe que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789).

Seguindo essa ótica moderna do Século XVIII, a concepção da liberdade individual se sobressai à noção de comunidade, de modo que o homem passa a ser visto como um sujeito portador de direitos inalienáveis. Foca-se, assim, na noção de “indivíduo” e de sua identidade em detrimento da identidade coletiva.

Nas palavras de Corrêa (2002 apud Tenório, 2007, p. 34), “o primeiro sentido histórico atribuído ao conceito de cidadania no contexto da Modernidade é o de uma cidadania enquanto igualdade humana básica e de participação na sociedade, concretizada mediante aquisição de direitos”, agora permeada pela ideia de diversidade (minorias).

Durante os séculos XIX e XX, houve progressos significativos na ampliação do conceito de cidadania, especialmente decorrentes das duas grandes guerras mundiais que provocaram mudanças de ideologia, associando cidadania a direitos humanos.

O movimento socialista; a luta por direitos sociais e pela igualdade das mulheres, das minorias religiosas, étnicas e nacionais; a questão do meio ambiente e da qualidade de vida; a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 24 de outubro de 1945, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que universalizou a definição de direitos humanos são alguns dos exemplos que contribuíram de forma relevante com a concepção de cidadania contemporânea.

Nesse sentido, na contemporaneidade, a cidadania passou a estar relacionada à participação política e ao direito do indivíduo à vida, à educação, à informação, sendo dever do Estado de garantir o seu exercício.

Acerca desses direitos intrínsecos à cidadania, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1995, p. 353) os denominam de direitos civis, políticos e sociais,

Finalmente, estes direitos podem ser classificados em civis, políticos e sociais. Os primeiros são aqueles que dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica), através da qual é garantida a ele uma esfera de arbítrio e de liceidade, desde que seu comportamento não viole o direito dos outros. Os direitos civis obrigam o Estado a uma atitude de não impedimento, a uma abstenção. Os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais) estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado. Os direitos sociais (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, liberdade da miséria e do medo) maturados pelas novas exigências da sociedade industrial, implicam, por seu lado, um comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza.

Um dos autores de maior destaque que retrata o tema da cidadania é Theodor Marshall. No *locus* de seu estudo, Inglaterra, ele percebeu que a cidadania moderna surgiu a partir do desfazimento de privilégios hereditários das sociedades tradicionais e do crescimento do ideal de igualdade e liberdade, iniciando-se na Europa e se espalhando pelo mundo.

Em um de seus estudos, denominado “Cidadania, classe social e status”, Marshall (1967, p. 76) define a cidadania como “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”. Para ele, analisando a realidade inglesa, a cidadania é composta de três elementos: a) direitos civis, ligados à liberdade individual (liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça), com origem no século XVIII; b) direitos políticos (direito de participar no exercício do poder político, seja como autoridade política, seja como eleitor), surgidos no século XIX; e c) direitos sociais (direito a mínimo de bem-estar econômico e segurança e direito de participar da herança social), com origem no século XX.

O estudo de Marshall acrescenta, ainda, que a evolução da cidadania envolveu um processo de fusão (geográfica) e de separação (funcional). A fusão de localidades foi delimitada e ganhou o nome de Estado-nação, onde a cidadania se materializou, e a separação ocorreu com a distribuição dos tipos de direitos em instituições diferentes (direitos civis – Tribunais de Justiça; direitos políticos – parlamento e poderes executivos; direitos sociais – sistema educacional e serviços sociais).

Sakamoto (2017) cita uma outra nomenclatura criada a partir das perspectivas da evolução dos direitos e da definição de cidadania, que foi elaborada pelo jurista

Karel Vasak em 1979 e ficou conhecida como “gerações de direitos”.

Essa teoria subdivide os direitos em direitos de primeira, segunda e terceira gerações.

Os civis e políticos são os chamados de primeira geração, relacionados à liberdade individual; os sociais, os de segunda geração, ligados à garantir o bem estar social (decorrente das necessidades da classe trabalhadora); e os de terceira, constituídos por direitos que “materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais. (STF, 1995 apud SAKAMOTO, 2017, p. 41).

A partir das considerações acima, Tenório (2007, p. 44) pondera que:

[...] o cidadão é aquele que entende que o bem estar da sua comunidade política, do seu município, do seu local, enfim do seu território, depende da responsabilidade coletiva. É precisamente pelo esforço comum de seus concidadãos, por meio dos espaços públicos decisórios, que determinado espaço geográfico obterá o seu desenvolvimento social, econômico, político, cultural e ambiental.

Agregando as definições aqui abordadas e a construção da cidadania ao longo da história da humanidade, é possível concluir que a plenitude da cidadania só se alcança se dotada de todos os tipos de direitos (civis, políticos – primeira geração; sociais – segunda geração; e difusos/coletivos – terceira geração).

2.2 A evolução da cidadania no Brasil

Partindo da evolução da cidadania no mundo, vê-se que o trajeto da definição da cidadania no Brasil também está intimamente ligado à sua história e à conquista dos direitos civis entre os brasileiros. Vale ressaltar que o Brasil não seguiu o caminho proposto por Marshall (direitos civis no século XVIII, direitos políticos, no século XIX e direitos sociais, no século XX).

Sobre esse caminho, Carvalho (2012, p. 11) destaca que:

O ponto de chegada, o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos na tradição ocidental dentro da qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Pode haver também desvios e retrocessos, não previstos por Marshall. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não

é exceção. Aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros.

Houve duas grandes diferenças na evolução da cidadania no Brasil: foi dada maior ênfase nos direitos sociais e a ordem de aquisição dos direitos não seguiu a ordem proposta por Marshall, uma vez que os direitos sociais também precederam os direitos políticos que, por sua vez, precederam os direitos civis. Insta acrescentar que a razão dessa diferença deve-se ao fato de que nos países europeus, a cidadania evoluiu a partir dos Estados-nação com a luta política pelos cidadãos. Já no Brasil, a cidadania se desenvolveu pela própria ação dos cidadãos (TENÓRIO, 2007).

Ainda sobre a história da cidadania no Brasil, Moraes (2013, p. 10) discorre que:

O trajeto da cidadania no Brasil tem como palco a própria história do país, cujo processo de independência não significou melhoria na qualidade de vida de boa parte da população, que continuou excluída dos direitos civis e políticos, bem como desprovida do sentimento de nacionalidade que a impulsionasse a um processo efetivo de mobilização. Assim, o status do cidadão passa a ser questionado no Brasil em diversos de seus períodos históricos, a exemplo do que ocorreu ao longo da monarquia que, rodeada por repúblicas, enfrentou o desafio de dar conta do significado social do que representava ser “súdito” ou “soberano”.

Seguindo a abordagem no tema em sua obra “Cidadania no Brasil: um longo caminho”, Carvalho (2012) divide a história da cidadania em quatro partes: primeiros passos (1822-1930); marcha acelerada (1930-1964); passo atrás, passo adiante (1964-1985); e após a redemocratização (pós 1985).

A primeira parte envolve o período da independência até o final da primeira República (1822 – 1930), período marcado por uma sociedade analfabeta e escravocrata, o que fez com que a grande maioria da população não tivesse direitos civis e políticos, além de ausência de sentido de nacionalidade. Assim, há uma pequena alteração na definição de cidadania, com a incorporação dos escravos aos direitos civis, mas esses foram mais formais do que reais.

Integra esse primeiro período, a primeira Constituição do Brasil, outorgada em 1824 e a Constituição de 1891, ambas com previsão de direitos políticos (três poderes – Judiciário, Executivo e Legislativo) e civis trazidas das declarações de direitos europeias e americana (direito à igualdade, à liberdade de pensamento, à

propriedade). Apesar do avanço do ponto de vista político formal (previsão do direito ao voto), excluía-se as mulheres e escravos.

Ainda, os direitos sociais pouco se desenvolveram, tendo como medida de maior destaque a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão do Ferroviários e restringia-se ao ambiente urbano.

O segundo período (1930-1964) é marcado por grandes mudanças sociais e políticas, especialmente nos direitos sociais (criação da Consolidação das Leis Trabalhistas e de lei previdenciária). Nesse período, o Brasil teve três constituições: 1934, 1937 e 1946. Em todas, os direitos políticos e civis foram mantidos, mas sua efetivação continuou precária para a maioria dos cidadãos.

Por outro lado, outros avanços ocorreram como a inauguração do Estado Social brasileiro na Constituição de 1934, com previsão de direitos sociais como resultado do populismo do Estado (“benevolência do Estado”). Porém, pequena parcela de trabalhadores com ocupação tinha acesso a esses direitos sociais, posto que eram excluídos os trabalhadores rurais, domésticos e os autônomos.

Sobre esse período, Santos (1979 apud Pereira, 2007, p. 80) discorre que “o conceito de cidadania [...] poderia ser descrito como o de cidadania regulada. [...]; São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados, em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”.

Na Constituição de 1937, houve suspensão de direitos civis e políticos (regime ditatorial) e manutenção dos direitos sociais (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), vinculando-os aos sindicatos (liberdade sem proteção ou proteção sem liberdade). Nas palavras de Carvalho (2012, p. 126):

[...] era avanço na cidadania na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos beneficiários que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.

Vê-se, claramente, que até esse momento houve uma inversão da ordem cronológica dos direitos descrita por Marshall, já que os direitos sociais foram introduzidos aos direitos políticos, o que resultou na inserção dos trabalhadores na sociedade mediante tais direitos (sociais) e não por ação sindical e política.

Os direitos políticos só começaram a ter voz com a constituição de 1946 que estendeu o voto a todos os cidadãos com mais de 18 anos, homens ou mulheres, além da ação política pelos sindicatos, partidos e associações. Essa Carta Maior de 1946 foi promulgada no período de redemocratização do país, mantendo conquistas sociais e reestabelecendo avanços dos direitos fundamentais (civis e políticos) do homem até o regime militar que se constituiu em duro golpe a esses direitos.

O terceiro período da história da cidadania (1964-1985) foi marcado pelo regime ditatorial que travou o avanço dos direitos civis e políticos, havendo ênfase somente nos direitos sociais. Na Constituição de 1967, houve previsão formal de direitos civis e políticos, mas na prática esses foram cerceados. Já os direitos sociais, foram expandidos como benesses para a população, como uma espécie de compensação ao cerceamento dos demais direitos.

Por outro lado, a partir do final dos anos 1970, com a transição democrática, inaugurou-se o quarto período na história da cidadania no Brasil que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, denominada de “constituição cidadã”, caracterizada como o instrumento de reconhecimento, expansão e garantia de diversos direitos (políticos, civis e sociais).

Sob o título “Dos Princípios Fundamentais”, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 1º, inciso II, que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um de seus fundamentos: [...] II - a cidadania [...]” (BRASIL, 1988). Ou seja, a partir de 1988, a Cidadania passou a ter o status de direito fundamental no Brasil.

No campo dos direitos políticos, destaca-se o avanço com a universalidade do voto (e inclusão dos analfabetos de forma facultativa), muito embora não tenha solucionado a desigualdade e o desemprego que assolavam o país. No âmbito dos direitos sociais, estes foram ampliados, com fixação de salário mínimo, pensão para deficientes físicos e idosos, dentre outros. E quanto aos direitos civis, esses foram recuperados, especialmente os relativos à liberdade de expressão, de imprensa e de organização. Outros, apesar de previstos, continuam sem ser concretizados na prática, à exemplo da segurança individual e acesso à justiça.

A referida Carta Magna traz ainda outras disposições específicas sobre a cidadania, a exemplo da previsão do mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora que torne inviável a prerrogativa da cidadania (art. 5º, LXXI,

CF); da previsão de gratuidade de ações de *habeas corpus* e *habeas data* para garantir o exercício da cidadania (art. 5º, LXXVII, CF); do estabelecimento de competência privativa da União para legislar sobre a cidadania (art. 22, XIII, CF) (BRASIL, 1988).

Nessa esteira, na contemporaneidade, a cidadania é um direito fundamental que pode ser definido como o conjunto de direitos básicos, indispensáveis e imprescindíveis à condição humana, de modo que a todos devem ser reconhecidos de forma concreta e material.

Nas palavras do atual ministro Alexandre de Moraes, “é um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar” (MORAES, 2005, p. 16). E mais, “os direitos fundamentais são, em verdade, a concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana” (FARIAS, 1996, p. 65).

Kümpel e Ferrari (2017a) discorrem que a dignidade da pessoa humana exerce no ordenamento jurídico brasileiro o papel de eixo axiológico do sistema, de modo que todas as gerações dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna de 1988 derivam, de certa forma, do valor da dignidade da pessoa humana, de modo que privar a pessoa humana de tais direitos é negar-lhe a própria dignidade.

Logo, o princípio maior da dignidade da pessoa humana serve de base para todos os demais princípios e regras constitucionais. Sendo assim, a condição de pessoa humana é requisito essencial para ser titular de direitos, gerando um caráter universal desses direitos. Ou seja, todo indivíduo é cidadão do mundo e, por isso, é detentor de direitos que tutelam sua dignidade.

Partindo do mencionado aparato constitucional, a cidadania está protegida pela imutabilidade, à medida que não pode ser objeto de emenda constitucional tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, incisos II e IV, CF). (BRASIL, 1988).

Outrossim, sendo um direito fundamental, a cidadania é, portanto, um:

[...] direito de todos a ter e a exercer efetivamente os seus direitos civis (liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, à vida, à segurança), políticos (liberdade de associação, de reunião, de organização política, participação política e eleitoral, sufrágio universal), sociais (direito ao trabalho, à saúde, educação, seguro-desemprego), direitos específicos (direitos coletivos e difusos) e demais que forem sendo conquistados pelo homem” (PESSOA, 2006, p. 58-59).

Dessa sorte, ter acesso à cidadania significa a possibilidade do indivíduo de

exercer concretamente os seus direitos civis, políticos e sociais. Carvalho (2012, p. 215-216) aponta que, na esteira das três dimensões da cidadania, “o cidadão pleno é aquele que possui os três direitos; o cidadão incompleto é aquele que possui apenas alguns desses direitos; e não cidadão é aquele que não possui nenhum desses direitos”.

Para tanto, o primeiro passo para o exercício desses direitos em sua plenitude é o registro de nascimento do indivíduo, como se verá a seguir. É através dele que todos os demais direitos se tornam acessíveis.

É nesse contexto que se encontra a relevância dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais no Brasil que são responsáveis pela realização de vários atos da vida civil dos indivíduos que garantem o exercício da cidadania, incluindo o registro de nascimento que é o primeiro deles.

3 O REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS (RCPN) NO BRASIL

No Brasil, o acesso à cidadania pelos indivíduos perpassa pelo Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) que é uma espécie do gênero “Registros Públicos”, responsável pelo registro, guarda e publicidade de fatos inerentes ao indivíduo enquanto pessoa física ou natural durante toda sua vida.

Compreender esse papel exige o conhecimento mínimo acerca dessa especialidade, principalmente quanto ao seu conceito, evolução histórica, regime jurídico, objeto, organização e funcionamento.

3.1 Conceito

A expressão “registro civil” é um termo polissêmico, que comporta diversas conotações, todas aceitas pelo direito. A primeira delas refere-se ao local físico, também denominado de serventia ou cartório extrajudicial, onde são prestados os serviços de registro atinentes à pessoa natural, cabendo esclarecer que, pela legislação vigente, esse local deve ser único, sendo vedada a instalação de sucursal, nos termos do art. 43, da Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994 (BRASIL, 1994).

A segunda acepção compreende a própria instituição jurídica que representa a espécie de Registros Públicos “destinada a conferir publicidade aos fatos e aos atos que interferem na existência e estado da pessoa natural” (KÜMPEL E FERRARI, 2017a, p. 330). É, pois, um dos pilares dos Registros Públicos, sendo de extrema importância à sociedade por ser um repositório público e perene de todos os estados jurídicos da pessoa natural ao longo da vida.

A terceira acepção é utilizada para indicar o ato registral realizado pelo Oficial de Registro Civil, investido de fé pública e que faz constar nos livros os fatos, atos e circunstâncias da pessoa natural previstos em lei. De ordem técnica, abarca-se os atos de registro e os atos de averbações e anotações que consistem em modificações ou atualização de dados constantes no registro principal.

Já o termo “pessoa” refere-se ao ser humano ou determinada organização humana, considerada sujeito de direitos e obrigações, podendo ser de duas espécies:

a) pessoa física ou natural e b) pessoa jurídica, interessando ao presente estudo somente as pessoas naturais.

Dessa maneira, a pessoa natural ou física é o indivíduo dotado de consciência e vontade, com livre arbítrio e capaz de não só se integrar ao mundo, como modificá-lo para atingir seus fins próprios. Para ser uma pessoa natural, basta existir, isto é, nascer com vida, condição necessária para adquirir personalidade jurídica que nada mais é que a aptidão para ser sujeito de relações jurídicas (LOUREIRO, 2016).

Loureiro (2016) discorre, ainda, que todo ser humano que nasce com vida é uma pessoa natural dotada de personalidade jurídica (art. 1º, Código Civil) e de igualdade perante a lei (art. 5º, *caput*, CF). Porém, o que faz distinguir um dos outros são os seus atributos que lhes são próprios e que lhe servem de identificação, individualização e distinção dentro de um grupo social. Dentre esses atributos, destacam-se o nome, domicílio e estado. Há ainda outros elementos que permitem a identificação, a exemplo do Cadastro de Pessoa Física (CPF), biometria, mas que não exprimem a personalidade do indivíduo.

Nessa esteira, o estado de pessoa natural é o conjunto de qualidades de um indivíduo que a lei toma em consideração para estabelecer certos efeitos jurídicos; é também a posição jurídica de uma dada pessoa na sociedade a qual pertence. Essa posição reflete efeitos jurídicos relevantes, através de um completo conjunto de direitos, obrigações, poderes, faculdades que possuem interesses juridicamente relevantes e, por isso, tutelados pelo direito (LOUREIRO, 2016).

Outrossim, o estado de pessoa natural permite identificar a situação jurídica da pessoa sob três aspectos: político, familiar e individual. O estado político corresponde às questões políticas e de nacionalidade da pessoa (nacional, estrangeiro, apátrida ou polipátrida) que consiste no vínculo jurídico-político que faz do indivíduo um integrante do Estado em uma relação mútua em que, de um lado, possui prerrogativas exigíveis em face do Estado e, do outro, assume deveres impostos por ele.

Já o estado familiar é a posição que o indivíduo ocupa na família; são os laços conjugais (solteiros, casados, divorciados, viúvos) ou de parentesco (parentes, consanguíneos em linha reta ou colateral). Seu conhecimento é relevante para o estabelecimento de relações jurídicas, a exemplo de contrair matrimônio, necessidade de outorga marital em determinados negócios jurídicos (KÜMPEL E FERRARI, 2017a).

O estado individual, por sua vez, está relacionado às características intrínsecas

à pessoa, seja idade (maior ou menor), sexo (feminino ou masculino) e que são fundamentais para a concretude de direitos. A idade, por exemplo, é elemento que determina a capacidade do indivíduo.

3.2 Abordagem histórica

A origem dos Ofícios de Registro Civil está ligada à história da Igreja Católica que concentrou em seu monopólio os assentos de batismo, casamento e óbitos, por boa parte da história. Ou seja, foi na Idade Média, quando a Igreja Católica passou a exercer grande influência na sociedade e na política, que surgiram os primeiros registros de fatos importantes dos cristãos, realizados pela Igreja.

De acordo com as referências do jurista Kümpel e Ferrari (2017a), no século XVI, o Concílio de Trento determinou a obrigatoriedade de manutenção dos livros paroquiais destinados aos assentos de casamento e batismo e, no século seguinte, foi acrescido a obrigatoriedade dos registros de óbito. O objetivo era conhecer o parentesco espiritual (vínculo batismal) dos cristãos, a legitimidade dos filhos e controlar as doações à Igreja.

Essa realidade perdurou durante toda a Idade média, quando o mundo sofreu influência das ideias iluministas e da Revolução Francesa que resultou na ruptura do sistema vigente, fazendo com que a Igreja perdesse poder e conseqüentemente, funções.

Passou-se, pois, a defender que “os direitos baseados no estado da pessoa natural não dependiam da religião professada pelo sujeito, e sua publicidade, portanto, não poderia ser confiada a uma instituição religiosa, devendo ficar a cargo do Estado” (KÜMPEL E FERRARI, 2017a, p. 352).

Assim, a primeira referência de sistema estatal registral ocorreu na França, em 1791, quando foi previsto em sua constituição que era de competência do Poder Legislativo a função de organizar os Registros Públicos, com a finalidade de constatar, dar publicidade e conservar os atos e fatos modificativos do estado da pessoa natural (nascimento, casamentos e óbitos).

Seguindo a mesma sistemática, até a proclamação da República, não havia sistema de Registro Civil no Brasil, que ficava a cargo da Igreja Católica a qual detinha

o monopólio do repositório dos nascimentos, casamentos religiosos e óbitos dos cristãos católicos em seus assentos paroquiais, também chamados de registros eclesiásticos, restritos aos católicos.

Com a Proclamação da República, houve o rompimento da Igreja e do Estado, surgindo a necessidade deste último criar um sistema de registro que garantisse o controle de toda a população e não apenas dos católicos. Em razão disso, os registros civis passaram a ser função pública do Estado de competência do Escrivão dos Juizados de Paz, figura instituída em cada freguesia do Império.

Essa transição dos registros eclesiásticos para os registros civis foi um processo lento, iniciando-se ainda no final do Império. Nessa toada, a primeira referência legislativa acerca da matéria remonta à Lei nº 586, de 06 de setembro de 1850 que autorizava o governo a estabelecer os registros de nascimento e óbito (KÜMPEL E FERRARI, 2017a).

Ato contínuo, o Decreto nº 798, de 18 de janeiro de 1851 regulamentou a referida lei, estabelecendo regras para os assentos de nascimento e óbito em todo o Império, inclusive de escravos e ex-escravos (BRASIL, 1851).

Já o Decreto nº 1.144, de 11 de setembro de 1861 e o Decreto nº 3.069, de 17 de abril de 1863 instituíram e regularam o casamento para os não católicos, os quais passaram a ter o casamento reconhecido pelo Estado, autorizando ministros de outras religiões a conferirem efeito civil aos casamentos (BRASIL, 1861; BRASIL, 1863).

Posteriormente, foi editada a Lei nº 1.829, de 09 de setembro de 1870 e o Decreto nº 4.968, de 24 de maio de 1872 que estenderam aos cônsules brasileiros a competência para a lavratura de nascimentos, casamentos e óbitos fora do território nacional (BRASIL, 1870; BRASIL, 1872).

Em 1874, foi editado o Decreto nº 5.604, de 25 de março de 1874, que atribuiu o Registro Civil das Pessoas Naturais ao Escrivão de cada Juizado de Paz que foi sendo implantado em cada grande município. Foi a partir desse Decreto que houve a instituição formal e generalizada dos ofícios de registro civil (KÜMPEL E FERRARI, 2017a).

O Decreto nº 9.886, de 07 de março de 1888 retirou o efeito civil dos casamentos religiosos celebrados pela Igreja Católica, universalizando o registro civil e tornando obrigatório o assento de nascimento, casamento e óbito em ofícios do Estado, de competência do Escrivão (BRASIL, 1888). No ano de 1890, foi editado o Decreto nº 181, de 24 de fevereiro de 1890, primeiro do período republicano, que

reafirmou o casamento civil como único oficialmente reconhecido (BRASIL, 1890a).

A partir desses decretos, ficou instituído que todos os municípios brasileiros deveriam possuir pelo menos um Ofício de registro civil. Nas grandes cidades, esses passaram a ser exclusivos e nas demais, acumulava-se a função de notas. A partir de então, o Estado (União) passou a fazer concessão a particulares, de forma vitalícia, provenientes de famílias influentes, que passavam como herança e mantinham o monopólio da atividade.

Foi na República, então, que os registros civis deixaram de ser definitivamente relacionados à Igreja Católica. Inclusive, tal marco ficou expressamente previsto na Constituição de 1891, ao dispor expressamente que o Estado brasileiro deixou de ter o catolicismo como religião oficial do Brasil, passando a ser um Estado laico (BRASIL, 1891).

Muito embora a primeira constituição republicana não tenha feito menção expressa aos registros públicos, ela reconheceu que o único casamento válido é o civil, sendo garantida a gratuidade da sua celebração (art. 72, §4º), bem como estabeleceu a igualdade, afastando privilégios de nascimento (BRASIL, 1891).

Anos depois, entrou em vigor o Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) que consolidou o Registro Civil em vários artigos expressos e destinou um capítulo próprio sobre pessoa natural (BRASIL, 1916). Porém, foi com a Constituição de 1934 que, pela primeira vez, constou em seu art. 5º, XIX, o termo “registros públicos”, dispondo sobre a competência privativa da União para legislar sobre Registros Públicos, bem como dispôs sobre o casamento religioso com efeitos civis, estabelecendo que, para sua validade e eficácia, todas as etapas que antecedem a celebração devem observar as normas do casamento civil (BRASIL, 1934).

Nas constituições subsequentes (Constituição de 1946 e Constituição de 1967), os dispositivos foram repetidos, com poucos acréscimos, sendo o mais significativo nesse período, a introduzida pela Emenda Constitucional nº 9/1977, com a inédita previsão constitucional de possibilidade de dissolução do casamento, após prévia separação judicial por mais de três anos (BRASIL, 1946; BRASIL, 1967; BRASIL, 1977).

A maior normatização da matéria se deu com a promulgação da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e suas alterações realizadas pelas Leis nos 6.140, de 28 de novembro de 1974 e 6.216, de 30 de junho de 1975, que introduziu no ordenamento

jurídico brasileiro as regras da atividade registral (BRASIL, 1973; BRASIL,1974; BRASIL, 1975).

Em síntese, essa lei introduziu dispositivos tratando o assunto acerca das atribuições, escrituração, ordem de serviço, publicidade, conservação, funcionamento, responsabilidade do Registro Civil das Pessoas Naturais e demais atribuições registrais. Essa lei permanece em vigor nos dias atuais, muito embora já tenham ocorrido alterações significativas em seu texto original, sendo as mais consideráveis após a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988.

A Constituição Federal de 1988 inovou, em seu art. 236, ao estabelecer o exercício dos serviços notariais e registrais em caráter privado, mediante delegação do poder público; sujeitou o delegatário à fiscalização do Poder Judiciário; determinou a necessidade de aprovação em concurso público de provas e títulos para investidura na delegação; fixou que a remuneração desses profissionais se dá pela percepção de emolumentos pagos pelo usuário; e estabeleceu que cabe à lei federal regulamentadora dispor sobre a responsabilidade desses registradores (BRASIL, 1988).

Ainda, a Carta Maior manteve a competência da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, inciso XXV) e instituiu a gratuidade da certidão de nascimento e óbito aos reconhecidamente pobres (art 5º, LXXVI) e dos atos necessários ao exercício da cidadania (art 5º, LXXVII).

Dessa maneira, percebe-se uma grande evolução no regramento normativo dado à atividade notarial e registral, especialmente com a constitucionalização da matéria, garantindo uma base legal mínima e que, somado à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamentou o art. 236, da CF, formam o arcabouço mínimo para o exercício da atividade e garantia do acesso a direitos pelos cidadãos no Brasil.

3.3 Regime jurídico

Como visto, o regime jurídico do Registro Civil das Pessoas Naturais está diretamente relacionado ao regime jurídico do gênero “Registros Públicos”. Nos termos do art. 1º, da Lei Federal nº 6015/73 e do art. 5º, da Lei Federal 8.935/94, os Registros Públicos são divididos em serviços notariais e registrais, assim

denominados: Tabelionato de notas; Tabelionato de protesto; Tabelionato e registro de contratos marítimos; Registro civil de pessoas naturais; Registro civil das pessoas jurídicas; e Registro de imóveis:

Lei 6.015/73

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.

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes:

I - o registro civil de pessoas naturais;

II - o registro civil de pessoas jurídicas;

III - o registro de títulos e documentos;

IV - o registro de imóveis. (BRASIL, 1973).

Lei 8.935/94

Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os:

I - tabeliães de notas;

II - tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;

III - tabeliães de protesto de títulos;

IV - oficiais de registro de imóveis;

V - oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;

VI - oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas;

VII - oficiais de registro de distribuição (BRASIL, 1994).

Logo, os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais são espécie do gênero “Registros Públicos”, integrando, portanto, um microssistema dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Compreender o microssistema desses Ofícios de Registro Civil requer entender o arcabouço normativo dos Registros Públicos que abrangem várias atribuições com fins distintos e que possuem nuances próprias que os fazem transitar entre o direito público e o direito privado, umas mais para um lado; outras, mais para outro.

Afirma-se, nesse sentido, que “a atividade notarial e registral é um microssistema autônomo e se relaciona tanto com os institutos de direito privado, quando com os institutos públicos e sociais” (KÜMPEL E FERRARI, 2017b, p. 168). Oliveira (2017) acrescenta também que há uma relação multifacetária entre os diversos ramos do direito, sendo a fé pública inerente a todos os atos legalmente praticados pelo notário e registrador.

Essa fé pública é o princípio basilar da atividade notarial e registral e consiste na ideia de que tudo o que consta nos assentos e certificado nas certidões é verdadeiro, valendo não só para as partes nele envolvidas como para terceiros. Não

obstante essa presunção de veracidade seja relativa, posto que se admite prova em contrário, o princípio da fé pública garante que o conteúdo dos registros seja considerado válido e eficaz, até eventual cancelamento.

Nesse contexto, o arcabouço legislativo dos Registros Públicos tem por base, atualmente, um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais, destacando-se a Constituição Federal de 1988; a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (regulamentou o art. 236, da CF); e a Lei nº 6.015/73 (que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988), além de outras normas infraconstitucionais, a exemplo do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e da Lei 8.560, de 29 de dezembro de 1992 (BRASIL, 2002; BRASIL, 1992).

A base constitucional, expressa no art. 236, da Constituição Federal de 1988 e no art. 1º, do seu regulamento (Lei nº 8.935/94), dispõe que as atividades notariais e registras são serviços de organização técnica e administrativa, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

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

§ 1º 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.

§2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§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).

Lei Federal 8.935/94

Art. 1º 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).

Dos dispositivos citados, pode-se extrair algumas características do Registro Civil das Pessoas Naturais que são compartilhadas por todas as demais serventias notariais e de registros, a saber: a) natureza jurídica de função pública; b) finalidade de garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos; c) exercida por particular mediante delegação, através de concurso público de provas e títulos; d) caráter privado do exercício da atividade pelo delegatário; e) sofre fiscalização exclusiva do Poder Judiciário.

Quanto à natureza jurídica, os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais

exercem uma função pública, de titularidade do Estado que, por sua vez, não a exerce diretamente, posto que repassa o seu exercício a um particular (pessoa física) mediante um ato administrativo denominado “delegação”.

Sobre a natureza jurídica dessa atividade, o Supremo Tribunal Federal explicita que:

Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública *lato sensu*, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público. (STF. ADI 3.643, voto do rel. min. Carlos Ayres Britto, j. 8-11-2006, P, DJ de 16-2-2007). (STF, 2006).

Por se tratar de função pública, os Registros Civis das Pessoas Naturais possuem o dever de observar regime jurídico de direito público, em que se destaca, em essência, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme reza o artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade é a base do regime jurídico administrativo que parte do pressuposto que a atuação dos agentes públicos deve ser pautada nos ditames da lei. A interpretação desse princípio vai além da ideia de subsunção de uma conduta a uma norma predeterminada, passando também pela garantia da segurança, validade e função social do ato praticado.

Decorre desse princípio que o Registro Civil das Pessoas Naturais possui um caráter de jurisdição voluntária, à medida em que cuida de direitos e interesses privados sem caráter contencioso, cuja competência é exclusiva do Judiciário. Logo, o registrador age como terceiro imparcial que aplica a lei.

À guisa de exemplificação, na prática de um registro de nascimento pelo Registrador Civil, o delegatário deve se preocupar não apenas com a observância das normas que disciplina o ato de registro (prazo, ordem prioritária de quem deve ser o declarante, documentos necessários para o registro), como também com a prática do ato vai garantir à criança recém-nascida o exercício dos seus direitos (cartão do SUS,

inscrição do CPF, atendimento médico, etc).

Sobre o princípio da legalidade, Canotilho (2003, p. 256) acrescenta que:

O princípio da legalidade da administração foi erigido, muitas vezes em “cerne essencial” do Estado de direito. [...] O princípio da legalidade postula dois princípios fundamentais: o **princípio da supremacia ou prevalência da lei** (*Vorrang des Gesetzes*) e o **princípio da reserva de lei** (*Vorbehalt des Gesetzes*). Estes princípios permanecem válidos, pois num Estado democrático-constitucional a lei parlamentar é, ainda, a expressão privilegiada do princípio democrático (daí a sua supremacia) e o instrumento mais apropriado e seguro para definir os regimes de certas matérias, sobretudo dos direitos fundamentais e da vertebração democrática do Estado (daí a reserva de lei). De uma forma genérica, o princípio da supremacia da lei e o princípio da reserva de lei apontam para a *vinculação jurídico-constitucional do poder executivo*. [grifos nossos].

Assim, o Oficial de registro civil e seus prepostos devem se preocupar em cumprir as solenidades das normas para que o resultado decorrente do exercício da função seja considerado um instrumento público válido; além de utilizar os meios jurídicos adequados para a consecução dos fins desejados.

Já o princípio da impessoalidade reza que os agentes públicos devem pautar sua atuação com base no interesse público, sem beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas. Decorre desse princípio a ideia de igualdade, de modo que todos os usuários dos serviços notariais e registrais devem receber tratamento igual. Esse princípio também está expresso no art. 30, inciso II, da Lei 8.935/94 ao dispor que é dever do notário e registrador atender a todos com urbanidade, eficiência e presteza (BRASIL, 1994).

O terceiro princípio é o da moralidade que consiste em pautar a atuação do Registrador Civil e seus prepostos pela boa-fé, ética, lealdade e probidade. Sobre isso, o jurista Hely Lopes Meirelles explicita que:

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (MEIRELLES, 2012, p. 90).

Já Cunha Júnior (2010, p. 41) acrescenta que:

A moral administrativa é imposta de dentro e vigora no próprio

ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo que discricionário. Ela deve ser observada não apenas pelos administradores, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública.

O princípio da publicidade expressa uma garantia fundamental do cidadão que visa dar amplo conhecimento, transparência, lisura a toda sociedade dos atos praticados pelos registros públicos, bem como dever funcional do delegatário. Nessa seara, esse princípio, inserto também no art. 1º, da Lei 8.935/94, “é um princípio norteador e finalístico dos atos realizados pelos Registros Públicos”, ao lado da autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (KÜMPEL E FERRARI, 2017a, p. 367).

O princípio da eficiência advém da ideia de buscar melhores resultados com qualidade, através do emprego de meios e procedimentos adequados, estrutura apropriada e pessoal qualificado. Tal princípio também consta expresso no art. 4º da Lei 8.935/94: “os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado [...]”; e também no art. 30, inciso II que aduz que é dever funcional dos notários e registradores “atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza” (BRASIL, 1994).

Insta esclarecer que o fato de ser delegada ao particular, a função exercida pelos Registradores Civis não exclui o caráter público da função, a exemplo de outros serviços públicos que são exercidos por particulares mediante concessão, permissão ou delegação. Por esse caráter público, há um mínimo de regramento para fixar as condições e forma de exercício da atividade, com vistas a assegurar qualidade do serviço.

Assim, a delegação é um ato administrativo que descentraliza a atividade estatal para melhor cumprir o interesse público, transferindo o exercício de competência a particulares.

A delegação própria dos Ofícios de Registro Civil advém de um ato administrativo vinculado de competência do Presidente do Tribunal de Justiça do estado onde está situada a serventia, denominado outorga, após regular concurso público de provas e títulos (art. 14, 15 e 39, §2º da Lei nº 8935/94) (BRASIL, 1994). Santos (2006, p. 21 apud OLIVEIRA, 2017, p. 21) acrescenta ainda que: “a delegação dos serviços notariais e de registro tem, portanto, um caráter personalíssimo”.

Por outro lado, difere das demais formas de delegação por alguns aspectos.

Primeiro, porque é ato obrigatório e não facultativo, isto é, o poder público é obrigado a delegar ao particular a outorga da serventia vaga.

Segundo, o ato administrativo que repassa ao particular ocorre por meio de concurso público de provas e títulos com cumprimento de requisitos legais estabelecidos no §3º, do art. 236, da CF e art. 14, da Lei 8.935/94 e não por ato unilateral do Estado (BRASIL, 1988; BRASIL, 1994).

E terceiro, a delegação só se extingue nos casos previstos em lei (art 36, da Lei 8.935/94): morte, aposentadoria facultativa, perda da delegação decorrente de falta funcional decretada com o devido processo legal; invalidez e renúncia; e não por discricionariedade do Estado delegante (BRASIL, 1988; BRASIL, 1994).

Quanto ao exercício, esse é qualificado como exercício privado de atividade pública, uma vez que é realizado por um particular, considerado um agente público (*lato sensu*) que atua em colaboração com o Estado. Não é, pois, um servidor público (*stricto sensu*), ou seja, o delegatário é uma pessoa estranha à estrutura organizacional do Estado.

Entretanto, para fins penais, são considerados serviços públicos em sentido estrito, nos termos do art. 327 do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940): “considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública” (BRASIL, 1940).

O jurista Loureiro (2016, p. 53) explicita que o Oficial de Registro Civil é um agente estatal que exerce sua atividade com fé pública sob dois aspectos: “a) na esfera dos fatos, o efeito é presunção de veracidade dos atos praticados e, conseqüentemente, de seu valor probatório; b) na esfera do direito, a autenticidade e legitimidade dos atos e negócios documentados ou levados à publicidade registral”.

Outrossim, a função do delegatário também é técnica porque é exercida por profissional do direito que deve ter amplo conhecimento do direito para garantir a observância da lei e regulamentos administrativos relativos à atividade, bem como assessorar a todos que reclamam seu ministério. Sobre isso, Loureiro (2016, p. 47) aduz que:

Vale dizer, mediante o labor destes profissionais do direito, que se dá com a observância das regras legais e demais fontes do direito, a relação jurídica material se converte em uma relação jurídica distinta, de natureza formal, criada em função da necessidade de conferir validade e eficácia a certos negócios jurídicos, bem como aferir

autenticidade, legitimidade e conservação a fatos jurídicos, tudo em prol da garantia de maior segurança do tráfico de bens e dos direitos pessoais e patrimoniais das pessoas.

Decorre dessa tecnicidade a previsão legal que o exercício privado da delegação visa garantir, além da publicidade já abordada, a autenticidade, segurança e eficácia dos atos dos usuários da serventia, em conformidade com o que dispõe o art. 1º, da Lei 8.935/94, já citado.

A autenticidade é a qualidade do que é autêntico, incontestável, solene, ou seja, “corresponde à certeza de que a informação provém de pessoa investida para a prática do referido ato (competência), e que o mesmo não foi alvo de mutações” (KÜMPEL E FERRARI, 2017a, p. 364).

No âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais, esse princípio consiste na presunção relativa de que o documento é verdadeiro e apto a produzir efeitos legais, quando ele tiver sido produzido pelo Oficial de registro civil, profissional do direito dotado de fé pública. Diz-se que essa presunção é relativa, em regra, posto que se admite prova em contrário e até que isso se prove, o ato registral praticado tem plena eficácia.

Já a busca pela segurança jurídica possui duas nuances. A primeira, relacionada aos usuários, à medida em que o Oficial de Registro civil deve praticar seus atos observando a lei e seus requisitos, conferindo a legitimidade das partes e autenticidade dos documentos apresentados, de forma a garantir às partes envolvidas que o direito ali praticado e formalizado possui legalidade e salvaguarda interesses das partes e de terceiros nas relações jurídicas.

E a segunda consiste em contribuir para a segurança da ordem jurídica como um todo, haja vista que enquanto operador do direito, dotado de fé pública, o Oficial de Registro Civil é um executor de função pública em colaboração com o Estado, figurando como um sistema de provas pré-constituídas com oponibilidade *erga omnes* (para todos) dos dados nele contido.

A última finalidade é a busca pela eficácia dos atos praticadas na serventia de Registro Civil, a qual é a garantia de que o ato de registro produzirá os efeitos jurídicos que dele se esperam. Por exemplo, o registro de óbito de uma pessoa, uma vez realizado, põe fim a personalidade jurídica da pessoa, encerrando-se vários direitos dela decorrente.

Percebe-se, assim, que tais finalidades - publicidade, autenticidade, segurança

e eficácia - se entrelaçam e se completam. A publicidade gera autenticidade que gera segurança. E a eficácia, por seu turno, só se atinge em razão da autenticidade e da publicidade.

Considerando que o Registro Civil das Pessoas Naturais é uma função pública exercida por um particular em nome do Estado, a atuação desse sujeito titular do Registro Civil sujeita-se à fiscalização do Poder Judiciário que tem por finalidade precípua supervisionar a atividade para salvaguardar a cidadania, verificando a conduta funcional do registrador e a obediência às normas.

Nos termos do §1º, do art. 236, da CF e dos arts. 6º a 13, da Lei 8.935/94, essa fiscalização será exercida, de ofício ou mediante representação de qualquer interessado, pelo juízo competente que normalmente fica a cargo das Corregedorias de justiça estaduais e do Distrito Federal (BRASIL, 1988; BRASIL, 1994).

Assim, no âmbito administrativo, cabe às Corregedorias estaduais, integrantes do Judiciário, o poder fiscalizador, possuindo caráter normativo, orientador e disciplinador/punitivo.

Nas palavras de Loureiro (2016, p. 76), “o bom funcionamento da atividade notarial e de registro está sob a garantia do Estado que, inclusive, responde objetivamente por falha na sua prestação”. Portanto, o controle estatal obriga os registradores ao cumprimento de um dever de informação frente às autoridades estatais e sujeitas à inspeção, vigilância e procedimento disciplinar, normativa ou regulamentar.

E segue discorrendo:

[...] a sujeição dos notários e registradores às tarefas administrativas não viola a independência do profissional do direito. A função que cumpre o notário ao conferir fé pública aos documentos nos quais intervém constitui uma expressão do poder delegado pelo Estado e que, por isso mesmo, deve ser supervisionada como se fosse exercida diretamente pelo próprio ente de direito público. (LOUREIRO, 2016, p. 76).

Outrossim, na esfera privada, a responsabilidade civil do registrador civil está prevista no art. 22, da Lei 8.935, o qual fixa que ela é subjetiva, ou seja, requer demonstração do dolo ou culpa do registrador civil ou dos seus prepostos.

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (BRASIL, 1994).

A partir desse regime jurídico, é possível delimitar quem são os sujeitos que atuam diretamente no sistema do Registro Civil das Pessoas Naturais: a) Registrador Civil; b) Prepostos; e c) Poder Judiciário.

Como visto acima, o Oficial de Registro Civil é o delegatário, pessoa física profissional do direito que é aprovado no concurso público de provas e títulos e recebe a outorga da delegação por ato administrativo do Tribunal de Justiça do estado aonde está situada a serventia.

Dotado de fé pública, exerce sua função com independência jurídica, administrativa e financeira, de modo a garantir a autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos e fatos jurídicos relativos ao exercício da cidadania das pessoas naturais (art. 1º, da Lei 8.935/94). Logo, como profissional do direito, o Registrador civil poderá interpretar as normas de acordo com seu conhecimento, assim como gerir administrativamente e financeiramente de forma a garantir a eficiência da serventia (BRASIL, 1994).

A partir da independência funcional, o Registrador civil poderá contratar quantos empregados precisar, na forma da legislação trabalhista e os designará como prepostos, para praticar os atos designados por ele na qualidade de escreventes, auxiliares ou substitutos. Os dois primeiros são funcionários que praticarão os atos designados pelo Oficial e os substitutos são aqueles que atuarão em todos os atos simultaneamente com ele e também nos seus impedimentos legais.

Ainda, como visto, a atividade notarial e registral submete-se à fiscalização do Poder Judiciário, através da Corregedoria Nacional de Justiça; e das Corregedorias estaduais de Justiça, nos termos do art. 236, da CF e art. 37, da Lei 8.935/94 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1994).

A Corregedoria Nacional de Justiça integra o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e possui atribuição de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário; de fiscalização dos deveres funcionais dos juízes e serviços auxiliares, como é o caso das serventias extrajudiciais; normativa; e disciplinar e correicional dos tribunais (art. 103, CF) (BRASIL, 1988). Na seara do extrajudicial, o CNJ exerce poder fiscalizatório e normativo, através de recomendações, provimentos, resoluções, conforme o art. 8º do seu Regimento Interno.

No âmbito estadual, as Corregedorias de Justiça são divididas normalmente em Geral e Permanente e ambas são responsáveis pela fiscalização da atividade notarial e registral. A Corregedoria Geral de Justiça é constituída na forma do conjunto

normativo interno de cada tribunal de justiça, exercendo dentre outras atribuições, uma função normativa, fiscalizatória e disciplinar.

Através dessa função normativa, a Corregedoria Geral é responsável por editar e manter as normas do serviço extrajudicial (Código de Normas e Serviços Extrajudiciais), com o fito de padronizar procedimentos e disciplinar a prática dos atos registrais.

Já a função fiscalizatória é realizada através das correições ordinárias, extraordinárias, inspeções e visitas correcionais que podem ser feitas pelo Corregedor Geral de Justiça e pelos juízes de direito de forma permanente e visa acompanhar o exercício da atividade, orientando as serventias às práticas corretas.

Decorre dessa última a função disciplinar que consiste em averiguar eventual desobediência às normas que configure infração disciplinar com aplicação de sanção, após o devido procedimento administrativo de apuração, com garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório.

Por fim, a Corregedoria de Justiça Permanente é realizada pelos juízes diretores dos fóruns, situados em cada Comarca delimitada pela lei orgânica do respectivo tribunal de justiça e verificará também se a serventia está atendendo às normas e prestando um serviço eficiente, célere, com qualidade.

3.4 Objeto

A partir do regime jurídico mencionado, é possível delimitar o objeto do Registro Civil das Pessoas Naturais, o qual está explicitamente tratado no art. 29, da Lei Federal 6.015/73 e nos arts. 9º e 10, do Código Civil brasileiro e mais recentemente, *in verbis*:

Lei 6.015/73

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.

§ 2º É competente para a inscrição da opção de nacionalidade o cartório da residência do optante, ou de seus pais. Se forem residentes no estrangeiro, far-se-á o registro no Distrito Federal.

§ 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)

Lei 10.406/2002 (Código Civil)

Art. 9º Serão registrados em registro público:

- I - os nascimentos, casamentos e óbitos;
- II - a emancipação por outorga dos pais ou por sentença do juiz;
- III - a interdição por incapacidade absoluta ou relativa;
- IV - a sentença declaratória de ausência e de morte presumida.

Art. 10. Far-se-á averbação em registro público:

- I - das sentenças que decretarem a nulidade ou anulação do casamento, o divórcio, a separação judicial e o restabelecimento da sociedade conjugal;
- II - dos atos judiciais ou extrajudiciais que declararem ou reconhecerem a filiação. (BRASIL, 2002).

Dos dispositivos normativos mencionados, extrai-se que o Registro Civil das Pessoas Naturais é o cartório que acompanha a pessoa natural desde o seu nascimento até a sua morte, salvaguardando os fatos naturais (nascimento e óbito) e fatos humanos (casamento, divórcio, emancipação, interdição, adoção, ausência, morte presumida).

Os atos praticados por essa serventia possuem natureza jurídica declaratória, constitutiva e de publicidade. Os primeiros atestam “fato pré-existente, possuindo não apenas efeito comprovatório como também o condão de atribuir eficácia *erga omnes* aos fatos assentados” (KÜMPEL E FERRARI, 2017a, p. 398).

Camargo Neto e Oliveira (2014) acrescentam que esse caráter declaratório é ao mesmo tempo condição de eficácia do ato e meio de prova, a exemplo do registro

de nascimento e óbito que provam a existência e veracidade do fato já ocorrido no mundo jurídico.

Os segundos consistem em atos que concretizam o direito, isto é, que fazem nascer o ato a partir do seu assento, como é o caso da emancipação. Esta somente existe no mundo jurídico após o seu registro (*lato sensu*). Por fim, há os atos que ocorrem na serventia apenas para dar publicidade a terceiros, gerando presunção de conhecimento de todos, ou seja, eles já existem, a exemplo das anotações realizadas à margem dos termos e que dão notícia de algum fato relativo ao assento principal.

Partindo dessas premissas, tem-se que o principal assento realizado nos livros chama-se registro e que pode ser: Livro A - nascimento ou adoção; Livro B - casamento civil; Livro B-Auxiliar - casamento religioso com efeito civil ou conversão de união estável em casamento; Livro C – óbito; Livro C-Auxiliar – natimorto; Livro D - proclamas de casamento; e Livro E - emancipações, interdições, transcrição de sentenças de ausência e de morte presumida e transcrição de nascimentos, óbitos e casamentos realizados no exterior.

Aplica-se a esses registros o princípio da legalidade estrita em que somente os atos elencados na lei e mencionados acima podem ser objeto de registro, sendo por isso, um rol taxativo.

Além desses registros, há os atos de averbação e anotação. Ambos são realizados à margem dos registros principais. As averbações visam alterar o registro já realizado, seja acrescentando, retificando, suprimindo ou modificando o fato já assentado. Possuem um caráter dinâmico, pois reflete a realidade fática da pessoa natural, garantindo a veracidade registral.

Ressalta-se, ainda, que os casos elencados nos dispositivos acima (sentenças de divórcio, separação judicial, anulação de casamento, atos judiciais) não exaurem as possibilidades de averbação, sendo, portanto, considerado um rol exemplificativo, conforme prevê, inclusive, o art. 97, da Lei Federal 6.015/73: “a averbação será feita pelo oficial do cartório em que constar o assento à vista da carta de sentença, de mandado ou de petição acompanhada de certidão ou documento legal e autêntico” (BRASIL, 1973).

Já as anotações são informações que decorrem de registros e averbações realizadas em outros livros e que devem ser noticiadas para fins de dar continuidade registral, não modificando o assento principal, como previsto no art. 106, da Lei 6.015/73:

Art. 106 Sempre que o oficial fizer algum registro ou averbação, deverá, no prazo de cinco dias, anotá-lo nos atos anteriores, com remissões recíprocas, se lançados em seu cartório, ou fará comunicação, com resumo do assento, ao oficial em cujo cartório estiverem os registros primitivos, obedecendo-se sempre à forma prescrita no artigo 98. (BRASIL, 1973).

É o caso, por exemplo, das anotações de casamento ou óbito nos assentos de nascimento. Tanto o casamento e o óbito já devem estar registrados nos respectivos livros de competência e são levados à anotação nos assentos principais da pessoa.

Assim, como os assentos do Registro Civil das Pessoas Naturais não são estáticos, as averbações e anotações possuem um caráter dinâmico e possibilitam a atualização dos registros, garantindo continuidade, publicidade e segurança jurídica (KÜMPEL E FERRARI, 2017a).

3.5 Organização e funcionamento

Inicialmente, cumpre destacar que a organização das serventias extrajudiciais é definida por lei estadual de iniciativa do Poder Judiciário, o qual deve disciplinar acerca da organização judiciária e dos seus serviços auxiliares.

Contudo, em se tratando de Registro Civil das Pessoas Naturais, o art. 44, §§ 2º e 3º, da Lei 8.935/94 fixa que deverá haver em cada sede de município no mínimo um registrador civil das pessoas naturais, podendo haver mais de um em municípios de grande extensão territorial:

Art. 44. Verificada a absoluta impossibilidade de se prover, através de concurso público, a titularidade de serviço notarial ou de registro, por desinteresse ou inexistência de candidatos, o juízo competente proporá à autoridade competente a extinção do serviço e a anexação de suas atribuições ao serviço da mesma natureza mais próximo ou àquele localizado na sede do respectivo Município ou de Município contíguo.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais.

§ 3º Nos municípios de significativa extensão territorial, a juízo do respectivo Estado, cada sede distrital disporá no mínimo de um registrador civil das pessoas naturais. (BRASIL, 1994).

Nesse sentido, no Brasil, existem 13.335 serventias extrajudiciais, das quais

7.331 cartórios possuem atribuição de Registro Civil das Pessoas Naturais, distribuídos entre os 5.570 municípios do Brasil, segundo dados levantados no Portal da Justiça Aberta do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020).

Quando o Registrador Civil recebe a delegação formalmente em uma dessas unidades extrajudiciais, ele pode iniciar o exercício da função, a qual deve observar o regramento mínimo estabelecido na legislação já mencionada, especialmente quanto às regras mínimas de funcionamento da serventia. Por se tratar de função pública, o Estado determina as condições mínimas e formas de exercício da prestação do serviço, visando assegurar a sua qualidade. É o caso por exemplo da fixação do atendimento ao público.

Nos termos do art. 4º, da Lei Federal 8.935/94, o serviço deve ser prestado de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, inclusive nos sábados, domingos e feriados pelo sistema de plantão, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos, garantindo-se o mínimo de seis horas diárias (BRASIL, 1994).

Ademais, quanto à organização interna da serventia, o delegatário é responsável pela gestão financeira e administrativa da serventia, sendo de sua responsabilidade exclusiva, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, nos termos do art. 21, da Lei 8.935/94, 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).

À guisa de exemplificação, a mesma lei esclarece que o titular da serventia deve contratar seus prepostos (escreventes, substitutos e auxiliares) como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho (art. 20); bem como estruturar a serventia física, podendo adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução (art. 41) (BRASIL, 1994).

Dessa maneira, a organização e funcionamento das serventias de Registro Civil devem observar o regramento mínimo fixado no microssistema normativo, bem como buscar atender às necessidades da população assistida, de modo eficiente e adequado, alcançando a sua função social.

3.6 O papel do Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) no Brasil

Sendo a serventia que tutela de forma pública e perene bens jurídicos imprescindíveis à vida da pessoa natural, desde seu nascimento até a sua morte, o Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) desempenha papel relevante na sociedade, à medida em que assegura à pessoa natural o pleno exercício da cidadania; oferece um referencial seguro para fins de imputação de direitos e obrigações; além de ser considerado um banco de dados que fornece informações para a elaboração de políticas públicas; e constitui-se uma fonte valiosa de dados estatísticos (KÜMPEL E FERRARI, 2017a).

Sobre isso, Kümpel e Ferrari (2017a, p. 332) acrescenta ainda que:

[...] o registro civil ostenta importância ímpar, pois ao criar um sistema de provas pré-constituídas, proporciona meios não apenas documentais para provar o estado civil, como também presumidamente autênticos e seguros. É com base nas informações albergadas nos livros públicos que se permite a obtenção de outros documentos básicos, que, por seu turno, podem servir para comprovar, no trato cotidiano, a idade, filiação, capacidade civil, dentre outros aspectos do Estado que podem repercutir nas relações jurídicas travadas.

No que tange à cidadania, Kümpel e Ferrari (2017a, p. 333) destacam que essa serventia “tem como bem jurídico fundamental a cidadania, já que viabiliza o exercício de direitos sociais, civis, educacionais, culturais, trabalhistas, previdenciários, dentre outros demais direitos fundamentais da pessoa natural”. Garantir o pleno exercício da cidadania é também garantir o direito fundamental à dignidade humana, de modo que a sua ausência marginaliza o indivíduo na sociedade, afastando-o do acesso e da efetivação de direitos básicos.

Dado esse escopo, essas serventias passaram também a serem denominadas de Ofícios da Cidadania, por força da Lei Federal nº 13.484, de 26 de setembro de 2017 que inseriu os parágrafos terceiro e quarto no art. 29, da Lei 6.015/73:

Art. 29. (...)

§ 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, 2017).

Com essa alteração legislativa retro, essas serventias ganharam mais atribuições, além das elencadas no art. 9º, da Lei Federal nº 10.406/2002 (Código Civil brasileiro), a serem ofertadas mediante convênios com órgãos públicos e entidades interessadas.

A finalidade da lei foi aproveitar a capilaridade dessas serventias em todos os municípios brasileiros para ofertar aos indivíduos outros serviços ligados à cidadania, além do registro de nascimento, casamento, óbito, emancipação, interdição, ausência, morte presumida.

Não obstante essa ampliação das atribuições dos Registros Civis das Pessoas Naturais, o eixo central permanece sendo a guarda do repositório histórico da pessoa natural a partir dos principais fatos de sua vida. E o primeiro e mais importante, sem dúvidas, é o registro de nascimento que se concretiza com a certidão de nascimento, a qual é o seu documento básico ou matriz.

É com ela que a pessoa física dá início à sua história jurídica, sendo pressuposto para obtenção de outros documentos essenciais (cédula de identidade, cadastro de pessoa física, carteira de trabalho, carteira nacional de habilitação), como também é o meio que o Estado identifica e reconhece o seu cidadão.

Pode-se afirmar, assim, que o registro civil de nascimento é o ato formal que confere publicidade e segurança jurídica ao Estado e a terceiros da existência de uma nova pessoa natural, sendo o primeiro passo em direção à dignidade da pessoa humana e à cidadania. A sua falta inabilita a pessoa a exercer os seus direitos básicos, ficando sub-integrada à sociedade e despida da condição material de cidadão.

A porta de entrada para o status jurídico de cidadão é, pois, o registro de nascimento, o qual é o primeiro e mais importante direito fundamental que permite à pessoa natural ter acesso a uma gama de outros direitos: direitos sociais (Carteira de Trabalho, exercício formal do trabalho, acesso ao FGTS, 13º salário, licença maternidade); políticos (votar e ser votado); acesso à justiça; alistamento militar e praticar outros atos da vida civil (casar, adquirir imóvel, participar de concurso público).

E por ser o registro de nascimento o primeiro documento de cidadania e instrumento necessário para o exercício dos demais direitos, o Brasil adotou vários

mecanismos para conferir acessibilidade a esse direito por todos os indivíduos brasileiros, podendo-se citar: a gratuidade plena do registro de nascimento a todos indistintamente; a existência de pelo menos um Registro Civil das Pessoas Naturais em cada sede municipal ou distrital; ampliação da competência do registro de nascimento às maternidades e unidades de saúde que funcionam como unidades interligadas; mutirões de registros itinerantes.

A gratuidade do registro de nascimento e da respectiva primeira via a todos os brasileiros (isonomia) está prevista no art. 5º, inciso LXXVI, da CF (BRASIL, 1988), em interpretação sistemática com a Lei Federal nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997) que alterou o art. 30, da Lei 6.015/73 (BRASIL, 1973).

Outrossim, como visto, o art. 44, §§ 2º e 3º, da Lei 8.935/94 dispõe que haverá em cada sede de município no mínimo um registrador civil das pessoas naturais, podendo haver mais de um em municípios de grande extensão territorial (BRASIL, 1994). E ainda, o Provimento CNJ nº 13, de 03 de setembro de 2010 criou as unidades interligadas, a serem instaladas mediante convênio entre as serventias extrajudiciais e maternidades, com a finalidade de facilitar o registro de nascimento de nascidos vivos, evitando o subregistro e aproximando o cidadão dos serviços registrais (CNJ, 2010).

Outro importante papel desempenhado pelos Registros Cíveis das Pessoas Naturais é que a partir dos dados (registros, averbações e anotações) fornecidos por essas serventias, os órgãos públicos podem conhecer mapear demograficamente a população brasileira, as suas características, de modo a conhecer a sua população; planejar ações e políticas públicas de acordo com as necessidades de cada região; otimizar as estratégias de governança; direcionar com maior eficiência os recursos públicos; e efetivar direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

A base histórica desse papel advém do Decreto nº 722, de 06 de dezembro de 1890 que fixou a obrigação dos escrivães de paz de enviar à Diretoria Geral de estatística do governo brasileiro os mapas estatísticos de nascimento, óbito e casamento (BRASIL, 1890b).

Assim, a interligação entre as serventias e os órgãos públicos se dá através do envio de relatórios periódicos para diversos órgãos ou instituições públicas, tais como Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Justiça Eleitoral. Exemplo recente é a Lei Federal nº 13.846, de 18 de junho de 2019 que alterou o art. 68, da Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991

e fixou o prazo de 01 (um) dia útil para envio ao INSS da relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia (BRASIL, 2019; BRASIL, 1991).

A referida norma reduziu o prazo anteriormente previsto (até o dia 10 do mês subsequente) para um dia útil com o fito, dentre outros, de ajudar ao INSS a dar celeridade no processamento de demandas, bem como combater fraudes no recebimento de benefícios de pessoas falecidas.

Nessa ótica, o acompanhamento dos nascimentos, óbitos e casamentos permite realizar um retrato da população e do território do Brasil, tais como quantidade de nascimentos e óbitos neonatais por localidade, idade média das gestantes, quantidade de óbitos por causa violenta; permite um planejamento de ações voltadas à atender as demandas da sua população, através de alocação de recursos estratégicos, implantação de infraestrutura (unidades de saúde, maternidades), bem como busca de soluções focadas em problemas históricos, a exemplo da mortalidade infantil, violência e segurança pública, violência contra mulher e subregistros.

Portanto, Monteiro (2005, p. 100) conclui afirmando que o Registro Civil das Pessoas Naturais é “fonte auxiliar preciosa para a administração pública, em serviços essenciais, como polícia, recrutamento militar, recenseamento, estatística, serviço eleitoral, arrecadação de impostos e distribuição de justiça”.

4 O SISTEMA DE CUSTEIO DOS REGISTROS CIVIS DAS PESSOAS NATURAIS (RCPN'S) NO BRASIL E NA BAHIA

4.1 O sistema de custeio dos RCPN'S no Brasil

O sistema de custeio do Registro Civil das Pessoas Naturais envolve a equação receitas, despesas e remuneração do delegatário. Quanto às receitas, extrai-se do dispositivo constitucional já mencionado (art. 236, CF) que a atividade é remunerada pelos emolumentos pagos pelo usuário que solicita o serviço. Nesse âmbito, existe ainda o ressarcimento dos atos gratuitos que é realizado pelos estados os quais têm o dever de criar mecanismos de compensação.

Quanto às despesas, a Revista “Cartórios com você” realizou um estudo, no ano de 2017, o qual identificou que as despesas das serventias pode ser dividida em 05 grupos: Grupo I - abrange salários e encargos trabalhistas dos prepostos; Grupo II – envolve os custos com a sede do cartório (aluguel, consumo de energia, água, telefone, impostos sobre o imóvel, higiene e limpeza); Grupo III – inclui todos os recursos materiais para execução do trabalho (material de insumo, equipamentos, medidas de segurança); Grupo IV – abrange assessorias de profissionais que auxiliam o titular (contabilidade, jurídico, tributário); e Grupo V – inclui despesas diversas de forma residual (REPASSES E DESPESAS PARA ..., 2017).

A remuneração do delegatário, por sua vez, advém da diferença do que a serventia arrecada e as despesas mencionadas acima, ressaltando que esta deve ser digna e condizente com a sua qualificação profissional e responsabilidade inerente ao exercício da atividade.

Ainda, ao longo dos anos, estabeleceram-se outros repasses paralelos aos emolumentos que compõem o valor final do serviço e têm relação direta na balança do custeio sistema.

Compreender os aspectos dos emolumentos, gratuidades e outros repasses – é imprescindível para uma análise crítica desse sistema de custeio dos Registros Civis das Pessoas Naturais no Brasil, uma vez que esse conjunto precisa ser sustentável para garantir que o delegatário preste o serviço nos moldes determinados pelas normas e seja remunerado adequada e dignamente e, conseqüentemente, haja eficiência do sistema registral.

4.1.1 Dos emolumentos

Os Registradores Cíveis recebem em contrapartida pelo seu mister emolumentos que são a remuneração fixada por lei. Esses emolumentos possuem natureza jurídica tributária, sendo considerado um tributo (gênero), na espécie de taxa. Logo, o seu regramento sujeita-se ao regime jurídico constitucional geral sobre o assunto constante no Título VI, da Constituição Federal; na Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) e demais normas infraconstitucionais (BRASIL, 1988; BRASIL, 1966).

Do regime jurídico constitucional, é importante destacar para o presente estudo os efeitos jurídicos acerca do tratamento dos emolumentos como taxa, cujo entendimento foi pacificado a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378-5, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 30 de maio de 1997 (STF, 1997).

De acordo com a unanimidade do Tribunal Pleno da Suprema Corte, o serviço prestado pelos delegatários não desconstitui a sua natureza pública, ainda que exercido em caráter privado, de modo que a remuneração recebida através de emolumentos possui natureza de taxa, isto é, a sua incidência vincula-se à prestação de um serviço específico.

Nessa linha de raciocínio, os emolumentos sujeitam-se a alguns princípios tributários, a exemplo da legalidade, isonomia, irretroatividade e anterioridade, todos previstos expressamente no art. 150, da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; [...]. (BRASIL, 1988)

Pelo dispositivo retro, extrai-se que as taxas só podem ser exigidas se tiverem sido criadas por lei (legalidade); não podem ser instituídas com tratamento desigual para contribuintes que estejam na mesma situação (isonomia); e só podem ser cobradas sobre fatos ocorridos após a vigência da lei que a instituiu (irretroatividade) e no exercício financeiro seguinte à publicação da lei (anterioridade), respeitando ainda o prazo de 90 dias (noventena).

Além desses princípios, importante destacar a competência para instituir essas taxas. O art. 145, da CF dispõe que a União, Estado, Distrito Federal e Municípios são competentes para fixar tributos, dentre eles as “taxas, [...] pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (BRASIL, 1988).

No que tange especificamente aos serviços notariais e registrais, a própria Constituição Federal fixou, em seu art. 236, §2º, que “lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro”. A Lei Federal nº 8.935/94 acresceu também, em seu art. 28, que os notários e registradores “[...] têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia [...]” (BRASIL, 1988; BRASIL, 1994).

Regulamentando o dispositivo constitucional retro, a Lei Federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000 instituiu regramento próprio para o âmbito das serventias extrajudiciais, adotando a competência estadual para fixação de emolumentos, nos termos do art. 1º, o qual aduz que “os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei” (BRASIL, 2000).

Acrescentou, ainda, em seu parágrafo único que “o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados” (BRASIL, 2000).

Como parâmetros gerais, o art. 2º disciplinou que a fixação do *quantum* deve ser expressa em moeda corrente nacional e deve considerar a natureza pública, o caráter social do serviço prestado, a espécie e conteúdo do ato (com ou sem valor econômico).

Art. 2º Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, atendidas ainda as seguintes regras:

I – os valores dos emolumentos constarão de tabelas e serão

expressos em moeda corrente do País;

II – os atos comuns aos vários tipos de serviços notariais e de registro serão remunerados por emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato;

III – os atos específicos de cada serviço serão classificados em:

a) atos relativos a situações jurídicas, sem conteúdo financeiro, cujos emolumentos atenderão às peculiaridades socioeconômicas de cada região;

b) atos relativos a situações jurídicas, com conteúdo financeiro, cujos emolumentos serão fixados mediante a observância de faixas que estabeleçam valores mínimos e máximos, nas quais enquadrar-se-á o valor constante do documento apresentado aos serviços notariais e de registro.

Parágrafo único. Nos casos em que, por força de lei, devam ser utilizados valores decorrentes de avaliação judicial ou fiscal, estes serão os valores considerados para os fins do disposto na alínea b do inciso III deste artigo. (BRASIL, 2000).

Com base nesses parâmetros, cada estado fixa os seus emolumentos, o que faz com que haja diferenças nos tipos de atos cobrados e nos valores fixados por cada ente da federação. O Quadro 1 a seguir apresenta um comparativo de alguns atos tipificados nas tabelas de custas cartorárias do ano 2020 em alguns estados brasileiros:

Quadro 1 - Comparativo de emolumentos: tipo de ato x estados

(continua)

Estado/ Ato	Habilitação casamento civil	Afixação de edital de proclamas	Segunda via de certidão	Busca de assento	Transcrição de registro ocorrido no estrangeiro
Acre	R\$66,21	R\$15,72	R\$15,72	R\$ 15,55 a R\$ 52,01	R\$31,53
Amapá	R\$226,29	R\$84,85	R\$41,49	R\$ 15,09 a R\$56,59	R\$103,71
Amazonas	R\$187,70	R\$56,31	R\$56,31	R\$18,77	R\$12,99
Ceará	R\$140,48	R\$53,08	R\$33,31	-	R\$62,94
Bahia	R\$93,39	R\$35,09	R\$15,13	R\$8,06	R\$52,63
Rio Grande do Norte	R\$212,55	R\$53,84	R\$53,84	R\$53,84	R\$141,70
Distrito Federal	R\$177,00	R\$51,70	R\$8,20	R\$ 1,10 a R\$ 12,10	-
Mato Grosso	R\$372,60	R\$42,60	R\$10,40	R\$10,40	R\$86,10
Mato Grosso do Sul	R\$290,00	R\$18,00	R\$29,00	R\$29,00	R\$67,00
Espírito Santo	R\$194,45	R\$97,33	R\$18,25	R\$18,25	R\$116,98

Quadro 1 - Comparativo de emolumentos: tipo de ato x estados

(final)

Estado/ Ato	Habilitação casamento civil	Afixação de edital de proclamas	Segunda via de certidão	Busca de assento	Transcrição de registro ocorrido no estrangeiro
Rio de Janeiro	R\$179,38	R\$47,75	R\$48,68	4,83	R\$158,90
São Paulo	R\$345,12	R\$69,09	R\$27,52	R\$27,52	R\$110,38
Paraná	R\$99,07	R\$24,77	R\$ 19,81 a R\$ 24,77	-	R\$123,83
Rio Grande do Sul	R\$66,10	-	R\$28,50	R\$8,70	R\$57,40
Santa Catarina	R\$260,00	R\$12,00	R\$29,00	-	R\$90,00

Fonte: Elaborado pela autora (2020) com dados extraídos das Tabelas de custas cartorárias dos estados citados.

Ademais, deverão ser fixados em faixas de valores, com possibilidade de reajuste até o último dia do ano para que sejam cobrados no ano seguinte, cujas tabelas deverão estar dispostas em local de fácil acesso ao público. Ainda, os delegatários devem indicar os valores pagos nos atos praticados, sem prejuízo da emissão de recibos (art. 6º) (BRASIL, 2000).

Já como vedação, a referida lei federal proibiu, em seu art. 3º, a fixação de emolumentos em percentual incidente sobre o valor de negócio jurídico objeto dos serviços notariais e de registro; a cobrança de quaisquer outras quantias não expressamente previstas nas tabelas de emolumentos (taxa de urgência, por exemplo) ou em decorrência da prática de ato de retificação ou renovação em razão de erro imputável aos respectivos serviços notariais e de registro (BRASIL, 2000).

Dessa maneira, a norma geral federal deixou a cargo aos estados e Distrito Federal a previsão dos emolumentos, fixando alguns critérios base para as normas estaduais que deverão observá-las, sem prejuízo da garantia de uma prestação de serviço com qualidade e eficiência mediante uma remuneração digna do delegatário.

É por essa razão que os emolumentos são diferentes em cada estado, o que pode gerar uma análise superficial e críticas pela disparidade entre os valores. Porém, é salutar que haja essa permissibilidade legal para a fixação de emolumentos que poderá observar a realidade econômica e social para majorar ou minorar os emolumentos.

Corroborando o entendimento explicitado, o jurista Loureiro (2016, p. 98)

apresenta a seguinte conclusão acerca da temática:

O entendimento de que os emolumentos constituem taxas *sui generis*, tem origem histórica e deve-se ao peculiar modo de retribuição desses profissionais do direito em nosso país, que recebem o pagamento dos próprios usuários dos serviços extrajudiciais, e não dos cofres públicos. Antes mesmo da CF/88 o STF já se orientava pelo entendimento de que os emolumentos constituem “*rendimento privado*”.

E ainda acrescentou:

Enfim, os notários – e também os registradores – são remunerados pelo valor dos serviços desenvolvidos e não pelos cofres públicos. Por tal razão, o STJ firmou entendimento de que a Fazenda Pública está obrigada ao pagamento de custas e emolumentos dos serviços cartorários, porquanto não se pode exigir que o profissional de direito financie as despesas com atos requeridos no interesse da União. Não obstante, pode a lei estadual que fixa o valor dos emolumentos estabelecer hipóteses de isenção às pessoas jurídicas de direito público e aos órgãos da administração direta ou indireta. (LOUREIRO, 2016, p. 98).

Portanto, é possível concluir que a remuneração dos Delegatários advém dos emolumentos pagos pelos usuários do serviço e não pelos cofres públicos, ou seja, há uma prestação de serviço pelo delegatário e, em contrapartida, o pagamento de um valor pelo usuário.

4.1.2 Das gratuidades

Em que pese o regramento principal apresentado, no âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais a questão da remuneração dos Registradores civis possui nuances próprias, haja vista a política pública de acessibilidade adotada pelo Brasil e que concede gratuidades na maioria dos serviços ofertados por essa serventia.

A adoção dessas gratuidades é uma realidade histórica no Brasil. Já nas Constituições de 1891 e sua posterior Emenda Constitucional em 1926 havia previsão de gratuidade para celebração de casamento, mantendo-se nas Constituições seguintes (1934, 1946 e 1967). O Decreto-lei nº 3.200/1941 ampliou o benefício para o registro e primeira via da certidão de casamento, habilitação e casamento para os reconhecidamente pobres, mediante atestado de pobreza emitido pelo prefeito ou

funcionário designado (SCAFF, 2017).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a gratuidade ganhou o *status* de direito e garantia constitucional, inserto no art. 5º da CF, prevendo no inciso LXXVI a gratuidade dos registros de nascimento e de óbito aos reconhecidamente pobres na forma da lei; e no inciso LXXVII, que estendeu a gratuidade aos atos necessários ao exercício da cidadania, senão vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

o registro civil de nascimento;

o registro de óbito.

LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania. (BRASIL, 1988).

Posteriormente, a Lei Federal nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997) alterou a Lei Federal nº 6015/73 e estendeu a gratuidade do registro civil de nascimento e de óbito, incluídas as certidões respectivas, a todos os brasileiros, independente da capacidade econômico-financeira dos interessados e do pagamento de custas e emolumentos. Ainda, ampliou a isenção aos reconhecidamente pobres para as demais certidões do registro civil, bastando apenas uma declaração do próprio interessado (art. 30).

Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.

§ 1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil.

§ 2º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas. (BRASIL, 1973).

Essa alteração legislativa conferiu efetividade ao dispositivo constitucional ao qualificar os registros de nascimento e óbito como atos necessários ao exercício da cidadania, garantindo que a pessoa natural dê autenticidade ao seu nascimento e seus direitos decorrentes (personalidade jurídica) até a sua morte com as consequências inerentes.

A partir desse arcabouço, extrai-se que o Brasil adotou dois modelos de gratuidade: a plena e a restrita. A primeira consiste na gratuidade que independe de qualquer condição ou requisito e engloba o registro de nascimento e de óbito e as primeiras vias das certidões respectivas.

Já a segunda exige que a parte seja pobre na forma da lei, aplicando-se o benefício para os demais atos necessários ao exercício da cidadania, a exemplo de pedidos de segunda via das certidões; do processo de habilitação de casamento e a certidão de casamento decorrente (art. 1512, parágrafo único, da Lei 10.406/2002); averbações oriundas de processos judiciais que tenham sido concedidas a assistência judiciária gratuita (art. 98, §1º, inciso IX, Lei 13.105, de 16 de março de 2015). (BRASIL, 2002; BRASIL, 2015).

É restrita porque está condicionada a prova do estado de pobreza, ou seja, a prova de que não pode manter o mínimo para sua vida. Essa condição de pobreza é atestada mediante declaração firmada pelo interessado ou a seu rogo, quando analfabeto, sujeitando-se às penas da lei em caso de declaração falsa. Logo, a declaração de pobreza possui presunção relativa de veracidade, admitindo-se prova em contrário.

Não obstante a intenção das normas mencionadas tenha sido dar efetividade ao direito fundamental da cidadania, a adoção da gratuidade plena a todas as pessoas indistintamente causou reação dos profissionais dos Ofícios de Registro civil, tendo em vista a drástica e brusca redução da arrecadação e a necessidade de custear o sistema que manteve o seu exercício de forma privada.

Isso resultou no ingresso da Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 1800/DF, proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR), que questionou a extensão da gratuidade aos não reconhecidamente pobres. Contudo, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ADI afirmando que a Constituição Federal dá suporte mínimo à tutela do cidadão (acessibilidade restrita) e a lei federal regulamentadora confere acessibilidade plena, estando dentro da perspectiva de que são gratuitos os atos para o exercício da cidadania (STF, 2007).

Na ementa do julgamento da referida ADI, o STF também afirmou que “atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e de registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público” e que a ampliação da gratuidade dá efetividade ao exercício da cidadania (STF, 2007). Ressalta-se que não houve discussão na dita ADI acerca dos ônus financeiros

decorrentes da alteração legislativa.

Diante desse cenário, ficou consolidado o direito à gratuidade plena ao registro de nascimento e de óbito, incluindo-se as primeiras certidões respectivas, independente da condição financeira da pessoa, bem como a gratuidade para os pobres na forma da lei, ambas como reafirmação de que os Registros Cíveis são instrumentos à concretização do direito fundamental à cidadania. Ainda, aqueles que não se declararem pobres na forma da lei deverão arcar com os emolumentos advindos dos atos praticados pelos Registradores Cíveis.

Em razão dessa política pública de acessibilidade aos serviços necessários à cidadania por meio das gratuidades, a Lei Federal nº 10.169/2000 dispôs em seu art. 8º da Lei 10.169/2000 que os Estados e Distrito Federal deverão compensar os registradores cíveis pelos atos gratuitos praticados:

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 cíveis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não poderá gerar ônus para o Poder Público. (BRASIL, 2000).

Dessa maneira, o Estado estabeleceu a necessidade de compensar os Registradores cíveis das pessoas naturais por esses atos gratuitos praticados em suas serventias, para que seja possível a oferta e prestação do serviço que garanta o exercício da cidadania aos indivíduos, bem como o custeio dos serviços e a remuneração digna do Registrador civil.

O parágrafo único do artigo citado, por seu turno, deixou claro que essas compensações não podem gerar ônus ao Poder Público, o que afasta, em tese, a responsabilidade do Estado quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema registral das pessoas naturais.

Entretanto, essa postura vai de encontro à própria política pública implementada pelo Estado brasileiro que, de um lado, confere competência às serventias de Registro Civil para dar autenticidade a atos e fatos ligados à cidadania de forma gratuita na maioria dos atos e, de outro, mantém o exercício da atividade na forma privada, sem que se tenha um olhar acurado com a manutenção dos custos do serviço e do próprio titular.

Em postura diversa da adotada no âmbito do sistema extrajudicial e de forma

exemplificativa, o Código de Processo Civil disciplinou casos de custeio pelo Estado quando as partes foram beneficiárias da assistência judiciária gratuita, a exemplo de realização de perícia. Assim, os §§ 3º ao 5º do art. 95 preveem o pagamento da perícia com recursos alocados no orçamento do ente público e realizada por servidor do Judiciário; ou com recursos da União, Estado ou Distrito Federal quando realizada por particular (BRASIL, 2015).

Note-se que essa previsão normativa exemplificativa visa garantir o acesso à justiça por todos os indivíduos, em consonância com o direito fundamental inserto no art. 5º, inciso XXXV, da CF, mesmo rol onde se encontra o direito à gratuidade para os nascimentos e óbitos (art. 5º, inciso LXXVI, CF) e para os atos inerentes à cidadania (art. 5º, inciso LXXVII, CF) (BRASIL, 1988).

Contudo, no âmbito das serventias extrajudiciais, não foi esta a intenção do Estado brasileiro e, desde então, essa problemática ganha evidência especialmente nas localidades de baixa renda, em que muitas vezes o Registro Civil das Pessoas Naturais pratica quase que em sua totalidade atos gratuitos.

Com o constante aumento das isenções conferidas por leis federais e estaduais e, ainda, o aumento das exigências de tecnologia pelos órgãos fiscalizadores, a manutenção dos cartórios e dos seus titulares torna-se cada vez mais difícil, quando não ocorre desses titulares aprovados em concurso público de provas e títulos abandonarem o mister, ficando esses cartórios com interinos designados pelos Tribunais de Justiça que se deslocam de tempos em tempos para prestar o serviço, causando deficiência e ineficácia nos serviços prestados.

Em razão desse contexto, recentemente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou o Provimento nº 81, de 06 de dezembro de 2018 determinando, em seu art. 2º, que os Tribunais de Justiça dos estados devem estabelecer uma renda mínima para os registradores civis, com a finalidade de garantir a presença do respectivo serviço registral em todo o território brasileiro, conforme norma já fixada de que deve haver pelo menos um Registro Civil das Pessoas Naturais na sede de cada município e nas sedes distritais dos municípios de significativa extensão territorial (CNJ, 2018).

O parágrafo único do art. 2º do referido provimento aduz que a renda mínima deve ser paga ao delegatário ou ao interino que exerce a titularidade da serventia com “valor necessário para que a receita do serviço registral de pessoas naturais atinja o valor mínimo da receita estipulado por ato próprio do tribunal” (CNJ, 2018).

Nas justificativas do Provimento citado, o CNJ aponta, dentre outras, “a

necessidade de proporcionar a melhor prestação de serviço à população”; “de garantir a economicidade, a moralidade e a proporcionalidade na remuneração dos registradores civis de pessoas naturais”; e “a necessidade de preservação do equilíbrio atuarial, econômico e financeiro dos fundos financeiros que garantem a complementação de renda dos registradores de pessoas naturais” (CNJ, 2018).

Nesse sentido, o Provimento nº 81/2018 estabeleceu que cabe aos estados a normatização dessas compensações, em total consonância com a competência legislativa para fixar os emolumentos, o que demonstra uma preocupação do CNJ em relação à sustentabilidade do sistema registral.

4.1.2.1 Dos Fundos Estaduais de Compensação dos atos gratuitos e da renda mínima

Em cumprimento aos dispositivos normativos mencionados, os estados vêm implantando os Fundos de Compensação para ressarcimento dos atos gratuitos e pagamento de renda mínima aos cartórios considerados deficitários. Esses fundos possuem como fonte de custeio, na maioria dos estados, receitas oriundas da prática de atos de todas as atribuições que compõem a atividade notarial e registral.

Em que pese discordar da desoneração do Estado, prevista no art. 8º, da Lei Federal nº 10.169/2000, o qual deveria integrar o custeio desses fundos, a participação das demais especialidades nesse processo é uma medida de justiça distributiva em que se aplica uma solidariedade social para atender ao fim maior: garantir cidadania a todos os indivíduos.

Fazendo um contraponto entre essa concepção de justiça distributiva e a Teoria da Justiça defendida pelo filósofo John Rawls, extrai-se que a instituição de gratuidade para os principais atos que garantem o exercício da cidadania é uma demonstração de um modelo que busca uma concepção de justiça que propõe a coexistência dos direitos individuais e do Estado do bem-estar social e se baseia na “necessidade da convivência cooperativa entre os seres humanos, protagonizando a justiça em lugar da eficiência das instituições sociais” (RAWLS, 2000 apud LOBO; ANTONELLO, 2014, p. 3).

Nesse sentido, Rawls propõe um exercício de racionalização de princípios de

justiça, a partir da cooperação social, afastando o conceito tradicional do contrato social, que defende a ideia do estado natural. Para ele, haveria uma “posição original” para a escolha da “estrutura básica” da sociedade. Tal procedimento racional leva a sociedade à escolha de “princípios de justiça”, e não a simples forma de governo (RAWLS, 2000 apud LOBO; ANTONELLO, 2014, p. 3).

Lobo; Antonello (2014, p. 4) acrescentam que a gênese do pensamento de Rawls parte da ideia de que cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar. “Em uma sociedade justa, as liberdades da cidadania igual são consideradas invioláveis; os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo de interesses sociais”.

Para tanto, o primeiro passo para alcançar essa justiça distributiva a partir de uma Teoria da Justiça é viabilizar a publicidade dos valores considerados justos. Assim, todos na sociedade devem aceitar e saber que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, com as instituições sociais básicas devendo, geralmente, satisfazer tais princípios. Esses princípios, por sua vez, são o resultado de um consenso dos cidadãos.

Dessa maneira, o sistema de compensação dos atos gratuitos praticados pelas serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais, a partir de fundos de compensação mantidos por receitas oriundas de parcelas de emolumentos de atos pagos, praticados pelas demais atribuições, nada mais é que uma política distributiva que visa a garantia do direito fundamental à cidadania para todos, indistintamente, a partir de uma cooperação social em que seus integrantes (titulares de todas as especialidades, cidadãos e poder público) devem aceitar os mesmos princípios em prol do bem maior: o bem-estar social.

Nesse contexto, o Quadro 02 apresenta o levantamento de todos os estados brasileiros, a partir da legislação de cada ente e dos dados constantes no sítio eletrônico da Associação dos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais do Brasil (ARPEN/BR), especialmente em relação à existência de fundos de compensação específicos; a sua fonte de custeio; tipos de ressarcimento (atos gratuitos e renda mínima); composição e forma de administração do fundo (ARPEN/BR, 2020).

Quadro 2 - Fundos de Compensação estaduais

(continua)

ESTADO	FUNDO DE COMPENSAÇÃO	PERCENTUAL	ATOS GRATUITOS	RENDA MÍNIMA	COMPOSIÇÃO	ADMINISTRAÇÃO	FONTE
ACRE¹	Fundo Especial de Compensação	5%	Sim	12 Salários mínimos	Diretoria de finanças do Tribunal; representante da Corregedoria Geral de Justiça; e representante da associação dos notários e registradores	Tribunal de Justiça	Lei 2534/2011 e Resolução CONAD 33/2012
ALAGOAS³	Fundo Especial do Registro Civil (FERC)	40%	Sim	R\$1.200,00	1 Juiz de direito e 02 auxiliares indicados pela Presidência do TJ; 01 representante da ANOREG/AL e 01 representante da ARPEN/AL	Tribunal de Justiça	Lei 6284/2002 e Resolução 003/2020
AMAPÁ⁴	Fundo de Estruturação do Registro Civil - FERC	20%	SIM	Não possui	Corregedor Geral de Justiça; 1 indicado pela Presidência do Tribunal de Justiça; e 01 membro da ANOREG/AP	Tribunal de Justiça	Lei 1847/2014
AMAZONAS^{2 7}	Fundo de Apoio ao Registro Civil - FARPAM	6%	Sim	R\$7.000,00	Presidente da ARPEN/AM e mais 02 membros indicados por ele	ARPEN/AM	Lei 3929/2013 e Provimento CGJ 2010/2013

Quadro 2 - Fundos de Compensação estaduais

(continuação)

ESTADO	FUNDO DE COMPENSAÇÃO	PERCENTUAL	ATOS GRATUITOS	RENDA MÍNIMA	COMPOSIÇÃO	ADMINISTRAÇÃO	FONTE
BAHIA¹	Fundo Estadual de Compensação - FECOM	13,20%	Sim	R\$13.078,15	03 representantes do Tribunal de Justiça; 03 representantes dos notários e registradores; e 01 representante do sindicato do servidores do Poder Judiciário da Bahia.	Tribunal de Justiça	Lei 12352/2011 e Ato normativo nº 001/2018
CEARÁ²	Não possui	5% (pago pelo Fundo de modernização do judiciário - Fermoju)	Sim	01 salário mínimo	Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Leis 14283/2008; 11891/1991; 13080/2000
DISTRITO FEDERAL²	Fundo provisório de Compensação dos Registradores Cíveis	7%	Sim	Não possui	não localizado	Anoreg/DF	Resolução Pleno 16/2009
ESPIRITO SANTO⁶	Fundo de Apoio ao Registro Civil - FARPEN	Valor fixo na tabela	Sim	300 VRTE = R\$ 1052,52	Corregedor Geral de Justiça; Presidente da Associação Magistratura do ES; Presidente do SINOREG/ES	Sinoreg-ES	Lei 6.670/2001
GOIÁS²	Fundo de compensação dos atos gratuitos (FUNCOMP)	3%	Sim	10 salários mínimos	Representantes das atribuições	SINOREG-GO	Lei 19.191/2015
MARANHÃO²	Fundo Especial para ressarcimento do registro civil (FERC)	3%	Sim	Não possui	03 membros do Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Lei Complementar 130/2009

Quadro 2 - Fundos de Compensação estaduais

(continuação)

ESTADO	FUNDO DE COMPENSAÇÃO	PERCENTUAL	ATOS GRATUITOS	RENDA MÍNIMA	COMPOSIÇÃO	ADMINISTRAÇÃO	FONTE
MATO GROSSO ⁶	Fundo de Compensação dos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais (FCRCPN)	Valor fixo (R\$6,08)	Sim	05 salários mínimos	03 membros das serventias	Anoreg/MT	Lei 7.550/2001
MATO GROSSO DO SUL ³	Não possui	100% (pago pelo Fundo do Judiciário)	Sim	Não possui	Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Lei 2020/1999
MINAS GERAIS ²	Recompe	5,66%	Sim	R\$3.210,00	01 membro da ANOREG/MG; 01 membro SERJUS; 03 membros do RECIVIL	Está sob intervenção, gerido por comissão gestora.	Lei 15.424/2004 e site do Colégio Notarial do Brasil
PARÁ ²	Fundo de Apoio ao Registro Civil (FRC)	2,50%	Sim	Não possui	01 membro da Secretaria de Estado de Trabalho e Promoção Social; 01 Oficial de Registro Civil; 01 membro do Tribunal de Justiça; e Presidente do Conselho da criança e adolescente	Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda	Lei 6.831/2006
PARAIBA ⁶	Fundo de Apoio ao Registro Civil (Farpen)	3%	Sim	01 salário mínimo	Corregedor Geral de Justiça; juiz corregedor; Juiz da Vara de Registro Público da capital; Presidente da ANOREG/PB; Presidente da ARPEB/PB.	Tribunal de Justiça	Lei 7.410/2003 e site da ARPEN/BR

Quadro 2 - Fundos de Compensação estaduais

(continuação)

ESTADO	FUNDO DE COMPENSAÇÃO	PERCENTUAL	ATOS GRATUITOS	RENDA MÍNIMA	COMPOSIÇÃO	ADMINISTRAÇÃO	FONTE
PARANÁ³	Fundo de Apoio ao Registro Civil (Funarpen)	100%	Sim	01 salário mínimo	03 membros da ANOREG; 02 membros do IRPEN/PR; 01 representante da Corregedoria Geral do Justiça	IRPEN/PR	Lei 13.228/2001
PERNAMBUCO²	Fundo Especial do Registro Civil (FERC)	10%	Sim	02 a 03 salários mínimos	01 membro da ANOREG/PE; 03 membros da ARPEN/PE; 01 membro do Colégio Notarial de PE; 05 magistrados do Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Lei 14.462/2012, Lei 16522/2018 e Lei 16879/2020
PIAUI²	Não possui	20% (pago pelo Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário do Estado do Piauí – FERMOJUPI)	Sim	Não possui	Presidente do Tribunal de Justiça; Secretário de Finanças; Secretário de Gestão de Pessoas; 01 juiz da Associação da magistratura; 02 servidores; superintendente do Fermojupi;	Tribunal de Justiça	Lei 5.425/2004
RIO DE JANEIRO²	Fundo de Apoio aos registradores civis (FUNARPEN)	4%	Sim	R\$7.500,00	Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Lei 6.281/2012 e site da ARPEB/BR

Quadro 2 - Fundos de Compensação estaduais

(continuação)

ESTADO	FUNDO DE COMPENSAÇÃO	PERCENTUAL	ATOS GRATUITOS	RENDA MÍNIMA	COMPOSIÇÃO	ADMINISTRAÇÃO	FONTE
RIO GRANDE DO NORTE⁶	Fundo de Compensação dos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais (FCRCPN)	valor fixo em cada ato	Sim	04 salários mínimos	01 juiz corregedor; 02 servidores da Corregedoria Geral de Justiça ; 01 membro da ANOREG; 01 registrador civil	Tribunal de Justiça	Lei 8033/2001, Lei 9278/2009, Lei 10035/2015
RIO GRANDE DO SUL³	Fundo Notarial e Registral (FUNORE)	25%	Sim	Calculada com base no rateio de 12,5% da arrecadação com o selo	Corregedor Geral de Justiça; 01 desembargador; 01 juiz de direito da capital; 01 notário/registrator	Tribunal de Justiça	Lei nº 12.692/2006 e site da ARPEB/BR
RONDÔNIA³	Não possui	90%	Sim	R\$11.188,24	Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Lei 908/2000 e Provimento nº 18/2019
RORAIMA²	Fundo Estadual de Compensação - FECOM	5%	Sim	Dez salários mínimos	05 membros, sendo 01 de cada atribuição	ANOREG/RR	Lei 1157/2016
SANTA CATARINA³	Não possui	100%	Sim	R\$1.936,12	Corregedoria Geral de Justiça	Tribunal de Justiça	Lei comp 175/98, Lei Comp 755/2019 e site da ARPEB/BR
SÃO PAULO^{1 8}	Fundo de Custeio do Registro Civil	3,29%	Sim	Treze salários mínimos	07 membros, sendo 01 de Notas; Registro de Imóveis; 01 Protesto; 01 Títulos e Documentos e 03 Registro Civil	Sinoreg/SP	Lei 11331/2002 e Lei 15432/2014
SERGIPE⁰⁹	Fundo de Apoio do Registro Civil das Pessoas Naturais	10%	Sim	Não possui	Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Lei 4485/2001

Quadro 2 - Fundos de Compensação estaduais

(final)

ESTADO	FUNDO DE COMPENSAÇÃO	PERCENTUAL	ATOS GRATUITOS	RENDA MÍNIMA	COMPOSIÇÃO	ADMINISTRAÇÃO	FONTE
TOCANTINS ^{6 10}	Fundo Especial de Compensação de Registro Civil (Funcivil)	valor fixo em cada ato	Sim	Dez salários mínimos	Tribunal de Justiça	Tribunal de Justiça	Lei 3408/2018

Fonte: Elaborado pela autora, 2020 (Fontes citadas no Quadro 2).

Legendas:

- 1 O percentual incide sobre o valor total pago pelo usuário
- 2 O percentual incide sobre os emolumentos
- 3 O percentual incide sobre o valor arrecadado com a venda dos selos
- 4 O percentual incide sobre o valor arrecadado para reconhecimento de DUT
- 5 Aplicação suspensa pelo CNJ PP nº 00001032220092000000
- 6 Valor fixo na Tabela de Custas em cada ato
- 7 Não incide sobre os atos pagos do registro civil
- 8 Para o RCPN só incide o repasse da Secretária da Fazenda (16,66%), ficando 83,33% de emolumentos
- 9 O percentual incide sobre a taxa de fiscalização que é 5% dos emolumentos
- 10 O valor da taxa de fiscalização é 10% do valor do fundo de registro civil

Desse levantamento, é possível extrair que todos os estados possuem algum sistema de compensação de atos gratuitos instituído, dos quais cinco deles (Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rondônia e Santa Catarina) o fazem através dos seus respectivos fundos de aparelhamento ou fiscalização do Judiciário, não havendo, portanto, fundos de compensação específicos. Os outros 21 estados e o Distrito Federal possuem fundos de compensação próprios para tal finalidade.

Quanto à fonte de custeio, percebe-se uma diversidade, à medida em que há estados que fixam um valor fixo na tabela de custas por ato ou um percentual em relação ao valor total pago pelo usuário (que paga outras taxas): aos emolumentos; ao valor arrecadado com venda dos selos; ao valor arrecadado com os selos de reconhecimento de firma para transferências de veículos; e ao valor da taxa de fiscalização.

Nos cinco estados sem fundo de compensação específico ao registro civil, o ressarcimento se dá através dos fundos destinados ao aparelhamento e/ou modernização e/ou fiscalização do poder judiciário. O Ceará e Piauí destinam 5 e 20% dos emolumentos para esse fundo, respectivamente, que custeiam, além dos atos gratuitos, as demais demandas do judiciário, a exemplo de execução de planos e projetos, ampliação das instalações, implantação de tecnologia.

Já Mato Grosso do Sul, Roraima e Santa Catarina destinam entre 90 a 100% da arrecadação com a venda dos selos utilizados nas serventias do estado para pagamentos dos atos gratuitos e renda mínima.

Nos demais estados e Distrito Federal, há uma diversidade na cobrança. No Acre, Bahia e São Paulo cobram-se o percentual de 5, 13,2 e 3,29%, respectivamente, em relação ao valor total pago pelo usuário. Nos estados do Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Roraima cobram-se um percentual sobre o valor dos emolumentos que varia entre 2,5 e 7%.

Nos estados de Alagoas, Paraná e Rio Grande do Sul, destinam-se um percentual entre 40 e 100% sobre o valor arrecadado com a venda dos selos. Já os estados do Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Espírito Santo e Paraíba têm valores fixos nas tabelas de custas para cada ato.

Por fim, o estado do Amapá fixa o percentual de 20% sobre o valor arrecadado com a venda dos selos de reconhecimento de firma em transferências de veículo no

estado e o estado de Sergipe, o percentual de 10% sobre a taxa de fiscalização incidente para o usuário.

Um ponto em comum em todos os estados brasileiros é que esse repasse aos fundos incide sobre os atos de todas as atribuições (notas e registro) e não somente sobre os registros civis das pessoas naturais, de modo que todos contribuem para o sistema maior “Registros Públicos”.

No que tange ao ressarcimento dos atos gratuitos, todos os estados instituíram mecanismos de compensação para esses atos, diferindo entre eles quais atos gratuitos são ressarcidos (nascimento, óbito, segunda via, anotações, averbações, comunicações, habilitação de casamento, etc); se são ressarcidos integralmente em quantidade (todos os praticados) e em valor (o mesmo constante da tabela de custas para ato pago ou valor fixado em normas do gestor do fundo).

Essa sistemática é definida por ato normativo dos gestores dos fundos e, na maioria dos estados, baseia-se no saldo arrecadado do fundo, de modo que, se houver saldo suficiente, paga-se todos os valores fixados nas normas, do contrário, fixam-se parâmetros de redução e faz-se o rateio.

Outro ponto a se ressaltar sobre esse aspecto é que algumas normas preveem que o pagamento dos ressarcimentos dos atos gratuitos tem preferência ao pagamento da renda mínima, de modo que se não tiver saldo suficiente, não se paga esta última.

À título de exemplificação, no estado do Acre, a Lei estadual 2.534, de 29 de dezembro de 2011, dispôs expressamente sobre isso:

Art. 35. [...]

§ 1º O ressarcimento das gratuidades terá prioridade sobre a complementação da renda mínima em face da receita líquida disponível no Fundo de Compensação.

§ 2º No caso de insuficiência financeira, o fundo ressarcirá parcialmente os atos praticados gratuitamente dentro de determinado mês. Os atos não ressarcidos não integrarão a informação do mês seguinte nem constituirão crédito em favor dos delegatários. (ACRE, 2011).

No mesmo sentido, o estado de São Paulo fez previsão no art. 22, da Lei nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002, com redação conferida pela Lei 15.432, de 26 de dezembro de 2014, de que a compensação pelos atos gratuitos tem preferência sobre a complementação da renda mínima.

Art. 22 A aplicação dos recursos previstos na alínea “d” do inciso I do artigo 19 atenderá, prioritariamente, à seguinte ordem:

I - à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais;

II - se houver superávit, à complementação da receita bruta mínima das serventias deficitárias, até 13 (treze) salários mínimos mensais. (SÃO PAULO, 2002)

Já os artigos 23 e 24 da mesma lei fixam as diretrizes acerca do pagamento dos atos gratuitos, dividindo esses atos em três grupos: os previstos na tabela de emolumentos como gratuitos; os previstos na tabela de emolumentos mas que não se cobram aos beneficiários da justiça gratuita; e os atos de comunicação obrigatórias feitos aos órgãos públicos.

Art. 23 O repasse aos oficiais de registro civil das pessoas naturais será efetuado pela entidade gestora na mesma proporção dos atos gratuitos praticados ou modificados aos usuários, entre oficiais registradores, e ao Poder Público, até o dia 20 do mês subsequente ao da prática dos atos, considerando-se:

I - os valores de compensação previstos na respectiva tabela de emolumentos para os atos gratuitos estabelecidos em lei federal;

II - os valores destinados ao oficial, previstos na respectiva tabela de emolumentos para a remuneração dos demais atos praticados a usuários beneficiários da gratuidade;

III - os valores destinados ao oficial, previstos no item 11, da respectiva tabela de emolumentos, para compensação de cada informação de ato praticado prestada aos usuários, entre os oficiais registradores pela rede interna de computadores, e aos órgãos públicos Federal, Estadual e Municipal, não se compreendendo dentre a compensação as informações prestadas para fins meramente estatísticos.

Art. 24 Se a arrecadação mensal for insuficiente para a compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais, e inexistir sobra de meses anteriores, far-se-á o repasse proporcional, mediante rateio. (SÃO PAULO, 2002).

O Quadro 3 abaixo exemplifica o valor pago pelos fundos de compensação à título de ressarcimento pelos registros de nascimento e óbito realizados gratuitamente, conforme Lei Federal nº 9.534/97:

Quadro 3 - Valor do ressarcimento por nascimento/óbito por estado

Estado/ Ato	Nascimento/Óbito	Fonte
Acre	R\$59,20	Tabela 2020
Amapá	arrecadação total FERC/número de atos mês anterior	Lei 1847/2014
Amazonas	R\$ 31,76 a R\$ 56,31	Tabela 2020
Bahia	R\$79,23	Ato normativo nº 001/2018
Rio Grande do Norte	R\$107,68	Tabela 2020
Mato Grosso do Sul	R\$50,00	Tabela 2020
Rio de Janeiro	R\$29,22	Tabela 2020
São Paulo	R\$69,01	Tabela 2020
Rio Grande do Sul	R\$44,60	Tabela 2020
Santa Catarina	R\$90,00	Tabela 2020

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

O Quadro 2 (p. 67-71), também apresenta a situação dos estados quanto à implantação da renda mínima. Hodiernamente, o Distrito Federal e 6 estados (Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí e Sergipe) não possuem valor mínimo definido para os registradores civis.

Nos demais estados e Distrito Federal, há a previsão normativa do pagamento dessa renda mínima, sendo 35% com valor até 3 salários mínimos; 15% a partir de 3 e até 6 salários mínimos; 25% a partir de 6 e até 10; e 25% acima de 10 salários mínimos.

Os estados de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Paraná, Pernambuco e Santa Catarina encontram-se no primeiro grupo (até 3 salários mínimos). Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Minas Gerais estão no segundo grupo (a partir de 3 e até 6 salários mínimos). No terceiro grupo (a partir de 6 e até 10 salários mínimos), estão Amazonas, Rio de Janeiro, Roraima, Tocantins e Goiás). E no último grupo (acima de 10 salários mínimos), encontram-se Acre, Bahia, Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo.

Ainda sobre a renda mínima, o Provimento CNJ nº 81/2018 acresceu algumas questões importantes para a efetividade da finalidade a que se destina. A primeira

delas é quanto ao valor. De acordo com o parágrafo único, do art. 2º, o valor da renda mínima deve ser o necessário para que a receita do serviço registral de pessoas naturais atinja o valor mínimo da receita estipulado por ato próprio do tribunal (CNJ, 2018). Aqui há um comando para que os tribunais de justiça estaduais estipulem um valor mínimo necessário à manutenção da serventia.

Ademais, o delegatário ou interino que exerce a titularidade da serventia de Registro de Pessoas Naturais, quando estiver exercendo a titularidade de mais de uma serventia, não poderá receber renda mínima que exceda, globalmente, 90,25% do teto constitucional (art. 5º) (CNJ, 2018).

De acordo com os precedentes do Supremo Tribunal Federal, quando a serventia não possui um titular aprovado no concurso público e essa é assumida provisoriamente por um dos delegatários titulares de outra serventia, diz-se que este ocupa uma posição de interinidade.

Nesses casos, o titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro porque não preenche os requisitos para tanto. Ele atua, em verdade, como preposto do Poder Público e, nessa condição, submetem-se aos limites remuneratórios previstos para os agentes estatais, não se aplicando o regime remuneratório previsto para os delegatários do serviço público extrajudicial (STF, 2013).

Entende-se como o teto constitucional, para o presente caso, o valor percebido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), cujo valor atual é R\$ 39.293,00. Ou seja, os delegatários que estejam responsáveis por mais de uma serventia não podem perceber remuneração superior a R\$ 36.030,51, devendo o que passar desse valor ser repassados aos tribunais de justiça do estado que deverão utilizar esses recursos para pagar a renda mínima, nos termos do art. 3º do provimento retro (CNJ, 2018).

Outro ponto que merece destaque é a possibilidade de fixação de renda mínima em valores diferentes para o titular delegatário e o titular interino. O art. 4º dispôs que o valor da renda mínima para cartórios de registro civil que são geridos por interinos não pode ser inferior a 50% do valor fixado para as titularidades (CNJ, 2018).

Compulsando as fontes normativas citadas no Quadro 2 (p. 67-71), vê-se que a maioria delas são anteriores ao mencionado provimento, não havendo informações nos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça ou dos gestores dos fundos se os fundos

de compensação dos 19 estados e Distrito Federal que possuem renda mínima estão conseguindo pagar o valor integral fixado nas normas locais ou se fazem alguma diferenciação no pagamento para titulares ou interinos.

No tocante à administração dos fundos, o Quadro 2 (p. 67-71) demonstra que a maioria deles é gerido por conselho gestor, instituído na forma da lei que o criou e composto por membros dos respectivos tribunais de justiça e/ou associações estaduais dos notários e/ou registradores.

Como visto, os estados do Ceará, Piauí, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Santa Catarina compensam os atos gratuitos por meio dos fundos de reaparelhamento e modernização do judiciário. Esses fundos integram a estrutura organizacional dos tribunais de justiça de cada estado, sendo, portanto, geridos por membros dos respectivos tribunais.

Já nos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins, os fundos de compensação possuem em sua composição membros ligados às associações de classe e aos tribunais de justiça, sendo estes últimos os que normalmente presidem ou possuem maioria no conselho.

Já os fundos dos estados do Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraná, Roraima e São Paulo são geridos pelas associações de classe, sem participação direta dos tribunais de justiça. E o estado de Minas Gerais possui um fundo de compensação que se encontra provisoriamente sob intervenção e gerido por uma comissão gestora privada formada por membros da classe.

O Pará é o único estado que possui um fundo de compensação composto por membros da classe, do tribunal de justiça e por um órgão do poder executivo estadual (Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda), o qual inclusive preside o fundo.

A partir do panorama apresentado, é possível concluir que, sob o aspecto formal, todos os estados brasileiros atendem à determinação de criar mecanismos de compensação dos atos gratuitos e a maioria deles instituíram renda mínima.

Contudo, resta uma análise se, na prática, esses ressarcimentos atendem ao que preconiza o parágrafo único do art. 1º, da Lei 10.169/2000, o qual aduz que “o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados” (BRASIL, 2000). É o que se fará

mais adiante.

4.1.3 Dos outros repasses

Além da fixação de emolumentos e de percentuais destinados aos fundos de compensação (quando implantados), os usuários das serventias extrajudiciais no Brasil pagam, na maioria dos estados, outras taxas decorrentes de leis e que se destinam ao Judiciário e a outros órgãos e instituições alheios ao sistema notarial e registral, a exemplo do Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Estado.

Insta ressaltar que, no caso do Registro Civil das Pessoas Naturais, essa incidência só ocorre nos atos fixados como pagos, em razão das gratuidades estabelecidas.

Antes de caracterizar os referidos repasses, é importante atentar para a legalidade e constitucionalidade dessas leis estaduais à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Isso porque não existe nas normas federal e estadual nenhum dispositivo que permite ou proíba a instituição de outros valores além dos emolumentos.

Entretanto, a Suprema Corte admite que a destinação de parte da receita obtida com custas e emolumentos a fundos ou órgãos públicos, por entender que esses compõem a Jurisdição como um todo, volta-se a melhorar a administração da justiça, sendo considerada como taxa pelo exercício do poder de polícia sobre as atividades notariais e de registro.

Nesse sentido, vários precedentes da Corte validam essa transferência desses valores a fundos públicos destinados ao financiamento da estrutura do Poder Judiciário e de órgãos e funções essenciais à Justiça, como Ministério Público e Defensoria Pública, podendo-se citar como exemplos: ADI 3151. Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ 28/4/2006; ADI 3.643, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 16/2/2007; ADI 3.028, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. AYRES BRITTO, DJe de 30/6/2010 (STF, 2017).

Diante da legalidade dessas cobranças, cada dia mais os estados têm instituído novas taxas que recaem sobre o usuário do sistema notarial e registral. Essas taxas

normalmente são percentuais que incidem sobre os emolumentos e que se destinam a fundos de outras instituições, a exemplo do Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Estado.

O Quadro 4 a seguir apresenta o panorama no Brasil em relação ao sistema de custeio, contendo as taxas que compõem o valor final pago pelo usuário em cada estado da Federação.

Quadro 4 - Sistema de custeio e outros repasses por estado

(continua)

Estado	Fundo de compensação	Taxa Judiciário	Outras Taxas	Total de Repasse**	Emolumentos***	Fonte
ACRE ¹	5%	10%	Não possui	15%	85%	Lei 2534/2011 e Resolução CONAD 33/2012
ALAGOAS	0%	0%	Selo (variável entre R\$ 1,24 a R\$ 199,83). O valor arrecadado é rateado entre o Fundo de compensação (40%), o Fundo do Judiciário Funajuris (55%) e a Anoreg/AL(5%)	0%	Depende do valor do selo	Lei 6284/2002 e Resolução 003/2020
AMAPÁ ²	20%	10%	Não possui	30%	70%	Lei 1847/2014
AMAZONAS ³	6%	10%	Fundo da Defensoria Pública (5%); Fundo da Procuradoria Geral do Estado (3%); Selo	24%	76%	Lei 3929/2013 e Provimento CGJ 2010/2013
BAHIA ¹	13,20%	34,30%	Fundo da Defensoria Pública (1,28%); Fundo do Ministério Público (1%); Fundo da Procuradoria Geral do Estado (1,92%)	51,70%	48,30%	Lei 12352/2011 e Ato normativo nº 001/2018
CEARÁ ⁴	Não possui	5%	Fundo da Defensoria Pública (5%); Fundo do Ministério Público (5%); Selo	15%	85%	Leis 14283/2008; 11891/1991; 13080/2000
DISTRITO FEDERAL ⁵	7%	Não possui	Não possui	7%	93%	Provimento 006/2001; Resolução Pleno 16/2009

Quadro 4 - Sistema de custeio e outros repasses por estado

(continuação)

Estado	Fundo de compensação	Taxa Judiciário	Outras Taxas	Total de Repasse**	Emolumentos***	Fonte
ESPIRÍTO SANTO⁶	Valor fixo na tabela	10%	Fundo da Defensoria Pública (5%); Fundo do Ministério Público (5%); Fundo da Procuradoria Geral do Estado (5,0%)	28%	72%	Lei 6.670/2001
GOIÁS⁴	3%	10%	Fundo de Segurança Pública (8%); Fundo do Estado (3%); Fundo de execução penal (4%); Fundo da Defensoria Pública (1,25%); Fundo do Ministério Público (3%); Fundo da Procuradoria Geral do Estado (2,0%); Fundo dos Advogados Dativos (2%); Fundo da Administração Fazendária (1,25%)	38%	62%	Lei 19.191/2015
MARANHÃO⁴	3%	12%	Não possui	15%	85%	Lei Complementar 130/2009
MATO GROSSO DO SUL⁷	Não possui	10%	Fundo da Defensoria Pública (6%); Fundo do Ministério Público (10%); Fundo da Procuradoria Geral do Estado (4%);	30%	70%	Lei 2020/1999 e Lei 3003/2005
MATO GROSSO⁶	Valor fixo (R\$6,08)	20%	Não possui	20%	80%	Lei 7.550/2001
MINAS GERAIS⁴	5,66%	24%	Não possui	30%	70%	Lei 15.424/2004 e site do Colégio Notarial do Brasil
PARÁ⁴	2,50%	15%	Não possui	17,50%	82,50%	Lei 6.831/2006
PARAIBA⁶	3%	20%	Não possui	23%	73%	Lei 7.410/2003 e e site da ARPEN/BR

Quadro 4 - Sistema de custeio e outros repasses por estado

(continuação)

Estado	Fundo de compensação	Taxa Judiciário	Outras Taxas	Total de Repasse**	Emolumentos***	Fonte
PARANÁ ⁷	0%	25%	Fundo do Judiciário (0,2%); Fundo de segurança dos magistrados (0,2%)	25,04%	74,96%	Lei 13.228/2001; Lei 17838/2013
PERNAMBUCO ⁴	10%	20%	Não possui	30%	70%	Lei 14.462/2012, Lei 16522/2018 e Lei 16879/2020
PIAUI ⁴	Não possui	20%	Fundo do Ministério Público (2,5%)	22,50%	77,50%	Lei 5.425/2004; Lei 6881/2016
RIO DE JANEIRO ⁴	4%	20%	Fundo da Defensoria Pública (5%); Fundo da Procuradoria Geral do Estado (5,0%).	34%	66%	Lei 6.281/2012 e site da ARPEB/BR
RIO GRANDE DO NORTE ⁶	valor fixo em cada ato	19%	Fundo do Ministério Público (7,5%); Fundo Procuradoria do Estado (2,5%)	29%	71%	Lei 8033/2001, Lei 9278/2009, Lei 10035/2015
RIO GRANDE DO SUL ⁷	0%	0%	Selo (variável por tipo de ato). O valor arrecadado é rateado entre o Fundo de compensação FUNORE (37,5%), o Judiciário (62,5%)	0%	100%	Lei nº 12.692/2006 e site da ARPEN/BR
RONDÔNIA ⁷	Não possui	20%	Fundo do Ministério Público (7,5%); Fundo Procuradoria do Estado (3%); Fundo da Defensoria Pública (4%); Selo (R\$ 1,12)	34,50%	65,50%	Lei 908/2000 e Provimento nº 18/2019
RORAIMA ⁴	5%	5%	Fundo do Poder Judiciário (10%)	20%	80%	Lei 1157/2016
SANTA CATARINA ⁷	Não possui	0,30%	Não possui	0,30%	99,97%	Lei comp 175/98, Lei Comp 755/2019 e site da ARPEB/BR

Quadro 4- Sistema de custeio e outros repasses por estado

(final)

Estado	Fundo de compensação	Taxa Judiciário	Outras Taxas	Total de Repasse**	Emolumentos***	Fonte
SÃO PAULO ^{1 8}	3,29%	17,76%	Notas/RI/RTD/RCPJ/Protesto - Fundo do Ministério Público (3%); Santa Casa de misericórdia (1%); Secretaria da Fazenda SP (9,16%); Fundo Especial de Justiça (4,29%)	16,66%	83,33%	Lei 11331/2002 e Lei 15432/2014
SERGIPE ⁹	0%	5%	Não possui	5%	95%	Lei 4485/2001
TOCANTINS ^{6 10}	valor fixo em cada ato	10,00%	Não possui	10%	90%	Lei 3408/2018

Fonte: Elaborado pela autora, 2020 (fontes citadas no quadro).

Legenda:

* Sistema de custeio pago pelos usuários

** Total de repasse além da taxa de emolumentos e da taxa destinado aos fundos (quando há).

*** Percentual destinado para emolumentos em relação ao valor total pago pelo usuário

1 Os percentuais do fundo e demais taxas incidem sobre o valor total pago pelo usuário

2 O percentual do fundo incide sobre o valor arrecadado para reconhecimento de DUT e os percentuais das outras taxas incidem sobre os emolumentos

3 O percentual do fundo incide sobre o valor dos emolumentos. O percentual da taxa do judiciário não incide sobre os atos pagos do registro civil

4 O percentual das taxas incidem sobre os emolumentos.

5 O percentual do fundo incide sobre o valor dos emolumentos.

6 Valor fixo na Tabela de Custas em cada ato

7 O percentual incide sobre o valor arrecadado com a venda dos selos

8 Para o RCPN só incide o repasse da Secretária da Fazenda (16,66%), ficando 83,33% de emolumentos

9 O percentual da taxa de fiscalização incide sobre os emolumentos. Dessa taxa, 10% vai para o fundo de compensação

10 O valor da taxa de fiscalização é 10% do valor do fundo de registro civil

Analisando o Quadro 4, extrai-se que, em 14 estados, além da taxa de emolumentos e/ou taxa destinada aos fundos de compensação, incide no valor final uma taxa ao judiciário, decorrente do poder de polícia (fiscalização da atividade) e/ou voltada ao seu aparelhamento e modernização, e que varia entre 5% a 24%. São eles: Acre, Alagoas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

Já os demais estados – Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e São Paulo – possuem custas cartoriais composta pela taxa de emolumentos, taxa destinado ao fundo de compensação, taxa do fundo do judiciário (entre 5 a 34,3%) e taxas para outras instituições (entre 1% a 10%).

O Quadro 5 sintetiza a distribuição desses outros repasses em cada estado, evidenciando que somente o Distrito Federal não possui nenhum outro repasse instituído, além da taxa de emolumentos e da taxa do fundo de compensação.

Quadro 5 - Outros repasses por estado

(continua)

FUNDO DO JUDICIÁRIO	FUNDO MINISTÉRIO PÚBLICO	FUNDO DEFENSORIA PÚBLICA	FUNDO PROCURADORIA DO ESTADO	FUNDO DE SEGURANÇA PÚBLICA	OUTROS FUNDOS
ACRE / AMAPÁ	BAHIA	AMAZONAS	BAHIA	GOIÁS	GOIÁS ¹
AMAZONAS BAHIA	CEARÁ	BAHIA	ESPIRÍTO SANTO	PARANÁ	SÃO PAULO ²
CEARÁ / ESPIRÍTO SANTO	ESPIRÍTO SANTO	CEARÁ	GOIÁS		
GOIÁS / MARANHÃO	GOIÁS	ESPIRÍTO SANTO	MATO GROSSO		
MATO GROSSO / MATO GROSSO DO SUL	MATO GROSSO	GOIÁS	RIO DE JANEIRO		
MINAS GERAIS / PARÁ	PIAUI	MATO GROSSO	RIO GRANDE DO NORTE		
PARAÍBA / PARANÁ	RIO GRANDE DO NORTE	RIO DE JANEIRO	RORAIMA		
PERNAMBUCO / PIAUI	RORAIMA	RORAIMA			

Quadro 5 - Outros repasses por estado

(final)

FUNDO DO JUDICIÁRIO	FUNDO MINISTÉRIO PÚBLICO	FUNDO DEFENSORIA PÚBLICA	FUNDO PROCURADORIA DO ESTADO	FUNDO DE SEGURANÇA PÚBLICA	OUTROS FUNDOS
RIO DE JANEIRO / RIO GRANDE DO NORTE	SÃO PAULO				
RONDÔNIA / RORAIMA					
SANTA CATARINA / SÃO PAULO					
SERGIPE / TOCANTINS					

Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base nas fontes citadas no Quadro 2.

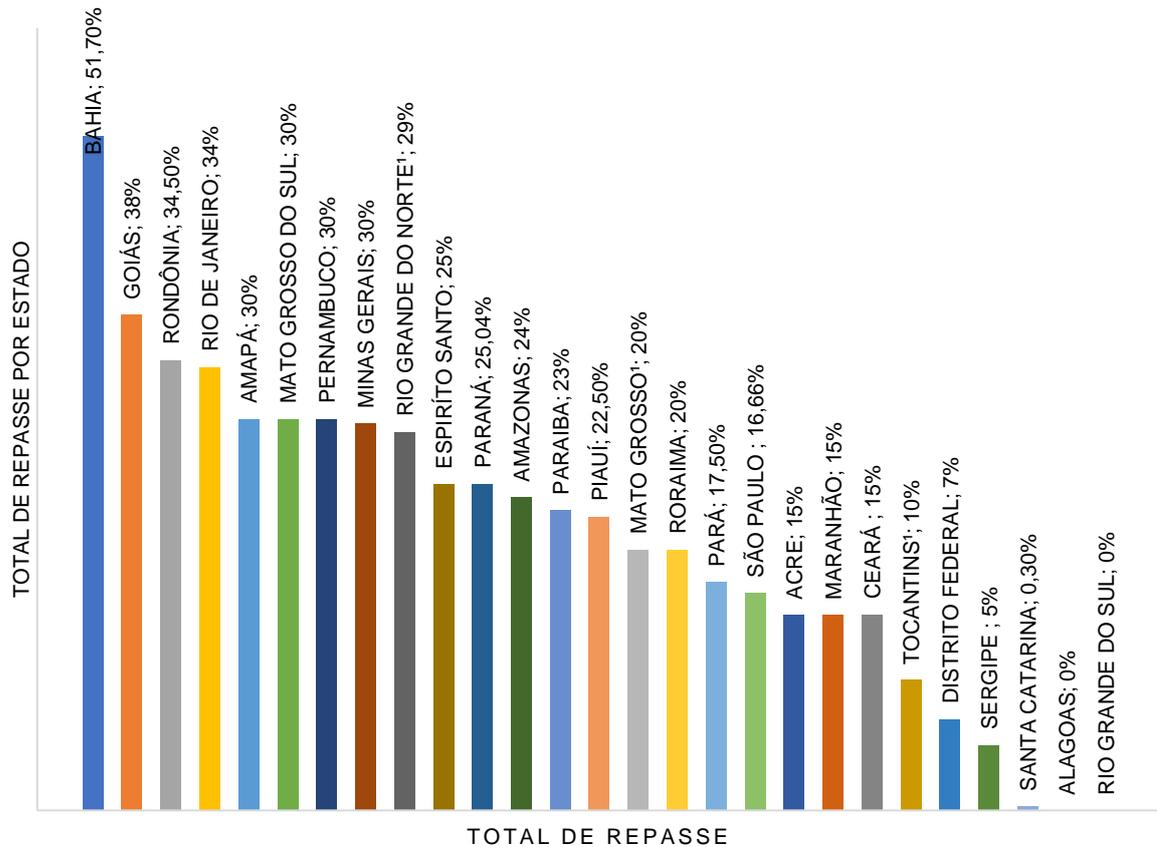
Legenda:

- ¹ Fundo do Estado; Fundo de execução penal; Fundo advogados dativos; Fundo administração fazendária
- ² Fundo Especial da Justiça; Fundo para Santa casa de misericórdia

Outro ponto de destaque que se observa desse panorama geral é o somatório dos repasses em cada estado e quanto isso representa em relação ao valor total pago pelo usuário.

No Gráfico 1 a seguir, é possível verificar quais estados possuem o somatório maior de repasses a outros órgãos, destacando-se a Bahia com o maior repasse (51,70%), seguido por Goiás (38%), Rondônia (34,5%), Rio de Janeiro (34%) e, na outra ponta, com o menor somatório de repasses, aparece o estado de Santa Catarina (0,3%).

Gráfico 1 - Total de repasses das taxas cartorárias por estado



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Legenda:

¹ Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Tocantins possuem taxa de fundo em valor fixo e não percentual, por isso essa taxa não foi contabilizada

Os estados do Rio Grande do Sul e de Alagoas aparecem com 0%, porém não é que não há repasses, na verdade, há o recolhimento dos selos pagos pelos usuários que varia de acordo com o ato praticado, não sendo possível fixar um percentual.

Por fim, importa acrescentar que, além dos repasses detalhados, pode haver ainda o repasse ao usuário do Imposto sobre serviços (ISS), com alíquota instituída pelo Município onde está localizada a serventia, o que pode aumentar ainda mais os repasses obrigatórios.

4.2 O sistema de custeio dos RCPN's na Bahia

Antes de adentrar no sistema de custeio do Registro Civil das Pessoas Naturais na Bahia, importante um breve histórico da estrutura do sistema extrajudicial no estado.

Até o ano de 2011, as serventias de notas e de registro na Bahia eram estatizadas, ou seja, integravam a estrutura do Tribunal de Justiça, sendo o serviço prestado por servidores públicos do quadro do tribunal. Era o único estado do Brasil nessa realidade e, em razão disso, o Conselho Nacional de Justiça instaurou o Pedido de Providências nº 200810000021537, que resultou na determinação da privatização do sistema (CNJ, 2008).

Em consequência, a Lei estadual nº 12.352, de 08 de setembro de 2011 iniciou o processo de privatização que culminou com a outorga de 145 serventias, no ano de 2013, para servidores que fizeram opção de migrar para o extrajudicial e, no ano de 2017, foi concluído o concurso de provas e títulos com a outorga de 662 serventias, do total de 1383 disponibilizada no certame (CONJUR, 2013; INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL, 2017).

No ano de 2017, o Tribunal de Justiça disponibilizou à interinidade as 721 serventias vagas não preenchidas no certame por processo seletivo (Edital conjunto nº 003, de 23 de outubro de 2017) organizado pelas Corregedorias do Tribunal de Justiça e, no ano seguinte, desativou de forma imediata 303 dessas serventias inviáveis economicamente e definiu regras para outras desativações à medida em que fossem ficando vagas (Provimento conjunto nº 007, de 29 de junho de 2018) (CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA/CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR, 2017; CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA/CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR, 2018).

Atualmente, o estado da Bahia possui 1171 serventias extrajudiciais ativas, das quais 509 possuem atribuição de Registro Civil das Pessoas Naturais e 662 possuem as demais atribuições. Essas serventias são distribuídas em 203 Comarcas e em 417 municípios, conforme levantamento feito no portal eletrônico Justiça Aberta do CNJ e no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça da Bahia (CNJ, 2020; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA, 2020).

Nesse contexto, o sistema de custeio dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais

baianos é composto pelos emolumentos pagos pelos usuários e pela sistemática de compensação dos atos gratuitos e complementação da renda mínima pagos pelo Fundo de Compensação da Bahia (FECOM/BA), havendo, ainda, a previsão legal de repasses ao Judiciário, Ministério Público, Procuradoria Geral do Estado e Defensoria Pública.

No que tange aos emolumentos, a Lei estadual nº 12.373, de 23 de dezembro de 2011 tratou sobre a matéria no âmbito dos serviços notariais e registrais do estado, definindo emolumentos, em seu art. 4º, *in verbis*:

Art. 4º - Os emolumentos são a retribuição pecuniária devida pelos contribuintes em geral, em função da prestação de serviços públicos notariais e de registro, destinada a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, sob chancela da fé pública, conforme regulam as Leis Federais nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, e nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. (BAHIA, 2011a)

Ademais, as tabelas de custas apresentam o valor total pago pelo usuário, identificando os percentuais que compõe o valor e a quem se destinam, nos termos do art. 2º, §2º, da Lei estadual nº 13.600, de 15 de dezembro de 2016, com nova redação dada pela Lei estadual nº 14.025, de 06 de dezembro de 2018.

Art 2º As tabelas constantes do Anexo Único desta Lei substituem, para todos os efeitos, as do Anexo Único da Lei nº 12.373, de 23 de dezembro de 2011, e quaisquer outras supervenientes.

§ 1º [...]

§ 2º Os valores referidos no § 1º observarão a seguinte distribuição:

I -48,30% (quarenta e oito inteiros e trinta centésimos por cento), a título de retribuição pecuniária devida aos notariais e oficiais de registro, na forma da lei (nova redação pela Lei 14.025, de 06 de dezembro de 2018);

II -13,20% (treze inteiros e vinte centésimos por cento), como recurso do Fundo Especial de Compensação -FECOM, para atender às finalidades previstas no art. 16 da Lei nº 12.352, de 08 de setembro de 2011 (nova redação pela Lei 14.025, de 06 de dezembro de 2018);

III - 1,28% (um inteiro e vinte e oito centésimos por cento), como recurso da Defensoria Pública do Estado da Bahia;

IV - 34,30% (trinta e quatro inteiros e trinta centésimos por cento), a título de taxa de fiscalização judiciária;

V - 1,92% (um inteiro e noventa e dois centésimos por cento), como recurso do Fundo de Modernização da Procuradoria Geral do Estado, para atender às finalidades previstas no art. 7º da Lei Complementar nº 19, de 23 de julho de 2003.

VI -1,00% (um inteiro por cento), como recurso do Fundo de Modernização do Ministério Público do Estado da Bahia -FMMP/Ba, para atender às finalidades previstas no art. 2º da Lei nº 8.216, de 04

de abril de 2002 (acrescido pela Lei 14.025, de 06 de dezembro de 2018). (BAHIA, 2016; BAHIA, 2018).

Assim, a Tabela de Custas 2020 foi editada pelo Decreto nº 826, de 19 de dezembro de 2019, do Tribunal de Justiça que atualizou o anexo único da referida lei, interessando ao presente estudo a tabela dos Atos dos Registros Cíveis (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2019), conforme apresentado na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Atos dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais

ATO	EMOLUMENTOS	FECOM¹	FDJ²	PGE³	DPE⁴	FMMP⁵	VALOR TOTAL⁶
I - Habilitação de casamento e de conversão da união estável em casamento, incluindo-se preparo de papéis, lavratura do assento e a certidão da habilitação (não incluídas as despesas com publicação de editais e certidão do assento)	R\$93,39	R\$25,52	R\$66,32	R\$3,71	R\$2,48	R\$1,93	R\$193,36
II – Assento de casamento, a vista de certidão de habilitação de outro cartório	R\$70,06	R\$19,15	R\$49,76	R\$2,79	R\$1,86	R\$1,45	R\$145,06
III -Registro ou inscrição de casamento religioso com efeito civil ou de união estável	R\$35,09	R\$9,59	R\$24,92	R\$1,40	R\$0,93	R\$0,73	R\$72,66
IV – Emancipação, interdição, ausência, aquisição definitiva de nacionalidade brasileira	R\$35,09	R\$9,59	R\$24,92	R\$1,40	R\$0,93	R\$0,73	R\$72,66
V – Transcrição de registros de nascimento, casamento ou óbito ocorridos no estrangeiro e averbação de sentença estrangeira de divórcio	R\$52,63	R\$14,38	R\$37,37	R\$2,09	R\$1,39	R\$1,09	R\$108,96
VI – Retificação ou averbação de assento, por documento ou mandado apresentado	R\$35,09	R\$9,59	R\$24,92	R\$1,40	R\$0,93	R\$0,73	R\$72,66
VII - Publicação de editais de proclamas de outro cartório, incluída a fixação, o registro e o fornecimento da certidão respectiva, excluídas as despesas com a publicação na imprensa	R\$35,09	R\$9,59	R\$24,92	R\$1,40	R\$0,93	R\$0,73	R\$72,66
VIII -Certidão em geral ou cópia de documento arquivado	R\$15,13	R\$4,13	R\$10,74	R\$0,60	R\$0,40	R\$0,31	R\$31,32
IX – Certidão em geral, com busca	R\$23,27	R\$6,36	R\$16,53	R\$0,93	R\$0,62	R\$0,48	R\$48,18
X - Certidão de inteiro teor	R\$40,92	R\$11,18	R\$29,06	R\$1,63	R\$1,08	R\$0,85	R\$84,72
XI - Busca, incluída a certidão negativa (vide notas I-2 e I-4)	R\$8,06	R\$2,20	R\$5,72	R\$0,32	R\$0,21	R\$0,17	R\$16,68
XII - Registro de nascimento ou óbito, incluída a 1ª certidão	Gratuito						

Fonte: Adaptado pela autora (2020) do Decreto 826/2019 (BAHIA, 2019).

Legendas:

- 1 Fundo de compensação da Bahia (13,20%)
- 2 Taxa de fiscalização do Judiciário (34,30%)
- 3 Produtoria Geral do Estado da Bahia (1,92%)
- 4 Defensoria Pública do Estado da Bahia (1,28%)
- 5 Ministério Público da Bahia (1,0%)
- 6 Valor total pago pelo usuário

É possível observar que, do total pago pelo usuário, apenas 48,30% fica ao delegatário e 38,5% é destinado a outros órgãos e instituições: Tribunal de Justiça da Bahia, Defensoria Pública da Bahia, Procuradoria Geral do Estado e Ministério Público da Bahia.

Vale destacar que, do percentual destinado ao delegatário, este deve promover todos os investimentos necessários ao bom funcionamento do cartório, seja em estrutura, seja em recursos humanos, bem como o seu sustento próprio, com recolhimento dos impostos devidos (IR - Imposto de Renda; ISS - Imposto sobre Serviços).

No que tange às gratuidades, na tabela de custas acima mencionada, prevê a gratuidade plena dos nascimentos e óbitos, em consonância com as normas federais, havendo ainda as demais gratuidades previstas tanto na legislação federal quanto no Código de Normas Extrajudicial (Provimento Conjunto nº 003, de 30 de janeiro de 2020, da Corregedoria Geral de Justiça e da Corregedoria das Comarcas do Interior) (CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA/CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR, 2020).

Exemplificadamente, tem-se a previsão de gratuidade para emissão de segundas vias para órgãos públicos e instituições e a pessoas que se declararem pobres na forma da lei, bem como para habilitação de casamento, conforme arts. 437 e 455, do referido Código de Normas.

Art. 437 [...]

§ 2º Os pedidos de certidões feitos de qualquer parte do país, por ordem judicial, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e outros Órgãos Públicos, serão atendidos e as certidões fornecidas, independente de pagamento de emolumentos, sendo esses atos ressarcidos aos Oficiais pelo FECOM (Fundo Especial de Compensação), cuja postagem ficará a cargo do órgão solicitante.

§ 3º As pessoas comprovadamente pobres terão também seus pedidos atendidos, de certidões de seu próprio registro, mediante declaração de hipossuficiência assinados perante o oficial, consignando-se a responsabilidade civil e criminal da declaração.

Art.455. A habilitação para o casamento, o registro e a primeira certidão serão isentos de selos, emolumentos e custas, para as pessoas cuja pobreza for declarada, sob as penas da lei. (CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA/CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR, 2020).

Para o ressarcimento desses atos gratuitos praticados pelos Registradores Cíveis e para promover a compensação às serventias deficitárias, a Lei estadual nº

12.352/2011, alterada pela Lei estadual nº 13.555, de 29 de abril de 2016, criou o Fundo de Compensação da Bahia (FECOM/BA), o qual dispõe que:

Art. 16 Fica instituído o Fundo Especial de Compensação FECOM, de caráter privado, com a seguinte destinação:

I – provimento da gratuidade dos atos praticados pelos registradores civis de pessoas naturais;

II – promover compensação financeira às serventias notariais e de registro privadas que não atingirem arrecadação necessária ao funcionamento e renda mínima do delegatário;

III - custeio das despesas com pessoal dos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais, enquanto não houver a outorga da totalidade dessas unidades extrajudiciais, desde que se verifique a existência da situação orçamentária prevista no § 4º deste artigo.

[...]

§2º Fica assegurada às serventias notariais e de registro privatizadas que não

atingirem a arrecadação mínima para a garantia de seu funcionamento a complementação financeira em montante a ser definido pelo Conselho Gestor do Fundo Especial de Compensação, respeitado o saldo financeiro, cujo repasse será realizado pelo FECOM, independentemente do ressarcimento dos atos gratuitos praticados por cada serventia.

§ 3º A compensação financeira de que trata o inciso II do caput deste artigo será fixada pelo Conselho Gestor do FECOM. (BAHIA, 2011b; BAHIA 2016).

De acordo com o art. 19, o FECOM é administrado por um Conselho gestor, composto por 7 membros, dos quais 3 são representantes indicados pelo Tribunal de Justiça, sendo 1 (um) da Presidência, 1 (um) da Corregedoria Geral da Justiça e outro da Corregedoria das Comarcas do Interior; 3 representantes indicados pelos notários e registradores; e 1 representante do sindicato dos servidores do Poder Judiciário do Estado da Bahia, todos nomeados pelo Presidente do Tribunal de Justiça, para um mandato de dois anos (BAHIA, 2011b).

Esse conselho é responsável por disciplinar a compensação dos atos gratuitos, bem como fixar renda mínima aos cartórios, conforme dispõe os §§ 2º e 3º, do art. 16 retro (BAHIA, 2011b). O art. 456, do Código de Normas também disciplina esse ressarcimento.

Art. 456. Os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais encaminharão ao FECOM (Fundo Especial de Compensação) os atos gratuitos e isentos por eles praticados, bem como a relação das correspondências e das comunicações obrigatórias enviadas pelos correios, conforme estabelecido na Lei nº 12.352/2011, para ressarcimento dos mesmos. (CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA/CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR, 2020).

Uma peculiaridade do FECOM/BA, que o diferencia do restante do país, é a previsão de pagamento de complementação de renda mínima para todas as atribuições, não somente para as serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais, cuja finalidade é garantir o acesso a todos os serviços notariais e registrais, especialmente nas cidades pequenas e com baixa arrecadação.

A fonte de custeio desse Fundo advém de um percentual do valor total pago pelo usuário, o qual atualmente é 13,20%, nos termos do art. 2º, §2º, inciso II, da Lei estadual nº 13.600/2016 e conforme acima demonstrado na Tabela 1 (BAHIA, 2016). Esse Quadro contém o detalhamento dos valores que se destinam ao fundo a partir de atos pagos praticados pelos registradores civis. Aqui, importa acrescentar que, além desses, todos os atos pagos praticados pelas demais atribuições (Notas, Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, Civil da Pessoa Jurídica, Protesto de Títulos) contribuem com o mesmo percentual destinado ao FECOM/BA.

Dessa maneira, o FECOM/BA é responsável de repassar mensalmente aos registradores civis da Bahia, a complementação de renda mínima calculada sobre a diferença entre o valor fixado pelo Conselho gestor e o valor total de emolumentos percebido no mês pelo registrador civil; bem como pelo ressarcimentos de todos os nascimentos e óbitos praticados e demais atos gratuitos, listados na normativa expedida pelo Conselho gestor.

Hodiernamente, é o Ato normativo nº 001, de 05 de julho de 2018 que disciplina o ressarcimento dos atos gratuitos aos Registradores Civis e a renda mínima, fixando o valor e o procedimento de requerimento para envio das informações necessárias ao pagamento. Quanto ao ressarcimento dos atos gratuitos, o valor dos atos varia entre R\$ 12,27 (doze reais e vinte e sete centavos) a R\$ 81,34 (oitenta e um reais e trinta e quatro centavos) e a renda mínima das serventias que possuem titulares a frente é de R\$ 13.078,15 (treze mil, setenta e oito reais e quinze centavos) e de R\$ 6.539,07 (seis mil quinhentos e trinta e nove reais e sete centavos) para as serventias vagas e que possuem interinos como responsáveis, nos termos do Quadro 6 a seguir (FECOM/BA, 2018).

Quadro 6 - Valores para fins de ressarcimento de atos gratuitos e isentos na Bahia

I - Renda Mínima	
Serventia Extrajudicial provida delegatário titular	R\$13.078,15
Serventia Extrajudicial vaga sob a administração de delegatários e substitutos in-terinos	R\$6.539,07
II - Atos gratuitos (gratuidade plena)	
Registro de nascimento	R\$79,23
Registro de óbito	R\$79,23
Registro de natimorto	R\$79,23
II - Atos gratuitos (gratuidade restrita)	
Habilitação de casamento civil ou religioso e/ou de conversão de união estável em casamento	R\$81,34
Assento de casamento à vista de certidão de habilitação de outro cartório	R\$30,63
Registro Livro E (interdição, emancipação, ausência, opção de nacionalidade)	R\$30,63
Averbação mandado judicial com concessão de assistência judiciária gratuita	R\$30,63
Averbação procedimento de retificação extrajudicial	R\$30,63
Averbação reconhecimento voluntário de paternidade	R\$30,63
Averbação alteração de patronímico familiar dos genitores em virtude de subse- quente casamento, divórcio ou reconhecimento de paternidade	R\$30,63
Certidão primeira via de casamento	R\$12,68
Certidão segunda via averbada	R\$12,68
Certidão segunda via sem busca	R\$12,68
Certidão segunda via com busca ou inteiro teor	R\$12,68
Expedição e preenchimento de Termo de reconhecimento de paternidade para outro cartório	R\$12,68
Comunicados consolidados TRE, INSS e Junta Militar (por informação)	R\$12,27
Comunicados consolidados IBGE	R\$12,27
Comunicados recebidos, enviados e ex officio (cumpridos)	R\$12,27

Fonte: Ato normativo FECOM nº 001/2018 e Ata de reunião nº 131, de 20 de janeiro de 2020 (FECOM/BA, 2018; FECOM/BA, 2020a).

Para a fixação da renda mínima aos cartórios deficitários no estado da Bahia, o FECOM/BA realizou no ano de 2016 um estudo técnico para identificar os parâmetros mínimos que devem compor esse valor, os quais foram balizados em: a) despesas com imóvel (R\$ 1.200,00); b) recursos humano, considerando um funcionário com salários e encargos (R\$ 2.200,00); c) “pró-labore” do delegatário (R\$ 8.000,00); d) gastos com mobiliário (móveis, cadeiras), equipamentos (computador, impressora, roteador), material de expediente estimados em R\$ 166,00,

considerado a aquisição e depreciação; e) custos operacionais, a exemplo de energia elétrica, internet, água, limpeza, telefone (R\$ 1270,00) (AUGURE, 2016).

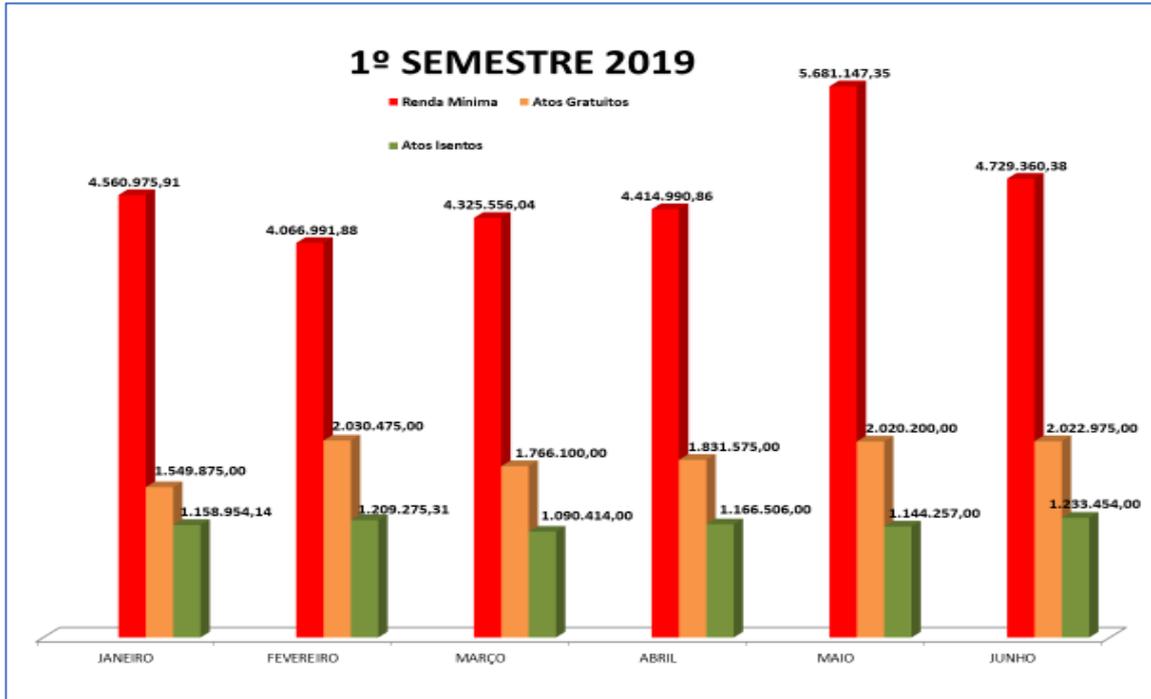
A partir desse estudo, chegou-se ao valor estimado de R\$ 12.856,00 (doze mil oitocentos e cinquenta e seis reais), considerando “uma renda mínima que deveria ser mantida para garantir a remuneração integral sem esbanjamento mas com o mínimo de qualidade e dignidade no ambiente de trabalho e dignidade ao delegatário” (AUGURE, 2016).

À época desse estudo, adotou-se o valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), considerando a projeção financeira do FECOM/BA, estando atualmente no valor de R\$ 13.078,15 (treze mil, setenta e oito reais e quinze centavos) para as titularidades, com as correções monetárias do período e R\$ 6.539,07 (seis mil quinhentos e trinta e nove reais e sete centavos) para as interinidades. Adotou-se o valor de 50% da renda mínima da titularidade, em consonância com o que determina o Provimento CNJ nº 81/2018 (CNJ, 2018).

Pelo levantamento feito na área restrita do sítio eletrônico do FECOM/BA, tem-se que, no mês de julho/2020, há 836 cartórios cadastrados junto ao Fundo, dos quais 509 são Registros Civis e 327 são das demais atribuições. Dos 509 Registros Civis, 479 necessitaram de complementação de renda mínima, sendo 220 titulares e 259 interinos. Das demais atribuições, 327 necessitaram de complementação de renda mínima, sendo 140 titulares e 187 interinos (FECOM/BA, 2020b).

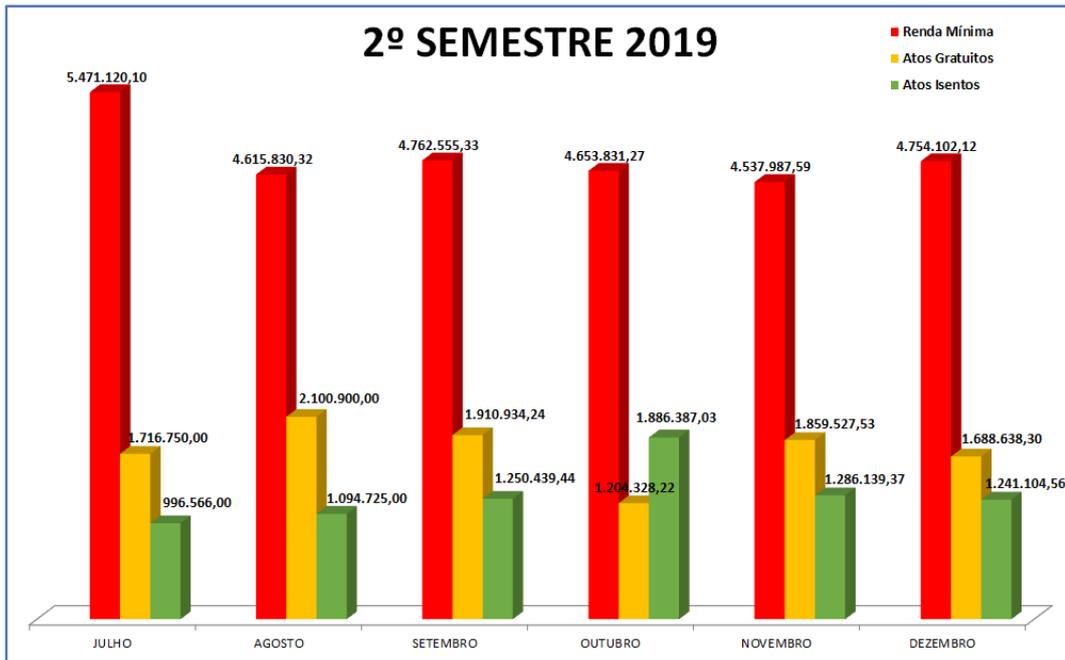
Os Gráficos 2, 3 e 4 a seguir demonstram o dispêndio mensal, no ano de 2019 e primeiro semestre de 2020, com o pagamento da renda mínima para todas as atribuições, bem como o ressarcimento dos atos gratuitos (nascimento/óbitos) e isentos (demais atos).

Gráfico 2 - FECOM/BA - Dispendio do 1º semestre – ano 2019

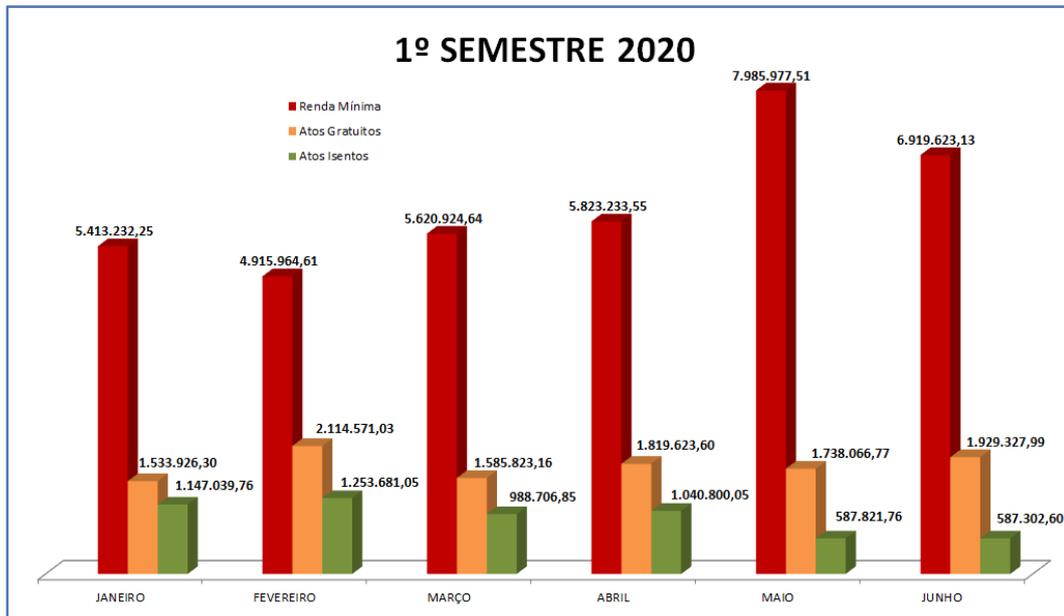


Fonte: Coordenação financeira FECOM/BA (2020b).

Gráfico 3 - FECOM/BA - Dispendio do 2º semestre – ano 2019



Fonte: Coordenação financeira FECOM/BA (2020b).

Gráfico 4 - FECOM/BA - Dispêndio do 1º semestre – ano 2020

Fonte: Coordenação financeira FECOM/BA (2020b).

A partir desse cenário apresentado nos referidos gráficos elaborados a partir dos balanços financeiros publicizados pela Coordenação Financeira do FECOM/BA no seu sítio eletrônico, tem-se que o dispêndio total do fundo com pagamento de renda mínima para todas as especialidades foi em média R\$ 4.716.786,60 (quatro milhões setecentos e dezesseis mil setecentos e oitenta e seis reais e sessenta centavos), considerando a média do ano de 2019 e em média R\$ 6.113.159,27 (seis milhões cento e treze mil, cento e cinquenta e nove reais e vinte e sete centavos), considerando a média do primeiro semestre de 2020, sendo R\$ 3.800.524,94 (três milhões, oitocentos mil, quinhentos e vinte e quatro reais e noventa e quatro centavos) destinado somente aos Registradores Civis.

Percebe-se que houve um aumento de 22,84% no ano de 2020, em relação ao ano anterior no valor total pago de renda mínima, decorrente especialmente dos efeitos da pandemia do Coronavírus que assola o país, especialmente a partir de março/2020, com maior dispêndio no mês de maio/2020, quando muitas serventias se encontravam sem funcionar por determinação de normas de saúde pública, o que reduziu o recebimento de emolumentos e aumentou a necessidade de complementação da renda mínima.

Já com relação ao pagamento de atos gratuitos aos registradores civis baianos, o FECOM/BA divide esses ressarcimentos em dois tipos de atos: gratuidade plena (nascimentos e óbitos) e gratuidade restrita (isentos - demais atos). Nesse sentido, considerando também a média do ano de 2019, o FECOM/BA ressarciu R\$ 1.865.361,43 (um milhão oitocentos e sessenta e cinco mil, trezentos e sessenta e um reais e quarenta e três centavos) de atos gratuitos e R\$ 1.173.013,59 (um milhão cento e setenta e três mil treze reais e cinquenta e nove centavos) de atos isentos.

No primeiro semestre de 2020, a média foi de R\$ 1.786.889,81 (um milhão, setecentos e oitenta e seis mil, oitocentos e oitenta e nove reais e oitenta e um centavos) e R\$ 934.225,35 (novecentos e trinta e quatro mil, duzentos e vinte e cinco reais e trinta e cinco centavos). Percebe-se, assim, uma redução de 4,39% e 25,56%, respectivamente, em relação ao ano anterior, provavelmente pelos efeitos da pandemia do Coronavírus.

5 ANÁLISE TÉCNICA DA DICOTOMIA ENTRE A GRATUIDADE DE ACESSO À CIDADANIA PELOS RCPN'S E O SISTEMA DE CUSTEIO NO BRASIL E NA BAHIA

Levando-se em conta o panorama apresentado, é possível afirmar que há uma dicotomia entre o direito de acesso à cidadania pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN's) no Brasil e o sistema atual de custeio dessas serventias. Essa dicotomia mostra-se da seguinte forma: de um lado, tem-se uma política pública que confere gratuidade a maior parte dos serviços prestados pelos RCPN's para garantir o direito fundamental à cidadania; por outro, o Estado delega ao particular o exercício da atividade desses cartórios, que passa a ser responsável pelo seu custeio, fixando como remuneração a percepção de emolumentos pagos pelo usuário.

Ademais, ela está inserida no contexto do Estado brasileiro, especialmente no final do século XX, com a influência das ideias neoliberais e participação estatal em busca de atender ao interesse público. A Carta Magna de 1988, onde está assentado o dispositivo que normatiza o sistema registral no Brasil, integra esse contexto de “instrumentalizar um sistema de cooperação e de integração entre o atendimento ao interesse público perseguido pela Administração e os reais anseios sociais e novas demandas do mercado” (CARMO, 2010, p. 11).

Nesse sentido, o Estado brasileiro quis assim fixar que a atividade registral deve ser exercida de forma privada, mas sob o regramento de normas de interesse público que visa tutelar a coletividade. Sobre esses novos rumos da dicotomia entre público-privado, Carmo (2010, p. 18) conclui que:

[...] o direito administrativo e outras ramificações do direito público se valem por diversas vezes dos institutos eminentemente privatísticos, estes, por sua vez, não raro acolhem os institutos do direito público. E, oportunamente, é importante aclarar que tanto os ramos do direito privado, quanto os ramos do direito público, devem ser interpretados em conformidade com o efeito normativo irradiado pela Carta Constitucional de 1988. Convém considerar, então, que aí reside o ponto de interseção entre a disciplina de ambas a esferas.

É a partir desse prisma que se deve analisar a questão para, em seguida, apontar algumas alternativas à manutenção e sustentabilidade desse modelo adotado no Brasil.

O primeiro deles consiste nos efeitos negativos da sistemática atual da

concessão das gratuidades. Como visto ao longo do presente estudo, as gratuidades são criadas por lei, sendo a maioria delas advindas de normas federais decorrentes de políticas públicas, tais como: combate ao subregistro; controle de benefícios; proteção à família; acesso à justiça e à assistência social; e proteção às minorias.

A concretização desse direito é realizada pelos Registradores Civis que não apenas devem possuir qualificação técnica e jurídica, como também devem arcar com todos os custos de manutenção da estrutura física do cartório, encargos dos prepostos, do material e insumos utilizados na prestação do serviço (papel de segurança, internet, selo, etc). Todavia, os Registradores Civis não podem repassar esse custo aos usuários.

Nesse sentido, a criação dessas gratuidades pelo Estado exige que este assuma o encargo da conta decorrente dessa concessão, haja vista que, se o próprio Estado não quer prestar diretamente o serviço considerado essencial e indispensável, transpassando a sua execução a terceiro, deve arcar com os ônus decorrentes.

O aumento indiscriminado delas, somado a maiores exigências legais pelos órgãos de fiscalização, provocarão cada vez mais o efeito oposto ao pretendido. A redução constante das receitas poderá comprometer cedo ou tarde a sua viabilidade econômica e o próprio modelo constitucional de delegação, tornando ineficiente a prestação do serviço e prejudicando quem mais dele necessita: o cidadão.

Esse risco é ainda maior nos cartórios situados em municípios pequenos, sem economia própria desenvolvida e que possuem uma população de baixa renda. E nesses casos, a maior atuação do Registro Civil é em assentos relativos a nascimento e a óbitos, todos inteiramente gratuitos.

Nesse sentido, os Poderes Executivo e Legislativo precisam ficar atentos à criação de políticas que imputem essas gratuidades, sem observar a fonte de custeio ou a capacidade econômica-financeira do sistema em abarcar tal benesse.

O segundo prisma dentro da dicotomia apresentada é a ineficiência do sistema de custeio atual para a manutenção econômica-financeira do sistema. Primeiramente, há que se destacar que os entes públicos e o legislativo criam as gratuidades, mas em nenhuma das normas há previsão da fonte de custeio à prática desses atos.

Esse fato não seria contraditório se tais atos fossem praticados diretamente pelo Estado (União, Estado ou Município), enquanto titular das políticas públicas e detentor de orçamento para o planejamento e implementação delas. Inclusive, há

outras profissões que possuem relação direta com a prestação de serviços de cunho social e para pessoas em condição de hipossuficiência, a exemplo do Ministério Público e Defensoria Pública. Os membros de cargos efetivos dessas instituições são servidores públicos integrantes do quadro e são remunerados por proventos fixos na forma da lei e já previstos quando do processo seletivo.

Mas, quis o Estado repassar a execução dessa função pública com caráter eminentemente social ao Registrador Civil, que é um profissional do direito, aprovado em concurso público de provas e títulos, para receber, uma contraprestação em forma de emolumentos custeados pelo próprio usuário do sistema.

Dessa forma, a remuneração por emolumentos aos Registradores Civis tem se mostrado insuficiente quando da previsão das gratuidades para a maioria dos atos e os que são pagos normalmente não possuem um valor econômico que abarque os reais custos da prática desses atos.

Sobre esse aspecto, Tavares (2017), citando estudo da Associação dos Notários e Registradores de São Paulo/SP (Anoreg/SP) do ano de 2010, menciona que:

A realidade financeira da maior parte dos cartórios é, pelo contrário, preocupante, especialmente se considerarmos sua posição essencial de instrumento ou requisito para o reconhecimento subjetivo imediato de certos direitos fundamentais:

“Os dados mostram uma realidade surpreendente e muito distante do mito dos cartórios como fontes inesgotáveis de recursos [...]: a maioria é deficitária, 50% dos cartórios brasileiros arrecadam entre R\$ 500 e R\$ 10 mil mensais brutos. Desses valores devem ser descontados os repasses à Fazenda do Estado e a outras entidades [...]. Em São Paulo, por exemplo, 37,5% do valor de cada ato pago aos cartórios é imediatamente recolhido ao Estado. Somado os 27,5% de Imposto de Renda, encargos sociais e tributários, esse índice ultrapassa facilmente os 60%. Há, ainda, as despesas de funcionamento do cartório (salários, aluguel, papel, computadores, softwares, etc). Portanto, milhares de cartórios em todo Brasil lutam para sobreviver em pequenos municípios”. [...]. (ANOREG/SP, 2010, p. 10-11 apud TAVARES, 2017, p. 109).

A realidade descrita por Tavares não é diferente para o estado da Bahia, no qual a maioria dos cartórios de Registro Civil são deficitários e estão situados em municípios pequenos, resultando em baixa arrecadação. A Tabela 2 apresenta a amostragem dos RCPN's no estado baiano, com base na arrecadação do primeiro semestre de 2020, disponível no Portal Justiça aberta, do Conselho Nacional de

Justiça.

Tabela 2 - Arrecadação dos RCPN's na Bahia por amostragem - 1º semestre 2020

Até R\$2.000	Entre R\$ 2.001 e R\$ 5.000	Entre R\$ 5.001 e R\$ 10.000	Entre R\$ 10.001 e R\$ 50.000	Entre R\$ 50.001 e R\$ 100.000	Entre R\$ 100.001 e R\$ 500.000	Acima de R\$500.000
6	13	50	233	117	83	5
1,18%	2,56%	9,86%	45,96%	23,08%	16,37%	0,99%

Fonte: Elaborado pela autora (2020) com base nos dados do Portal Justiça Aberta CNJ do 1º semestre de 2020 (CNJ, 2020).

Nota: Os dados do CNJ totalizaram 507 cartórios ativos de RCPN de um total de 509 existentes no estado.

A partir desse levantamento, constata-se que, na Bahia, 59,57% dos Registros Cíveis baianos possuem arrecadação bruta semestral de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), o que resulta em uma média mensal aproximada de R\$ 8.333,33 (oito mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos). Ou seja, é possível concluir que a maioria dos Registros Cíveis baianos são deficitários, fato esse corroborado pelos dados fornecidos pelo FECOM/BA, os quais demonstram que, dos 509 cartórios de RCPN cadastrados no fundo, 479 recebem complementação de renda mínima (FECOM/BA, 2020b). Os dados acima referem-se à arrecadação bruta, o que implica que desses valores, os Registradores Cíveis têm que custear o sistema e se manter.

Para tentar equilibrar a balança das gratuidades e do custeio do sistema, a norma geral de emolumentos (art. 8º, da Lei Federal nº 10.169/2000) determinou a obrigatoriedade de compensação dos atos gratuitos praticados pelos Registradores Cíveis. Note-se que essa norma foi editada três anos após a instituição da gratuidade plena dos assentos de nascimento de óbito. Dezoito anos após essa primeira previsão normativa, o Provimento CNJ nº 81/2018 instituiu a necessidade dos Registradores Cíveis terem uma renda mínima voltada para a manutenção da serventia e do delegatário. Em ambas as normas federais, há a imposição aos Estados e ao Distrito Federal para que implementem tais dispositivos.

Como visto no Quadro 2 (p. 67-71), todos os estados possuem algum sistema

de compensação de atos gratuitos instituído, custeados em todos eles pelo usuário, cuja fonte de custeio desses fundos é um percentual dos atos pagos praticados pelo Registro Civil e pelas demais especialidades ou o valor arrecadado pela venda dos selos, de modo que a arrecadação é variável mês a mês, submetendo-se as volatilidades do serviço e do contexto socioeconômico do país.

Exemplo disso é o atual momento em que o Brasil vive, com a pandemia do Coronavírus, que impactou significativamente o funcionamento das serventias no primeiro semestre desse ano de 2020. Consequentemente, a redução drástica do número de atos pagos por todas as atribuições, especialmente as relacionadas com negócios jurídicos (tabelionato de notas e registro de imóveis), reflete diretamente na arrecadação dos fundos e, em efeito cascata, no ressarcimento dos RCPN's.

Contudo, os RCPN's não pararam de trabalhar nesse período, por serem serviços essenciais e, em muitos locais, tiveram suas demandas aumentadas, especialmente com o significativo aumento do número de óbitos ocorrido no país e que precisaram ser registrados, sem falar dos nascimentos que continuaram ocorrendo e nas demandas de segunda via para regularizar os documentos pessoais e fazer jus ao recebimento do auxílio emergencial do governo federal.

Nesse contexto, a forma como estão instituídos esses fundos são ineficientes, não se podendo ter certeza quanto ao efetivo ressarcimento dos atos gratuitos praticados que ficam sempre a mercê da arrecadação, o que gera uma grande insegurança jurídica aos Registradores Civis que não sabem quanto vão receber no mês seguinte. Isso reflete não só no pagamento das despesas fixas da serventia e no planejamento de investimentos na serventia, como também no próprio sustento do delegatário.

Quanto à renda mínima aos cartórios deficitários, o levantamento apresentado no Capítulo 4 apontou que 7 unidades da Federação (Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí e Sergipe) não possuem valor de renda mínima definido para os Registradores Civis. E nos demais estados e Distrito Federal, há a previsão normativa do pagamento dessa renda mínima, sendo 35% (7 estados) com valor até 3 salários mínimos (até R\$ 3.135,00); 15% (3 estados) a partir de 3 e até 6 salários mínimos (entre R\$ 3.15,01 até R\$ 6.270,00); 25% (5 estados) a partir de 6 e até 10 (entre R\$ 6.270,01 até R\$ 10.450,00); e 25% (5 estados) acima de 10 salários mínimos (a partir de R\$ 10.450,01).

Nesse aspecto, há que se questionar se esses valores são suficientes para garantir o custeio mínimo do sistema. Embora não se tenha estudos divulgados por cada estado acerca do valor das rendas mínimas adotadas, na Bahia foi realizado um estudo no ano de 2016, pela empresa de Consultoria Augure, para fixar o valor da renda mínima no âmbito do estado.

O estudo chegou a conclusão de que o valor ideal para a realidade local de um cartório pequeno deficitário naquele ano era de R\$ 12.856,00 (doze mil oitocentos e cinquenta e seis reais), considerando o mínimo de despesas com imóvel; recursos humanos, considerando um funcionário com salários e encargos; gastos com mobiliário (móveis, cadeiras), equipamentos (computador, impressora, roteador), material de expediente; custos operacionais (energia elétrica, internet, água, limpeza, telefone) e um “pró-labore” do delegatário de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) (AUGURE, 2016). Se excluirmos o “pró-labore”, tem-se que as despesas somariam em torno de R\$ 4.856,00 (quatro mil, oitocentos e cinquenta e seis reais).

Muito embora cada estado possua suas peculiaridades quanto ao custeio (população, mercado imobiliário, custo de vida em geral), entende-se que o valor empregado na Bahia é um parâmetro técnico importante e que se assemelha a outros 4 estados que possuem renda mínima acima de 10 (dez) salários mínimos. Os demais ou não possuem renda mínima ou apresentam valor inferior.

Aplicando-se o parâmetro daquele ano nos dias atuais para todos os estados e fazendo uma comparação com os valores instituídos de renda mínima, tem-se que em 9 (nove) estados o valor fixado não atinge o mínimo para pagar as despesas e, se considerar os estados que não possuem renda mínima e sobrevivem apenas com os emolumentos e ressarcimentos de atos gratuitos, chega-se a 15 (quinze) estados.

Isto é, a maioria dos estados possui parâmetros de renda mínima insuficientes para pagar unicamente as despesas, do que se pode concluir que a finalidade da norma não está sendo alcançada para mais de 55% dos estados brasileiros. E se considerarmos o valor total da renda mínima, incluindo o “pró-labore” do delegatário, a situação se agrava ainda mais, posto que mais de 85% dos estados não possuem renda mínima igual ou acima de R\$ 12.856,00, já que apenas 4 (Acre, Bahia, Rio Grande do Sul e São Paulo) possuem renda mínima acima desse valor.

Um ponto agravante que se soma a essa realidade, é que a previsão dessas rendas mínimas nas normas não implica no seu efetivo pagamento pelos fundos, haja

vista que a maioria das normas estaduais faz previsão de que o ressarcimento dos atos gratuitos tem preferência ao pagamento da renda mínima, de modo que se não tiver saldo suficiente, não se paga esta última.

Exemplo dessa situação se verifica no estado de Minas Gerais, em que o fundo de compensação – Recompe/MG – publica mensalmente resolução com os valores a serem pagos por cada ato praticado e à título de renda mínima. Assim, em cada mês pode haver variação nos valores e até o seu não pagamento, a exemplo do mês de março/2020, em que suspendeu-se o pagamento de renda mínima, conforme Ato normativo nº 03, de 30 de março de 2020 e que perdurou até o mês de julho/2020 (RECOMPE/MG, 2020a).

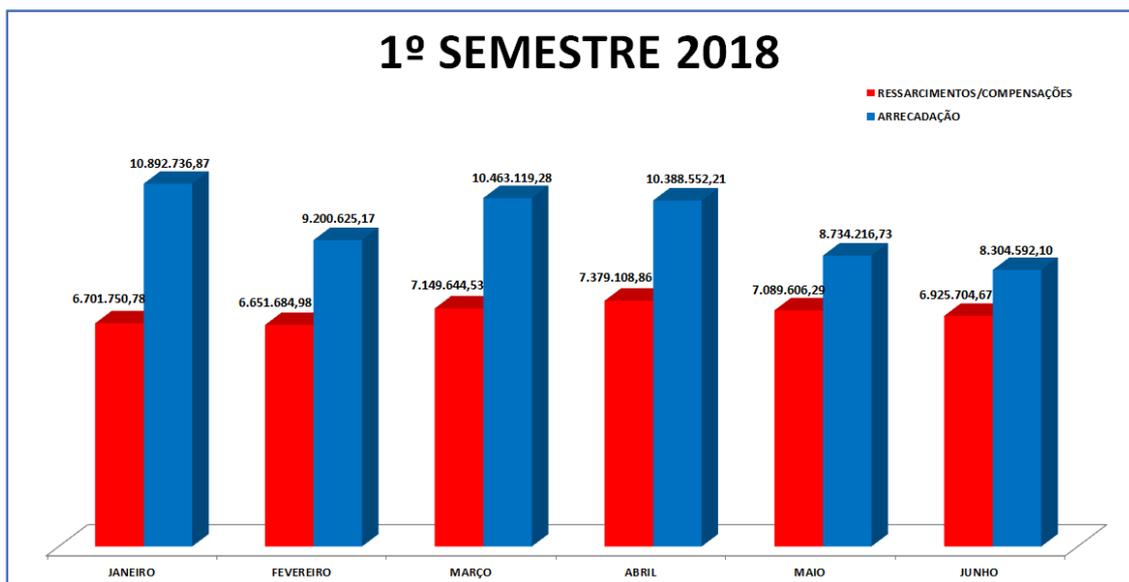
Quanto aos atos gratuitos, a Resolução deliberativa nº 09, de 19 de março de 2020 da comissão gestora do fundo, fixou como valor para ressarcir cada nascimento e óbito como sendo R\$ 57,23 (cinquenta e sete reais e vinte e três centavos). Já a Resolução deliberativa nº 12, de 13 de abril de 2020 fixou como valor para ressarcir cada nascimento e óbito como sendo R\$ 17,17 (dezessete reais e dezessete centavos), uma redução de 30% somente nesse ato. Em junho/2020, o valor foi reajustado para R\$ 69,62 (sessenta e nove reais e sessenta e dois centavos), pela Resolução deliberativa nº 16, de 08 de junho de 2020 (RECOMPE/MG, 2020b, c e d).

Na Bahia, o ressarcimento dos atos gratuitos praticados pelos Registradores Cíveis e a complementação de renda mínima a todos os notários e registradores é realizada pelo FECOM, nos termos do Ato normativo nº 001/2018 (FECOM/BA, 2018). Atualmente, o fundo vem pagando a integralidade dos atos gratuitos praticados pelos Registradores civis, bem como complementando o valor da renda mínima para as serventias de todas as especialidades.

Entretanto, considerando o balanço geral financeiro de 2019 e do primeiro semestre de 2020, o FECOM encontra-se deficitário. Para entender a evolução desse déficit, necessário fazer um comparativo com o ano de 2018.

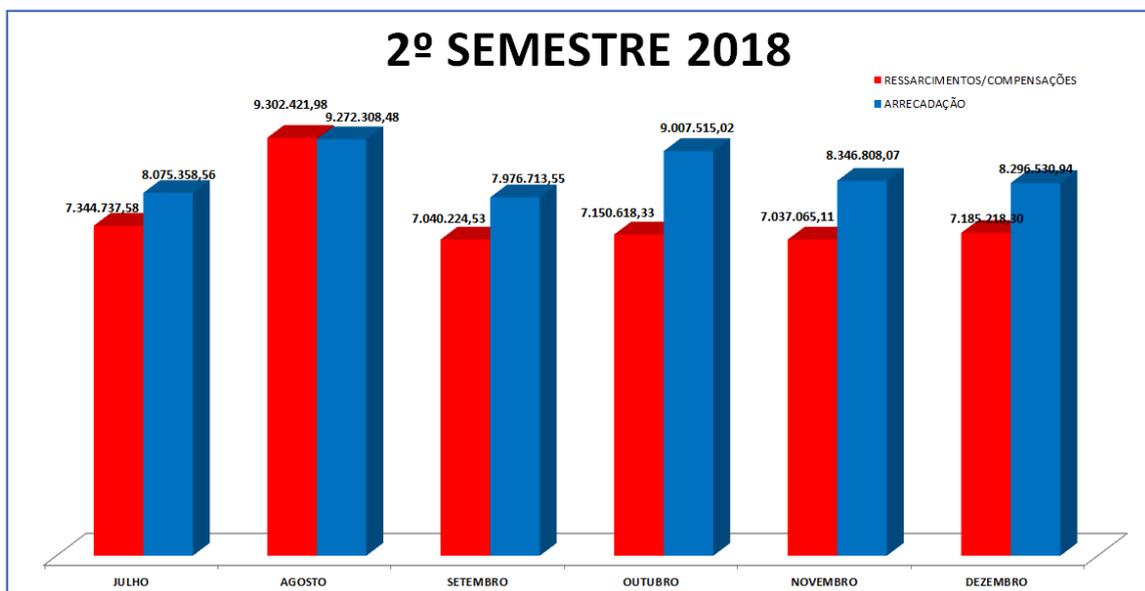
Os Gráficos 5 e 6 a seguir apresentam o balanço geral do ano de 2018, considerando o total arrecadado e o total de dispêndio com renda mínima e compensação de atos gratuitos. Nesse período, o percentual que se destinava ao FECOM era de 14,70% do valor total pago pelo usuário, com base na Lei estadual nº 13.600/2016 (BAHIA, 2016). Em razão disso, observa-se um saldo positivo durante todo o ano, exceto no mês de agosto/2018.

Gráfico 5 - FECOM/BA - Balanço geral 1º semestre – ano 2018



Fonte: Coordenação financeira FECOM/BA (2020b.)

Gráfico 6 - FECOM/BA - Balanço geral 2º semestre – ano 2018

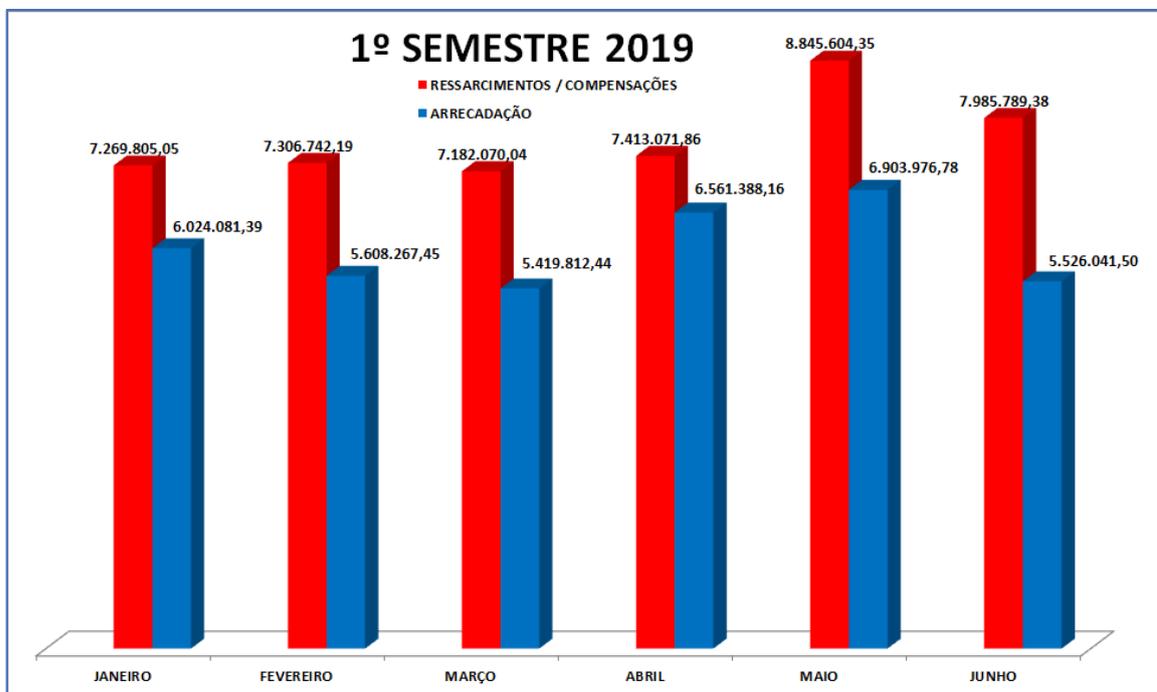


Fonte: Coordenação financeira FECOM/BA (2020b.)

Já os Gráficos 7 e 8 apresentam o balanço geral no ano de 2019, com incidência do novo percentual de 13,20%, quando a Lei estadual nº 14.025/2018 reduziu o percentual destinado ao FECOM para repassar 1,00% ao Fundo do Ministério Público e 0,50% aos emolumentos (BAHIA, 2018). Com essa alteração, o

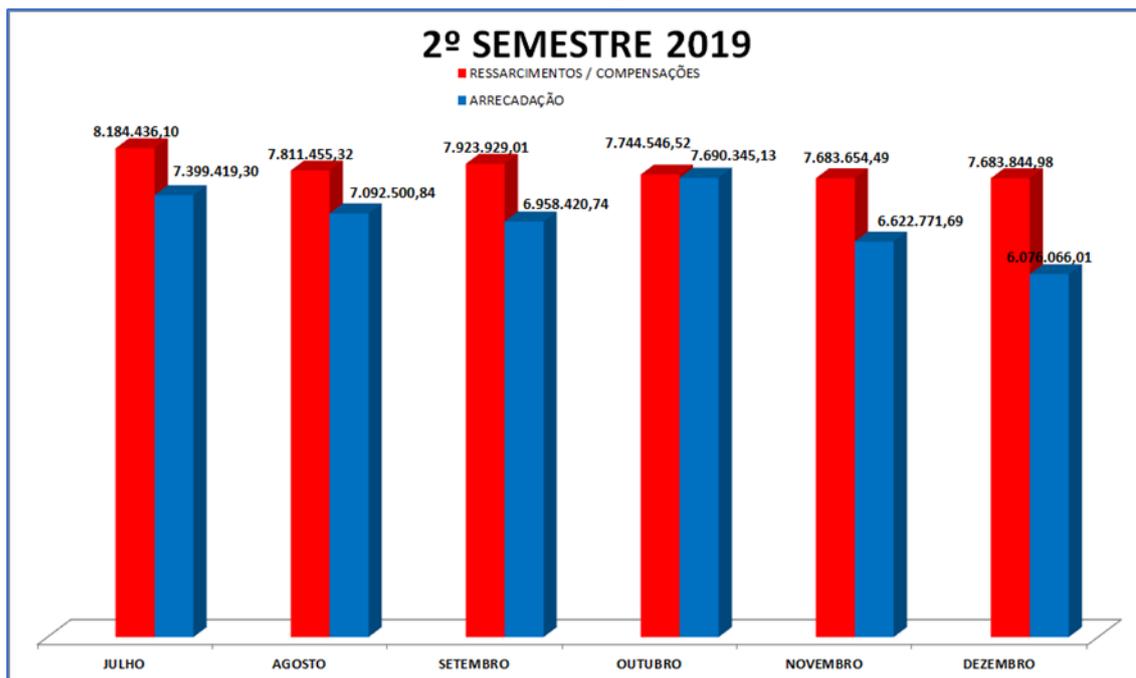
FECOM passou a ser deficitário durante todo o ano de 2019.

Gráfico 7 - FECOM/BA - Balanço geral 1º semestre – ano 2019



Fonte: Coordenação financeira FECOM/BA (2020b).

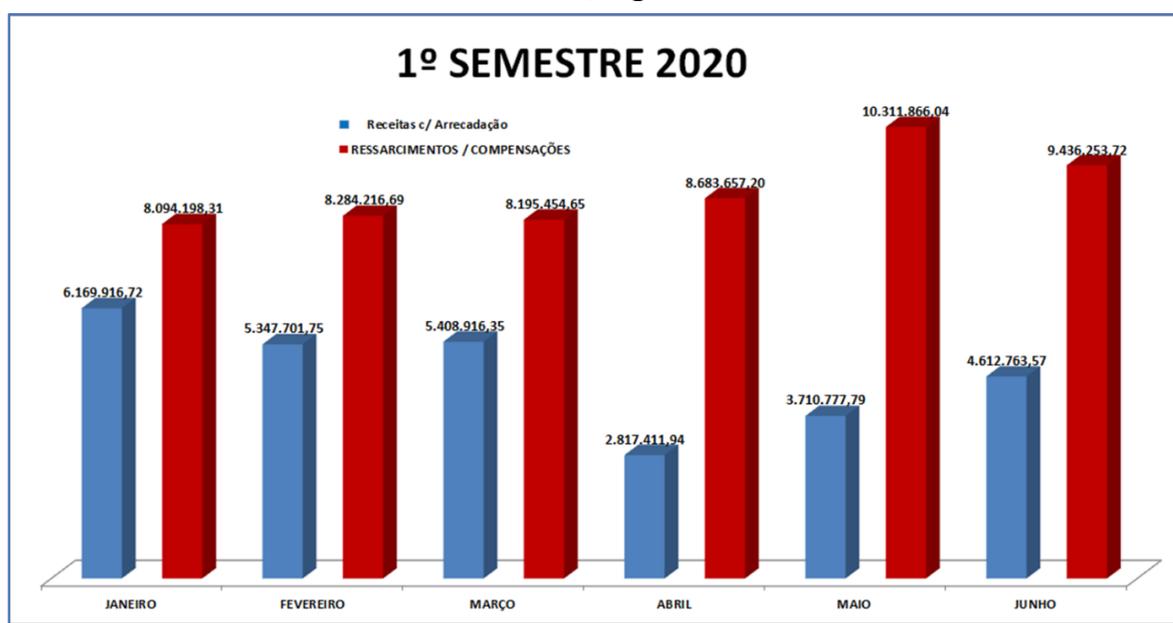
Gráfico 8 - FECOM/BA - Balanço geral 2º semestre – ano 2019



Fonte: Coordenação financeira FECOM/BA (2020b).

Essa situação piorou nos primeiros meses de 2020 (janeiro e fevereiro) e aprofundou nos meses de março a junho, em razão da crise provocada pela pandemia do coronavírus que reduziu drasticamente os atos praticados pelas serventias notariais e de registro em todo o estado e conseqüentemente, o repasse ao fundo, como se observa do Gráfico 9 abaixo.

Gráfico 9 - FECOM/BA - Balanço geral 1º semestre – ano 2020



Fonte: Coordenação financeira FECOM/BA (2020b).

Essa realidade é extremamente preocupante, especialmente porque esse déficit vem se acumulando desde quando o FECOM perdeu receita em 2019, agravando-se com a pandemia, não se sabendo quando o funcionamento das serventias retornará à normalidade e quando se terá um incremento de receita suficiente para cobrir o déficit acumulado.

Importante ressaltar que o balanço geral apresentado não incluiu o saldo acumulado ao longo dos anos, antes da privatização dos cartórios, o que na prática vem contornando o déficit explicitado. Contudo, isso não reduz a preocupação com o cenário, tendo em vista que, em curto espaço de tempo, esse saldo vai ser inteiramente consumido, se a situação atual perdurar no tempo.

Outrossim, pelos dados do ano de 2018, em comparação ao ano de 2019, vê-se que o Tribunal de Justiça do estado, o Ministério Público e o legislativo baiano não se preocuparam com a sustentabilidade do FECOM ao retirar 1,5% da sua fonte de custeio para repassar ao Fundo do Ministério Público (1,0%) e aos emolumentos (0,5%).

Outro ponto que merece análise na seara do custeio são os repasses legais, detalhados no Capítulo 4 e que consistem nas taxas que a lei de custas dos estados fixa para outros órgãos e instituições. Esses repasses correspondem a percentuais que variam entre 0,3% a 51,70% do valor total pago pelo usuário e nesse parâmetro ainda se deve somar o recolhimento do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Serviço pagos pelo Registrador Civil.

No estudo realizado pela Revista “Cartórios com você”, já mencionado acima, levantou-se os repasses de cada estado no ano de 2017, constatando-se que, naquele ano, 60 a 80% do faturamento bruto de um cartório no Brasil se destinava a repasses legais a órgãos públicos, fundos diversos e entidades terceiras (REPASSES E DESPESAS PARA ..., 2017).

Os dados daquele ano já apontavam que o estado da Bahia detinha o maior percentual de repasse, na ordem de 51,7%, o que se mantém nos dias atuais. Houve um remanejamento dos percentuais no final do ano de 2018 para acrescer um percentual ao Ministério Público. Assim, excluindo-se o repasse ao FECOM que custeia os ressarcimentos e compensação de renda mínima, o restante (38,5%) se destina ao Fundo de Fiscalização do Tribunal de Justiça (34,2%); ao Fundo da Procuradoria Geral do Estado (1,92%); ao Fundo da Defensoria Pública (1,28%); e ao Fundo do Ministério Público (1%).

Essa realidade da Bahia é extremamente prejudicial à sustentabilidade do sistema extrajudicial como um todo. Além de onerar em demasia o usuário com um repasse maior que 50% prejudica todas as atribuições, à medida em que o delegatário presta o serviço, custeia o sistema e se sustenta com 48,3% do valor pago pelo usuário, incluído nesse percentual o valor devido à título de imposto de renda.

Essa situação é ainda mais agravante para os Registros Civis, à medida em que possuem poucos atos pagos, com baixo valor, em razão do cunho social atrelado, o que torna quase impossível saírem da condição de serventia deficitária e dependente do FECOM.

Logo, mostra-se urgente a necessidade de adequação do custeio do sistema baiano como um todo para garantir a sua sustentabilidade, seja reduzindo o percentual dos repasses, especialmente com relação à Taxa de Fiscalização do Judiciário, que é a maior do país, seja promovendo uma reestruturação do modelo adotado com extinção de serventias deficitárias e reunião de atribuições, desonerando o fundo. E no contexto maior do modelo adotado pelo Brasil, que se repense a fonte de custeio desses fundos que precisam ter orçamento próprio e independente de volatilidades do mercado.

A partir do exposto na presente análise, pode-se concluir que em face da dicotomia explicitada, é necessário que se busque um equilíbrio entre a concessão das gratuidades e o custeio eficiente do sistema cartorário, sob pena de prejudicar a garantia do acesso à cidadania por meio do colapso do modelo proposto.

A busca por esse equilíbrio e seus desdobramentos consiste no último prisma que merece destaque na presente análise e inclui algumas soluções e alternativas para alcançar a sustentabilidade desse modelo adotado no Brasil.

Nessa esteira, o primeiro passo que precisa ser dado nesse caminho é a mudança de consciência por parte dos atores que compõem diretamente o sistema extrajudicial, quais sejam: o Poder Executivo e Legislativo (cria a política pública de acesso à cidadania); Registradores Cíveis (executa a política pública); o Poder Judiciário (fiscaliza); os cidadãos que utilizam o serviço; e os demais órgãos que se beneficiam do sistema.

Logo, ainda que esse sistema tenha sido instituído através de delegação ao particular, privatizando o exercício da atividade, os atores envolvidos devem ter conhecimento acerca do seu papel no sistema, voltando seu olhar para a finalidade maior a que se propõe o modelo que é garantir o acesso à cidadania e ao exercício dos direitos fundamentais decorrentes. Para tanto, devem suspender e afastar qualquer visão tradicional que se volte unicamente em como se beneficiar individualmente do sistema.

Nessa perspectiva, é possível fazer uma análise à luz da visão do sociólogo baiano Alberto Guerreiro Ramos que analisa criticamente o modelo tradicional das organizações, em sua obra intitulada de “A nova ciência das organizações” (publicada em 1981).

O sociólogo defende uma nova delimitação organizacional para superar o

processo contínuo de unidimensionalidade da vida individual e coletiva, que se baseia unicamente na visão de mercado, como se ele fosse o padrão normativo de todo o espectro de relações interpessoais. Parte da ideia de que a visão tradicional enxerga as organizações apenas do ponto de vista do mercado que atua e se organiza unicamente para alcançar o lucro (RAMOS, 1981).

Na visão de Ramos (1981), para compreender o fenômeno organizacional, deve-se aplicar o método de redução sociológica que consiste em “‘suspender’ ou ‘colocar entre parênteses’ as doutrinas conhecidas acerca da realidade, separando o fenômeno do conhecimento que se construiu em torno dele” (PAULA, 2008, p.74).

Paula (2008) acrescenta que os sistemas sociais devem ser analisados e formulados sob um modelo multidimensional, no qual o mercado seja considerado um enclave social legítimo e necessário, mas sujeito a limites e regulações, chamado por Guerreiro Ramos de paradigma paraeconômico. Assim, deve-se delimitar as organizações a partir da compreensão da sociedade constituída de enclaves sociais, onde o indivíduo desempenha atividades substantivas e o governo formula e implementa políticas públicas e decisões que aproximem esses enclaves sociais.

Com esse novo cenário, o mercado deixa de ser uma referência cardinal para a ordenação da vida humana individual e associada e passa a coexistir com outros espaços sociais multicêntricos, nos quais os indivíduos buscam sua realização pessoal e o enriquecimento de suas vidas (AZEVEDO e ALBERNAZ, 2004).

Dessa maneira, para que seja possível essa nova análise, Ramos defende um olhar a partir da perspectiva do indivíduo, a partir de um novo tipo de homem, que denomina de homem parentético, em contraposição ao homem organizacional que se subdivide em homem operacional, considerado calculista e voltado para recompensas materiais; e homem reativo, aquele que se ajusta ao trabalho em detrimento do seu crescimento individual. O homem parentético “busca o caminho da autonomia e da consciência crítica, evitando ser psicologicamente enquadrado como indivíduo que se comporta segundo os tipos operacional e reativo” e sim, que se adapte às novas circunstâncias sociais (PAULA, 2008, p.75).

Assim, Bondarik e Pilatti (2007, p. 7) apontam que:

O comportamento parentético, para Guerreiro Ramos (1984), é a capacidade psicológica do homem afastar-se das circunstâncias que influenciam suas opiniões e sua criticidade. Isentando-se de envolvimento, o homem parentético pode analisar criticamente as

situações em que envolve a luz da razão e de seus conhecimentos. A isenção necessária é construída com base no conhecimento amplo e específico sobre as diversas situações. A busca pelo conhecimento e pelo aprendizado é primordial ao estabelecimento de uma situação parentética.

Azevedo e Albernaz (2004) defendem que, na elaboração e avaliação de políticas públicas, deve-se considerar esse paradigma paraeconômico multidimensional para reelaborar critérios para as decisões em termos de alocação de recursos que vão além das requisições do mercado, a partir da realidade social em seu complexo de diversos e distintos espaços existenciais.

Aplicando essa concepção ao modelo de custeio dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais, tem-se que os agentes que compõem esse sistema devem ter essa visão parentética, com um caráter multidimensional. Não devem buscar vantagens para si ou para seu grupo com a prestação dos serviços, mas sim a sustentabilidade do modelo como um todo, com o fim maior de alcançar efetividade na relevante função social que essas serventias desempenham à sociedade brasileira.

Primeiramente, o Estado, através dos seus poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário -, precisa ter a consciência de que a instituição de gratuidades para atos praticados nas serventias de Registro Cível deve ser acompanhada da sua fonte de custeio, assumindo seu papel de garantidor e arcando com o ônus de manter o modelo de acesso gratuito, ainda que inserido num sistema de delegação privada.

Ainda, precisa se desligar de interesses diretos e de terceiros em participar do rateio dos repasses sem que dele faça parte ou, fazendo, que seja analisado qual a real necessidade de custos operacionais para cumprimento do papel de fiscalizador, nos casos dos tribunais de justiça. Desonerar ao máximo os repasses obrigatórios, não ceder às investidas de outros órgãos para integrar a estrutura são algumas medidas para formar uma nova consciência multidimensional sobre a questão.

Os Registradores Cíveis devem, também, apresentarem-se na perspectiva e perfil do homem parentético, com capacidade psicológica de se separar de suas circunstâncias internas e externas e de refletirem sobre o seu papel na sociedade, na condução de tão importante organização. Não devem visar somente o lucro com a aferição da sua remuneração (emolumentos e ressarcimentos), nem tampouco devem oferecer ao usuário no dia a dia a facilidade das gratuidades (se esse não atender aos requisitos normativos para recebê-la). Devem, ainda, prestar o serviço com qualidade,

eficiência e humanização, especialmente entendendo que seu mister está ligado diretamente a sentimentos dos cidadãos que se concretizam e materializam através do seu trabalho (nascimento, morte, casamento).

O usuário, por sua vez, precisa enxergar o sistema a partir da sua finalidade maior, entendendo a gratuidade como um mecanismo de acesso, o que implica na sua utilização de forma consciente e limitada a sua necessidade. Compreender seu papel dentro desse modelo multidimensional é fundamental para que ele se sinta integrante do sistema e contribuinte com a sua sustentabilidade.

Finalmente, os demais órgãos que buscam se beneficiar com a instituição de repasses precisam se separar dos interesses de classe para enxergar que, além de não compor a estrutura direta que envolve a prestação do serviço pelas serventias extrajudiciais, a sua participação implica em onerar ainda mais os agentes, em especial o Registrador Civil e o usuário, que pagam direta ou indiretamente a conta dos ônus impostos pelo custeio. Se houver a consciência característica do homem parentético, esses órgãos compreenderão que já possuem orçamento próprio destinado às suas finalidades e que compor o sistema de repasses da atividade extrajudicial é contribuir com o seu desequilíbrio e não sustentabilidade.

Partindo desse novo estado de consciência, é possível adotar algumas soluções para minimizar ou dirimir a dicotomia existente no modelo atual. A primeira delas é criação pelo Estado de mecanismos de subsídios, diretos ou indiretos, custeados por ele e que devem compor de forma fixa a receita dos fundos de compensação já existentes nos estados. Eventuais valores oriundos de repasses das outras especialidades e/ou dos usuários devem ter caráter complementar e subsidiário.

Um exemplo de subsídio direto está previsto no art. 98, §7º que permite a aplicação do art. 95, §§ 3º a 5º, todos da Lei nº 13.105/2015 quando a parte não tiver suficiência de recursos para pagar as custas cartorárias. De acordo com o referido art. 95, a remuneração do perito que realiza perícia em processos judiciais quando a parte possui assistência judiciária gratuita deve ser custeada com recursos do ente público que determinar o ato ou com recursos da União.

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

[...]

§ 7º Aplica-se o disposto no art. 95, §§ 3º a 5º, ao custeio dos emolumentos previstos no § 1º, inciso IX, do presente artigo, observada a tabela e as condições da lei estadual ou distrital respectiva.

Art. 95. Cada parte adiantará a remuneração do assistente técnico que houver indicado, sendo a do perito adiantada pela parte que houver requerido a perícia ou rateada quando a perícia for determinada de ofício ou requerida por ambas as partes.

[...]

§ 3º Quando o pagamento da perícia for de responsabilidade de beneficiário de gratuidade da justiça, ela poderá ser:

I - custeada com recursos alocados no orçamento do ente público e realizada por servidor do Poder Judiciário ou por órgão público conveniado;

II - paga com recursos alocados no orçamento da União, do Estado ou do Distrito Federal, no caso de ser realizada por particular, hipótese em que o valor será fixado conforme tabela do tribunal respectivo ou, em caso de sua omissão, do Conselho Nacional de Justiça.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o juiz, após o trânsito em julgado da decisão final, oficiará a Fazenda Pública para que promova, contra quem tiver sido condenado ao pagamento das despesas processuais, a execução dos valores gastos com a perícia particular ou com a utilização de servidor público ou da estrutura de órgão público, observando-se, caso o responsável pelo pagamento das despesas seja beneficiário de gratuidade da justiça, o disposto no art. 98, § 2º.

§ 5º Para fins de aplicação do § 3º, é vedada a utilização de recursos do fundo de custeio da Defensoria Pública. (BRASIL, 2015).

Corroborando com a temática, o Doutor em economia Gustavo Loyola manifestou-se da seguinte forma:

O grande problema das gratuidades no âmbito dos cartórios é justamente a ideia de que elas podem se multiplicar indefinidamente e que isso não terá efeito nenhum sobre os serviços prestados pelos cartórios. Por exemplo, no caso do Registro Civil de Pessoas Naturais, se o governo quer assegurar a gratuidade de documentos básicos – como o registro de nascimento e o registro de óbito -, ele tem que estabelecer um subsídio para isso, ou até mesmo dispor de um subsídio cruzado, isto é, algum outro serviço para pagar por esse. Tudo isso tem que ficar explícito. O legislador, principalmente, tem que ficar atento a essa questão. É preciso haver um critério para o estabelecimento de gratuidades. [...] É necessário definir se determinada gratuidade é justa ou não em termos sociais, e como essa gratuidade será financiada; quem pagará a conta. (LOYOLA, 2017, p. 32).

Não havendo a reformulação desse custeio com a participação direta do Estado, uma alternativa é modificar a forma de concessão dessas gratuidades, conferindo-as apenas aos que não possuem condições de arcar com as custas

cartorárias, ou seja, mantendo-se a gratuidade restrita. Além de equilibrar o sistema, confere isonomia aos indivíduos, de modo que aqueles que têm condições sociais paguem pelo serviço, colaborando com o equilíbrio e sustentabilidade do sistema e ajudando a manter as gratuidades para quem de fato necessita.

Por esse aspecto, deve-se estabelecer critérios para a concessão dessa gratuidade, afastando-se a mera declaração de pobreza firmada pelo usuário, como é atualmente, e aplicando-se a sistemática prevista no art. 98, §8º, do Código de Processo Civil, nos moldes dos processos judiciais. Com isso, haveria a possibilidade do Registrador Civil exigir prova da insuficiência de recursos e, em caso de dúvidas, submeter ao juízo competente a averiguação da condição de hipossuficiência da parte.

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

[...]

§ 8º Na hipótese do § 1º, inciso IX, havendo dúvida fundada quanto ao preenchimento atual dos pressupostos para a concessão de gratuidade, o notário ou registrador, após praticar o ato, pode requerer, ao juízo competente para decidir questões notariais ou registrais, a revogação total ou parcial do benefício ou a sua substituição pelo parcelamento de que trata o § 6º deste artigo, caso em que o beneficiário será citado para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre esse requerimento. (BRASIL, 2015).

Some-se às soluções mencionadas a implantação dos Ofícios da cidadania. A partir da vigência da Lei Federal nº 13.484/2017, os Registros Cíveis passaram a ser denominados de Ofícios da cidadania, ficando autorizados a prestar outros serviços remunerados que estejam diretamente ligados à função que exercem, na forma prevista nos convênios com órgãos públicos e entidades interessadas (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, acrescer novas atribuições e serviços remunerados relacionados à cidadania, a exemplo de emissão de documento de identidade, de carteira nacional de habilitação, passaporte, dentre outros, podem contribuir para o aumento das receitas dessas serventias. Importa ressaltar que essas medidas somente se tornam uma alternativa à problemática abordada se forem acompanhadas do controle das gratuidades e da busca de fontes de custeio pelo Estado, tendo em

vista que ter mais atribuições implica também em mais despesas.

Mais uma solução complementar para equilibrar o sistema e imprescindível, especialmente no âmbito do estado da Bahia, é a reestruturação das serventias, a qual se deve basear em estudo técnico para analisar a viabilidade econômica das serventias e a possibilidade de extinguir as inviáveis, aglutinar especialidades, sem descuidar da função social que exercem na sociedade baiana.

Inclusive, essa já é uma medida prevista no art. 7º, da Resolução CNJ nº 80, de 9 de junho de 2009, que disciplina os critérios para os Tribunais de Justiça implantarem a acumulação de serventias quando estas não possuem autonomia financeira, especialmente nas comarcas de pequeno movimento.

Art. 7º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios formalizarão, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta resolução, por decisão fundamentada, proposta de acumulações e desacumulações dos serviços notariais e de registro vagos (artigos 26 e 49 da Lei n. 8.935/1994), a qual deverá ser encaminhada à Corregedoria Nacional de Justiça;

§ 1º Sempre que necessário, e também por meio de decisão fundamentada, serão propostas as providências previstas no art. 26, parágrafo único, da Lei Federal 8.935/94.

§ 2º Serão observados os seguintes critérios objetivos para as acumulações e desacumulações que devam ser feitas nas unidades vagas do serviço de notas e de registro, assim como acima declaradas:

a) nas Comarcas de pequeno movimento, quando não estiver assegurada a autonomia financeira, poderão ser acumuladas, excepcionalmente, em decisão fundamentada, todas as especialidades do serviço de notas e de registro, em uma única unidade;

b) nas demais Comarcas, observado o movimento dos serviços de notas e de registro, sempre que possível serão criadas unidades especializadas, evitando-se a acumulação de mais de uma das competências deferidas a notários e registradores na Lei Federal 8.935/94;

c) nas Comarcas que não comportem uma unidade para cada uma das especialidades, os serviços serão organizados de modo que os tabelionatos (tabeliães de notas e tabeliães de protestos) sejam acumulados em uma ou mais unidades; enquanto os serviços de registro (imóveis, títulos e documentos, civil de pessoa natural e civil das pessoas jurídicas, e os outros previstos na lei) componham uma ou mais unidades diversas daquelas notariais;

d) não serão acumulados, salvo na exceção da alínea "a" deste § 2º, serviços de notas e de registro na mesma unidade do serviço notarial ou registral;

e) nos casos em que houver excesso de unidades da mesma especialidade vagas, comprometendo a autonomia financeira do serviço de notas e de registro, o acervo da mais nova poderá ser recolhido ao acervo da mais antiga da mesma especialidade, evitando-

se o excesso de unidades de notas, ou de registro, funcionando na mesma comarca desnecessariamente; [...]. (CNJ, 2009).

Reduzindo o número de serventias, com a anexação de atribuições, haverá um incremento de arrecadação, reduzirá os custos com as despesas diretas e indiretas, aumentará a viabilidade econômica das serventias e desonerará os Fundos de Compensação que terão menos despesas com os ressarcimentos e complementação de renda mínima.

Finalmente, elenca-se como mais uma medida complementar a necessidade dos estados realizarem estudos técnicos periódicos para quantificar o parâmetro ideal para fixar renda mínima, considerando a realidade de cada um e levando em conta os aspectos das despesas da serventia, a remuneração digna do delegatário e a projeção das receitas para tal ressarcimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das inferências preliminares abordadas no presente trabalho, buscou-se demonstrar que o acesso à cidadania no Brasil, direito fundamental expresso na Constituição Federal, perpassa pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN's) que são serviços de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos e são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, nos termos do art. 236, da Constituição Federal.

Como política pública do Estado para conferir maior acessibilidade desse direito a todos os indivíduos brasileiros, o Brasil instituiu a concessão de gratuidades (plena e restrita) para a maioria dos atos ligados à cidadania e prestados por essas serventias.

Em sentido oposto, fixou que os delegatários titulares dos RCPN's sejam remunerados através de emolumentos fixados por lei estadual (§2º, do art. 236, da Constituição Federal).

Partindo desse contexto, demonstrou-se que há uma dicotomia nessa relação entre garantia de acesso à cidadania por meio da concessão de gratuidades (política pública de Estado) e o exercício privado da atividade pelos RCPN's que exige uma contraprestação para o custeio do sistema que corresponda ao efetivo custo do serviço e a adequada e suficiente remuneração ao delegatário pelos serviços prestados.

Essa dicotomia é aprofundada pela criação das gratuidades sem que haja uma fonte de custeio que garanta o ressarcimento adequado e necessário dos serviços, bem como pelo seu aumento de forma indiscriminada ao longo do tempo, o que repercute na viabilidade econômica das serventias e no próprio acesso à cidadania, prejudicando o cidadão, especialmente os que residem em municípios pequenos, com cartórios deficitários.

A instituição de normas que determinam aos estados a instituição de mecanismos de compensação dos atos gratuitos e de renda mínima para os Registradores Civis, não tem se mostrado eficaz, muito embora estejam formalmente previstas nas legislações da maioria dos estados brasileiros.

Nos estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rondônia e Santa Catarina,

que não possuem fundo específico para o ressarcimento dos atos gratuitos e renda mínima, essa compensação se dá através dos fundos de aparelhamento e fiscalização do Judiciário, de modo que a receita é dividida com os custos e investimento do Poder Judiciário estadual como um todo, não se sabendo como se dá o rateio e prioridades desses recursos.

Nos outros 21 estados e o Distrito Federal, há fundos de compensação próprios para tal finalidade e o pagamento dos ressarcimentos se baseia nas normas dos conselhos gestores e a partir do saldo arrecadado pelo fundo no mês anterior, de modo que, se houver saldo suficiente, paga-se todos os valores fixados nas normas, do contrário, fixa-se parâmetros de redução e faz-se o rateio.

Quanto à renda mínima, verificou-se que o Distrito Federal e 6 estados (Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí e Sergipe) não possuem valor mínimo definido para os Registradores Civis e, nos demais estados, há a previsão normativa do pagamento de valores que variam entre 01 a 13 salários mínimos, sendo que a maioria (35%) estão na faixa de até 3 salários mínimos.

Em rápida comparação com os parâmetros fixados em estudo realizado no estado da Bahia para fixação da renda mínima, demonstrou-se que a maioria (55%) dos estados possui valor de renda mínima insuficiente para pagar unicamente as despesas e se considerarmos o valor total da renda mínima, incluindo o “pró-labore” do delegatário, a situação é mais preocupante, posto que apenas cinco estados possuem renda mínima igual ou acima ao parâmetro considerado no estudo.

Mostrou-se, ainda, como ponto agravante, que a previsão dessas rendas mínimas não implica no seu efetivo pagamento pelos fundos, haja vista que a maioria das normas estaduais faz previsão de que o ressarcimento dos atos gratuitos tem preferência ao pagamento da renda mínima, de modo que se não tiver saldo suficiente, não se paga esta última.

Dessa maneira, atualmente a arrecadação é variável mês a mês, submetendo-se as volatilidades do serviço e do contexto socioeconômico do país, a exemplo do atual momento de pandemia do Coronavírus que assola o país e que impactou significativamente o funcionamento das serventias no primeiro semestre deste ano de 2020, com consequência drástica em vários fundos e, em efeito cascata, no ressarcimento dos RCPN's, a exemplo do estado de Minas Gerais.

Nesse contexto, ficou clarividente que a forma como estão instituídos esses

fundos são ineficientes, não se podendo ter certeza quanto ao efetivo ressarcimento dos atos gratuitos praticados que ficam sempre a mercê da arrecadação, o que gera uma grande insegurança jurídica aos Registradores Civis que não sabem quanto vão receber no mês seguinte. Isso reflete não só no pagamento das despesas fixas da serventia e no planejamento de investimentos na serventia, como também no próprio sustento do delegatário.

No caso específico da Bahia, essa realidade é confirmada pela análise dos balanços do fundo de compensação (FECOM), especialmente quando no ano de 2019 e primeiro semestre de 2020, evidencia-se que o fundo encontra-se em preocupante e crescente déficit. No primeiro semestre deste ano, com a pandemia, o déficit que era da ordem de 2 milhões de reais em janeiro passou para quase 4 milhões em junho.

Outro ponto que foi destacado no comprometimento do sistema de custeio dos RCPN's são os repasses instituídos pelas leis estaduais e que destinam percentuais que variam de 0,3% a 51,70% do valor total pago pelo usuário a órgãos e instituições. Esses órgãos, além de possuírem orçamento próprio, são alheios a estrutura do sistema extrajudicial.

Esses repasses são extremamente prejudiciais à sustentabilidade do sistema extrajudicial como um todo, pois o usuário paga um valor maior que não se reverte inteiramente para custear o serviço solicitado. Na Bahia, essa realidade é ainda pior, posto que é o estado com o maior repasse, ficando para o delegatário custear o serviço e se manter com 48,3% do valor pago pelo usuário, sendo que ainda tem que pagar desse valor o imposto de renda.

Logo, o trabalho aponta a real e urgente necessidade de buscar um equilíbrio entre a concessão das gratuidades e o custeio eficiente do sistema cartorário, sob pena de prejudicar a garantia do acesso à cidadania por meio do colapso do modelo vigente em um futuro próximo.

Para evitar isso, apontou-se como primeira necessidade a mudança de consciência por parte dos atores que compõem diretamente o sistema extrajudicial que, conhecedores do seu papel no sistema, devem se voltar para a finalidade maior a que se propõe o modelo que é garantir o acesso à cidadania e ao exercício dos direitos fundamentais decorrentes.

Para tanto, devem suspender e afastar qualquer visão tradicional que se volte unicamente em como se beneficiar individualmente do sistema e buscar se apresentar

com a perspectiva e a natureza do homem parentético, conforme definição do sociólogo Alberto Guerreiro Ramos.

Nessa linha, devem se permitir uma reflexão acerca do seu papel no sistema cartorário brasileiro e na condução da sua organização/serventia através do paradigma multidimensional, em que o foco principal não é o mercado nem o lucro, há outros importantes fatores/enclaves sociais que devem ser considerados na busca pela efetividade do serviço e o alcance do fim maior da organização: permitir que todos os indivíduos tenham acesso à cidadania e aos direitos dela decorrentes.

De outro lado e não menos importante, apontou-se que o Estado, através dos seus poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário – e enquanto agente desse processo de delegação dos serviços extrajudiciais ao particular, deve garantir a adequada remuneração dos Delegatários, criando e implantando sistemas de compensação eficazes pelas gratuidades, garantindo-se uma renda mínima aos profissionais titulares das serventias.

Nesse ponto, o trabalho destacou a necessidade do Estado assumir o encargo da concessão das gratuidades, já que optou por não prestar o serviço considerado essencial e indispensável de forma direta, devendo arcar com os ônus decorrentes. E que os Poderes Executivo e Legislativo precisam ficar atentos à criação de políticas que imputem essas gratuidades, sem observar a correspondente fonte de custeio ou a capacidade econômico-financeira do sistema em abarcar tal benesse.

Destacou-se, ainda, o usuário, que também precisa enxergar o sistema a partir da sua finalidade maior, entendendo a gratuidade como um mecanismo de acesso, o que implica na sua utilização de forma consciente e limitada a sua necessidade.

E os demais órgãos que buscam se beneficiar com a instituição de repasses precisam se separar dos interesses de classe para enxergar que ao participarem desse repasse estarão contribuindo com o seu desequilíbrio e não sustentabilidade.

A partir dessa premissa maior, o estudo apontou algumas soluções para minimizar ou dirimir a dicotomia existente no modelo atual. A primeira delas é a criação pelo Estado de mecanismos de subsídios, diretos ou indiretos, custeados por ele e que devem compor de forma fixa a receita dos fundos de compensação já existentes nos estados, de forma que eventuais valores oriundos de repasses das outras especialidades e/ou dos usuários devem ter caráter complementar e subsidiário.

Não havendo a reformulação desse custeio com a participação direta do

Estado, uma alternativa é modificar a forma de concessão dessas gratuidades, conferindo apenas aos que não possuem condições de arcar com as custas cartorárias, além de estabelecer critérios para a concessão dessa gratuidade, afastando a mera declaração de pobreza firmada pelo usuário como é atualmente e aplicando-se a sistemática prevista no art. 98, §8º, do Código de Processo Civil, nos moldes dos processos judiciais.

Mais uma medida analisada foi a efetivação da implantação dos Ofícios da cidadania, com incremento de outros serviços remunerados (emissão de documento de identidade, de carteira nacional de habilitação, passaporte) que estejam diretamente ligados à função que exercem, o que pode contribuir para o aumento das receitas dessas serventias.

Destacou-se, ainda, a necessidade dos estados realizarem reestruturações das serventias, a partir de estudos técnico que analisem a viabilidade econômica das serventias, a possibilidade de reunir atribuições e/ou extinguir as inviáveis, sem descuidar da função social que exercem na sociedade.

E, como última medida, em caráter complementar, elencou-se a necessidade dos estados realizarem estudos técnicos periódicos para quantificar o parâmetro ideal para fixar renda mínima, considerando a sua realidade e levando em conta os aspectos das despesas da serventia, a remuneração digna do Delegatário e a projeção das receitas para tal ressarcimento.

Diante de todo o exposto, reforça-se que a harmonia desse sistema passa pela reformulação e implantação de um sistema de compensação sustentável que, por sua vez, é condição *sine qua non* para a continuidade da garantia de acesso à cidadania, bem como para a sobrevivência dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais no Brasil, de modo que essa preocupação deve integrar as políticas públicas federais e estaduais de tutela e garantia dos direitos fundamentais do cidadão, advindos pelo exercício da cidadania, dentro da perspectiva do modelo multidimensional de Guerreiro Ramos.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei estadual 2.534, de 29 de dezembro de 2011.** Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/?p=8856>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES CIVIS DAS PESSOAS NATURAIS DO BRASIL – ARPEN/BR. **Painel nacional.** Disponível em: <<http://www.arpenbrasil.org.br/institucional.php?id=5>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

AUGURE. **Identificação do valor ideal de renda mínima para cartórios deficitários na Bahia e cálculo de custos de compensação em razão da renda mínima e arrecadação projetada dos cartórios deficitários considerando cenário atual.** [S.l.: S.n.], 2016.

AZEVEDO, A.; ALBERNAZ, R. O. A paraeconomia como modelo e paradigma para análise e a formulação de políticas públicas: o resgate de uma possibilidade. In: **Revista eletrônica TESE**, v. 2, n. 1(2), p. 20-32, jan.-jun./2004.

BAHIA, **Lei nº 10.845, de 27 de novembro de 2007.** Disponível em: <<http://www.tj.ba.gov.br/ipraj/Lei10845.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

BAHIA. **Lei estadual nº 12.352, de 08 de setembro de 2011.** 2011b. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13555-de-29-de-abril-de-2016>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BAHIA. **Lei estadual nº 12.373, de 23 de dezembro de 2011.** 2011a. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121596>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BAHIA. **Lei estadual nº 13.600, de 15 de dezembro de 2016.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=333649>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BAHIA. **Lei estadual nº 14.025, de 06 de dezembro de 2018.** Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14025-de-06-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BARACHO, J. A. O. **Teoria geral da cidadania, a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais.** São Paulo: Saraiva. 1994.

BARRETO JUNIOR, M. L. **Cidadania, conceito e evolução histórica.** 24 abr. 2010. Disponível em: <https://www.diritto.it/system/docs/29436/original/Cidadania_Conceito_e_Evolu%C3%A7%C3%A3o_Hist%C3%B3rica_III.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 7. ed. Brasília, DF: Editora Universitária de Brasília, 1995.

BONDARIK, R.; PILATTI, L. A. **Os modelos de homem de Alberto Guerreiro Ramos e os paradigmas produtivos do século XX**. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/SOCIOLOGIA/2009/6ModelosdeHomemdeGuerreiroRamosADM2007.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 181, de 24 de fevereiro de 1890**. Rio de Janeiro/RJ, 1890a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D181.htm> Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 722, de 06 de dezembro de 1890**. Rio de Janeiro/RJ, 1890b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-722-6-setembro-1890-509845-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 9, de 28 de junho de 1977**. Brasília, DF: Senado Federal, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc09-77.htm> Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.484, de 26 de setembro de 2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/L13484.htm> Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm> Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm> Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992**. Brasília, DF, Senado Federal, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8560.htm> Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997**. Brasília, DF, Senado Federal, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm> Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Df: Senado Federal, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em nov 2018. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.144, de 11 de setembro de 1861**. Império, 1861. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1144-11-setembro-1861-555517-publicacaooriginal-74767-pl.html>> Acesso em: 19 mai. 2020

BRASIL. **Decreto nº 3.069, de 17 de abril de 1863**. Império, 1863. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3069-17-abril-1863-555008-publicacaooriginal-74026-pe.html>> Acesso em: 19 mai. 2020

BRASIL. **Decreto nº 4.968, de 24 de maio de 1872**. Império, 1872. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3069-17-abril-1863-555008-publicacaooriginal-74026-pe.html>> Acesso em: 19 mai. 2020

BRASIL. **Decreto nº 798, de 18 de janeiro de 1851**. Império, 1851. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-798-18-junho-1851-559436-publicacaooriginal-81654-pe.html>> Acesso em: 19 mai. 2020

BRASIL. **Decreto nº 9.886, de 07 de março de 1888**. Império, 1888. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9886-7-marco-1888-542304-publicacaooriginal-50566-pe.html>> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal)**. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em: 27 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.829, de 09 de setembro de 1870.** Império, 1870. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/543582/publicacao/15631205>> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000.** Brasília, DF. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016.** Brasília, DF, 2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916.** Brasília, DF, Senado Federal, 1916. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Brasília, DF, Senado Federal, 1966. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm> Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Brasília, DF, Senado Federal, 1973. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm> Acesso em: 19 mai 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.140, de 28 de novembro de 1974.** Brasília, DF, Senado Federal, 1974. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6140.htm> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.** Brasília, DF, Senado Federal, 1975. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6216.htm> Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Brasília, DF, Senado Federal, 1994. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm> Acesso em: 20 mai. 2020.

CAMARGO NETO, Mário de Carvalho; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli. **Registro Civil**

das Pessoas Naturais I: parte geral e registro de nascimento. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARMO, Thiago Gomes. Novos rumos da dicotomia entre o público e o privado no Estado brasileiro do século XXI. **Revista Âmbito Jurídico**. Net, Rio de Janeiro, maio 2010. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/novos-rumos-da-dicotomia-entre-o-publico-e-o-privado-no-estado-brasileiro-do-seculo-xxi/>>. Acesso em: 6 out. 2020.

CARVALHO, José. Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 24, n. 1, p 13-18, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **CNJ decide privatizar cartórios vagos da Bahia**. 2008. Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/cnj-decide-privatizar-cartorios-vagos-da-bahia/>> Acesso em: 10 ago. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portal Justiça Aberta - Extrajudicial**. 2020. Disponível em < https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?>. Acesso em: 29 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento CNJ nº 13, de 03 de setembro de 2010**. Disponível em < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/12984>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento CNJ nº 16, de 17 de fevereiro de 2012**. Disponível em < https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/03/Provimento_N16.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017**. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>> Acesso em: 10 de jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento nº 81, de 06 de dezembro de 2018**. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 80, de 09 de junho de 2020**. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/105>> Acesso em: 10 jul.

2020.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA (CGJ); CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR (CCI). **Edital conjunto nº 003, de 23 de outubro de 2017**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/512019226/edital-conjunto-n-cgj-cci-03-2017-23-de-outubro-de-2017-do-tjba?ref=topic_feed>. Acesso em: 10 ago. de 2020.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA (CGJ); CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR (CCI). **Provimento Conjunto nº 007, de 29 de junho de 2018**. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/extrajudicial/provimento-conjunto-no-cgj-cci-07-2018/>. Acesso em: 10 ago. de 2020.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA (CGJ); CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR (CCI). **Provimento Conjunto nº 017, de 15 de agosto de 2019**.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA (CGJ); CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR (CCI). **Provimento Conjunto nº 003, de 30 de janeiro de 2020**. Disponível em: <<http://www7.tjba.jus.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=23871&tmp.secao=28>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. 1789. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2020. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Declara%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_do_Homem_e_do_Cidad%C3%A3o&oldid=57993204>. Acesso em: 14 mai. 2020.

FARIAS, E. P. **Colisão de direitos**. Porto Alegre: Fabris, 1996.

FUNDO DE COMPENSAÇÃO DA BAHIA (FECOM/BA). **Ata de reunião nº 131, de 20 de janeiro de 2020**. 2020a. Disponível em: <<http://sistema.fecomba.com.br/fecom/open.do?sys=FEC>> Acesso em: 10 ago. 2020.

FUNDO DE COMPENSAÇÃO DA BAHIA (FECOM/BA). **Ato normativo nº 001, de 05 de julho de 2018**. Disponível em: < <http://www.fecomba.com.br/instrucoes-normativas>> Acesso em: 05 jul. 2020.

FUNDO DE COMPENSAÇÃO DA BAHIA (FECOM/BA). **Relatório financeiro – competência 07/2020**. 2020b. Disponível em: < <http://sistema.fecomba.com.br/fecom/open.do?sys=FEC>> Acesso em: 10 ago. 2020.

GERHARDT, T.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS. Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GUARINELLO, N. L. Cidades-estado na Antiguidade Clássica. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Compil.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003. P. 29-47.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL (IRIB), 17 de janeiro de 2017. **Bahia preenche 48% das vagas para cartórios no 1º Concurso Público do estado**. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/anoreg-br-bahia-preenche-48-das-vagas-para-cartorios-no-1o-concurso-publico-do-estado>> Acesso em: 10 ago. 2020.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Compil.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 135-157.

KUMPEL, Vitor; FERRARI, Carla. **Tratado notarial e registral**. Volume II: Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais. 1 ed. São Paulo: YK Editora, 2017a.

KUMPEL, Vitor; FERRARI, Carla. **Tratado notarial e registral**. Volume III: Tabelionato de Notas. 1 ed. São Paulo: YK Editora, 2017b.

LOBO, T. A.; ANTONELLO, J. B. **A necessidade de aplicação da Teoria da justiça de John Rawls para a construção de uma sociedade justa e igualitária**. 2014. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/5555>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

LOUREIRO, L. G. **Registros Públicos: teoria e prática**. 7.ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

LOYOLA, Gustavo. A gratuidade é uma falácia e traz consequências indesejáveis para a economia. *In*: DIP, Ricardo (Coord.). **Concessão de gratuidades no Registro Civil**. São Paulo/SP: Quartier Latin, 2017. p. 31-37.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, H. H. T. DE S. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Educação e Pesquisa. 2004, vol. 30, n.2, pp.289-300. ISSN 1517-9702. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022004000200007>>. Acesso em: 20 Out. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Ed. Medeiros, 2012.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. Volume II: Parte geral. 40 ed. São Paulo/SP, Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAIS, Ingrid Agrassar. **A construção histórica do conceito de cidadania: o que significa ser cidadão na sociedade?** *In*: XI Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, 2013, Curitiba/PR. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/7598_5556.pdf. Acesso em: 13 mai. 2020.

OLIVEIRA, Alexandre Mateus de. **O Registro Civil das Pessoas Naturais e seu relevante papel na consecução da cidadania e na desjudicialização das questões de família**. Dissertação (mestrado), Instituto Toledo de Ensino, Centro Universitário de Bauru/SP, 2017.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Teoria crítica nas Organizações**. São Paulo/SP: Thomson Learning, 2008.

PEREIRA, C. B. A história da formação da cidadania no Brasil, da Independência até a “Constituição Cidadã” de 1988. **Revista Prolegis**. 2007. Disponível em: <http://www.prolegis.com.br/a-hist%C3%B3ria-da-forma%C3%A7%C3%A3o-da-cidadania-no-brasil-da-independ%C3%Aancia-at%C3%A9-%E2%80%9Cconstitui%C3%AD-de-1988/> Acesso em: 15 jun. 2018.

PESSOA, J. L. L. **Registro civil de nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania: Brasil, 1988-2006**. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade Direito de Campos. Campos dos Goytacazes/RJ, 2006. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/JaderLucioLimaPessoa.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

PINSKY, Jaime. Introdução. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Compil.). **História da Cidadania**. 6.ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 09-13.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ed. Rio Grande do Sul: Editora Feevale, 2013.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1981.

RECOMPE/MG. **Ato normativo nº 03, de 30 de março de 2020**. 2020a. Disponível em <https://recivil.com.br/wp-content/uploads/2020/05/AN_003_2020.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

RECOMPE/MG. **Resolução deliberativa nº 09, de 19 de março de 2020.** 2020b. Disponível em <https://recivil.com.br/wp-content/uploads/2020/08/RD_009_2020.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

RECOMPE/MG. **Resolução deliberativa nº 12, de 13 de abril de 2020.** 2020c. Disponível em <https://recivil.com.br/wp-content/uploads/2020/08/RD_012_2020.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

RECOMPE/MG. **Resolução deliberativa nº 16, de 08 de junho de 2020.** 2020d. Disponível em <https://recivil.com.br/wp-content/uploads/2020/08/RD_016_2020.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

REPASSES E DESPESAS: para onde vai o dinheiro pago aos Cartórios brasileiros? **Revista Cartórios com Você.** Edição 8, ano 2, São Paulo/SP, 2017.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO (CONJUR), 6 abr. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-abr-06/privatizacao-145-cartorios-bahia-optaram-regime>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SAKAMOTO, Fabio Meneguelo. **Direitos materialmente fundamentais.** Dissertação (mestrado), PUC, São Paulo/SP, 2017.

SÃO PAULO. **Lei 11.331, de 26 de dezembro de 2002.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11331-26.12.2002.html>
Acesso em: 05 de jul. 2020.

SCAFF, Ricardo Felício. Das gratuidades no Registro Civil das Pessoas Naturais. *In*: DIP, Ricardo (org). **Concessão de gratuidades no Registro Civil.** Quartier Latin, São Paulo, 2017.

SIQUEIRA JR., P. **Direito Processual Constitucional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADI nº 3111/RJDF**, rel. acórdão Alexandre de Moraes, j. 30/06/2017, DJ 30/06/2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **MS nº 30.180/DF**, rel. acórdão Dias Tóffoli, j. 21/11/2013, DJ 25/11/2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tribunal Pleno. **ADI nº 1.378/DF**, rel. acórdão Celso de Mello, j. 30/11/1995, DJ 30/05/1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tribunal Pleno. **ADI nº 1.800/DF**, rel. acórdão Ricardo Lewandowski, j. 11/06/2007, DJ 27/09/2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tribunal Pleno. **ADI nº 3.643/DF**, rel.

acórdão Ayres Brito, j. 08/11/2006, DJ 16/02/2007.

TAVARES, André Ramos. Gratuidade no extrajudicial: consequências de sua política. *In*: DIP, Ricardo (Coord.). **Concessão de gratuidades no Registro Civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 99-113.

TENÓRIO, Fernando G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. **Comarcas**. Disponível em: <<http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/comarcas/>> . Acesso em: 05 de ago. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. **Decreto nº 826, de 19 de dezembro de 2019**. Disponível em: <<http://www7.tjba.jus.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=23750&tmp.secao=9>> . Acesso em: 05 de ago. 2020.

APÊNDICE – DOCUMENTOS CONSULTADOS PARA ANÁLISE DOCUMENTAL

- Estudo técnico do FECOM/Bahia – empresa AUGURE Consultoria
- Lei e normas dos fundos estaduais de compensação dos estados
- Portal Justiça Aberta do Conselho Nacional de Justiça
- Relatórios financeiros do FECOM/Bahia (anos 2018, 2019 e 2020)
- Revista “Cartórios Com Você” (Ano 2017)
- Tabelas de Custas Cartorárias de todos os Estados Brasileiros