

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS

BRAYAN GONÇALVES MACHADO

ENTRE O DIREITO E A REALIDADE:

Análise da eficácia social de direitos fundamentais à luz da implementação do
Provimento n.º 73/2018 no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais de
Uberlândia/MG

UBERLÂNDIA

2026

BRAYAN GONÇALVES MACHADO

ENTRE O DIREITO E A REALIDADE:

Análise da eficácia social de direitos fundamentais à luz da implementação do Provimento n.º 73/2018 no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais de Uberlândia/MG

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Dr. Gustavo Henrique Velasco Boyadjian

UBERLÂNDIA

2026

BRAYAN GONÇALVES MACHADO

ENTRE O DIREITO E A REALIDADE:

Análise da eficácia social de direitos fundamentais à luz da implementação do Provimento n.º 73/2018 no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais de Uberlândia/MG

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Uberlândia, 1º de Julho de 2026

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Gustavo Henrique Velasco Boyadjian (FADIR-UFU) - Orientador

Profª. Drª. Cláudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro (FADIR - UFU)

Thamires Luana Silva Nascimento (FADIR - UFU) - Mestranda

Dedico o presente trabalho à população LGBTQIAPN+, em especial às pessoas trans e travestis, com o propósito e a esperança de que este possa servir de instrumento em nossa luta pelo direito de existir em paz.

AGRADECIMENTOS

Agradecer, verbo transitivo indireto: quem agradece, agradece a alguém por...

À minha mãe, por ter me transmitido o gosto pelo Saber

Ao Rafael, por me fazer redescobrir o Amor

Aos amigos que já se foram e aos que ainda continuam, por me permitirem
saborear o gosto da Liberdade

À Juliana, pour m'avoir offert l'opportunité de me transformer

Aos meus privilégios

E a mim, mesmo após decepções, por nunca ter desistido durante esta jornada.

(...)

*Todo dia morre mais de uma das minhas
Espero que isso mude
Espero que a raiva pare de andar ao meu lado
Espero que o medo pare de me acompanhar
Mas já tô cansada de esperar
Eu mereço parar de esperar
Por isso, ando com a minha navalha*

*Minha navalha carrega o fio da vida
Minha voz está cansada de gritar
Sei que o meu caminho é só de ida
E a gente não vai recuar*

*Esperar o amor, mas andar com medo
Eu mereço muito, muito mais
Espero ter sorte, não morrer tão cedo
Eu sei, eu mereço andar em paz*

*Mereço sorrir
Mereço cantar
Mereço amar
Mereço viver
Andar em paz, eu mereço
Mereço que parem de me matar*

Urias¹

¹ CAYMMI, Alice; LAN, Lan. Andar em paz. Intérprete: Urias. Warner Chappell Music, 2019.
Disponível em: <https://www.letras.mus.br/urias/andar-em-paz/>. Acesso em: 10 jun. 2026.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo compreender o que há entre a enunciação constitucional dos direitos fundamentais e sua vivência plena pela população transgênero. Para isso, analisou-se a efetividade, a eficácia e a eficiência do Provimento n.º 73/2018, que conferiu aplicabilidade administrativa ao direito, reconhecido pela ADI n.º 4275, de retificar prenome e gênero diretamente nos cartórios, sem necessidade de comprovar a transgeneridade. Apesar desse marco normativo, dados da ANTRA indicam que 63,6% das pessoas transgênero não haviam realizado a retificação até 2022, enquanto pesquisa do IPEA apontou que apenas 47,6% alteraram nome e gênero. Parte-se da hipótese de que a baixa adesão decorre de entraves internos e externos à atuação dos funcionários do Cartório, compreendidos como burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*). Metodologicamente, adotou-se abordagem mista, articulando métodos dedutivo e indutivo e referenciais da Legística, Ciência Política e Sociologia. Na dimensão empírica, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com prepostos do Registro Civil das Pessoas Naturais de Uberlândia/MG. Os resultados demonstram que a via administrativa simplificou o procedimento, possibilitando a entrega da certidão em até cinco dias, embora a percepção institucional de praticidade contraste com os obstáculos percebidos pela população trans. Verificou-se que fatores externos, como a imagem dos cartórios e a expectativa de sofrer transfobia, podem reduzir a efetividade da norma. Constatou-se, ainda, que práticas informais dos funcionários têm o potencial de influenciar em sua eficácia. Quanto à eficiência, evidenciou-se o papel essencial da Defensoria Pública na absorção dos custos do procedimento para pessoas vulneráveis, embora tenham sido identificados indícios de descompasso jurídico-administrativo na concessão da gratuidade. Conclui-se que o Provimento n.º 73/2018 constitui importante instrumento de acesso aos direitos fundamentais relacionados à autodeterminação de gênero, mas a eficácia social dessas garantias ainda encontra obstáculos nas vulnerabilidades socioeconômicas que marcam a população transgênero.

Palavras-chave: direitos fundamentais; retificação de prenome e gênero; transgênero; Provimento n.º 73/2018; registro civil; efetividade; eficácia social; *street-level bureaucracy*; avaliação de impacto legislativo

RÉSUMÉ

Ce travail a eu pour objectif de comprendre ce qui existe entre l'énonciation constitutionnelle des droits fondamentaux et leur pleine jouissance par la population transgenre. Pour cela, nous avons analysé l'effectivité, l'efficacité et l'efficience du Provimento n° 73/2018 (CNJ), qui a conféré une applicabilité administrative au droit de rectification du prénom et du genre reconnu par l'ADI n° 4275 (STF). Malgré cette avancée normative, les données de l'ANTRA indiquent que 63,6% des personnes trans n'avaient pas effectué cette rectification jusqu'en 2022, tandis que l'étude de l'IPEA a révélé que seulement 47,6% avaient modifié leur prénom et leur genre. L'hypothèse de départ est que cette faible adhésion résulte d'obstacles internes et externes à l'action des agents chargés de l'état civil, appréhendés comme bureaucrates au niveau de la rue (*street-level bureaucrats*). Sur le plan méthodologique, une approche mixte a été adoptée, articulant les méthodes déductive et inductive ainsi que des références issues de la légistique, de la science politique et de la sociologie. Dans sa dimension empirique, la recherche a reposé sur des entretiens semi-directifs menés auprès des agents du Registro Civil das Pessoas Naturais de la ville d'Uberlândia (Minas Gerais, Brésil). Les résultats montrent que la voie administrative a simplifié la procédure, permettant la délivrance de l'acte dans un délai pouvant aller jusqu'à cinq jours, bien que la perception institutionnelle de cette simplicité contraste avec les obstacles perçus par la population trans. Nous avons constaté que des facteurs externes, tels que l'image des registres d'état civil et l'anticipation de subir des actes de transphobie, peuvent réduire l'effectivité de la norme. Il a également été observé que les pratiques informelles des agents sont susceptibles d'influencer son efficacité. En ce qui concerne l'efficience, l'étude a mis en évidence le rôle essentiel de la Defensoria Pública dans la prise en charge des coûts de la procédure pour les personnes vulnérables, bien que certains indices révèlent un décalage juridico-administratif dans l'accès à la gratuité. Cette étude conclut que le Provimento n° 73/2018 constitue un important instrument d'accès aux droits fondamentaux liés à l'autodétermination de genre, mais que leur efficace social demeure entravée par les vulnérabilités socio-économiques qui affectent la population transgenre.

Mots-clés: droits fondamentaux; rectification du prénom et du genre; transgenre; Provimento n° 73/2018; état civil; effectivité; efficace sociale; *street-level bureaucracy*; évaluation de l'impact législatif

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Percepção de pessoas trans que não retificaram: Burocracia e Acesso à Informação	63
Quadro 1 – Valores parciais dos emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária para 2026	88
Figura 2 - Evolução do número de retificações de nome e gênero no Brasil (2018-2025)	90

INTRODUÇÃO.....	11
<i>PARTE I: O MARCO JURÍDICO DA AUTODETERMINAÇÃO DE GÊNERO E OS GARGALOS DE SUA CONCRETIZAÇÃO FÁTICA.....</i>	15
1. A INCERTEZA SOLUCIONADA.....	16
2. SOLUÇÃO (IN) EFETIVA?.....	21
<i>PARTE II: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E INSTITUCIONAIS.....</i>	28
3. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	29
4. PRESSUPOSTOS INSTITUCIONAIS.....	35
<i>PARTE III: CONSTRUÇÃO DO MODELO ANALÍTICO.....</i>	43
5. ESTADO DA ARTE.....	44
6. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO.....	47
6.1. A trajetória da Legística.....	47
6.2. O espectro da Efetividade, a meta da Eficácia e as dimensões da Eficiência.....	50
6.3. Objetivos implícitos e explícitos.....	53
6.4. Entrevistas semiestruturadas e alcance da pesquisa.....	55
<i>PARTE IV: ENTRE O DIREITO E A REALIDADE.....</i>	59
7. OBJETIVOS IMPLÍCITOS.....	60
7.1. Desjudicialização.....	60
7.2. Segurança jurídica.....	64
8. OBJETIVOS EXPLÍCITOS.....	70
8.1. Retificar diretamente no Cartório.....	70
8.1.1. Querer ou não querer? Eis a questão da efetividade.....	71
8.1.1.1. A aprendizagem diante de um efeito imprevisto.....	76
8.1.2. Burocratas de nível de rua como mediadores da eficácia.....	78
8.1.2.1. A interação entre atendentes e requerentes como fator de eficácia.....	79
8.1.2.2. O respeito às normas, a liberdade de agir e o encontro de valores.....	82
8.1.3. Eficiência para quem?.....	87
8.1.3.1. Custos econômicos.....	87
8.1.3.2. Incongruências administrativo-legais.....	91
8.1.3.3. O papel essencial da Defensoria Pública.....	98
8.2. Máxima efetividade aos direitos fundamentais.....	100
8.2.1. Vulnerabilidade como óbice à efetividade.....	102
8.2.2. Eficácia social: uma utopia?.....	107
CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS.....	116
APÊNDICES E ANEXOS.....	127

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou um sistema de direitos fundamentais cujo núcleo está assentado na dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), no direito à igualdade sem discriminações e no livre desenvolvimento da personalidade. Essas normas definidoras de direitos fundamentais possuem aplicabilidade imediata e permitem a extração de prerrogativas concretas, como a proteção da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (art. 5º, caput, inc. X), bem como a autodeterminação sexual e de gênero.

Esta última foi um dos principais fundamentos que motivaram a guinada interpretativa por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), passando a ocupar o lugar de requisitos morfológicos, antes comumente utilizados nas decisões dos Tribunais Superiores e como argumentação por parte do Ministério Público em pretensões de retificação de prenome e gênero (BOYADJIAN, 2019).

Tal reviravolta ocorreu por intermédio da ADI 4275, que deu interpretação conforme à constituição ao art. 58 da Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) — o qual determinava que “o prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios”. Com isso, reconheceu-se às pessoas transgênero² o direito subjetivo de retificar o registro civil por via administrativa, sem a necessidade de comprovar sua transgeneridade por meio de laudos psicossomáticos.

Consequentemente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) alinhou a prática administrativa dos cartórios à referida decisão ao editar o Provimento n.º 73/2018, posteriormente incorporado ao Provimento n.º 149/2023, que consolidou as normas da Corregedoria Nacional de Justiça em um Código Nacional de Normas. Dessa maneira, conferiu-se aplicabilidade ao direito reconhecido pela suprema corte.

Entre a enunciação constitucional e a vivência fática de direitos fundamentais na realidade, persiste uma distância que pode ser compreendida a partir da distinção entre eficácia jurídica e eficácia social (efetividade). A primeira relaciona-se à possibilidade

² Para fins deste trabalho, compreendem-se os conceitos de *pessoa transgênero* ou *pessoa trans* como termos “guarda-chuva” para englobar as diversas variantes de não conformidade de gênero, seguindo a definição constante do Parecer Consultivo OC-24/17, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTE IDH).

de a norma ser exigida, aplicada e executada no caso concreto (WELSCH, 2007). Quanto à segunda, parte-se da compreensão de Luis Roberto Barroso:

Vale dizer, ele [o Direito Constitucional] aspira à efetividade, que é eficácia social da norma. Efetividade, já averbamos em outro estudo, designa a atuação prática da norma, fazendo prevalecer, no mundo dos fatos, os interesses por ela tutelados. Ela expressa a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social. Ao ângulo subjetivo, efetiva é a norma constitucional que enseja a concretização do direito que nela se prevê, propiciando o desfrute real do bem jurídico assegurado (BARROSO, 2001, p. 103)

Isso posto, depreende-se dos fundamentos elencados pelos Ministros em seus votos que a consequente edição do Provimento n.º 73/2018 teve como objetivo principal a criação de condições jurídicas para permitir que pessoas transgênero exercessem tal direito. Entretanto, pesquisas recentes indicam que esse objetivo ainda não foi plenamente atingido: dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) revelam que 63,6% das pessoas trans não haviam realizado a retificação dos registros civis até o ano de 2022. De maneira semelhante, a pesquisa realizada em 2023 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstrou que apenas 47,6% das pessoas trans haviam efetuado a retificação do primeiro nome e gênero.

Surge, então, a questão central desta pesquisa: por que, apesar da existência de garantias jurídicas, menos da metade da população³ transgênero usufrui, na prática, do direito à retificação de prenome e gênero diretamente pela via administrativa?

Nesse sentido, partindo do pressuposto de que diversas são as variáveis que podem incidir na resposta a esse questionamento, configura-se uma impossibilidade técnica de recuperá-las todas quando se trata da análise de fenômenos sociais. Devido a isso, fez-se a escolha de limitar o escopo deste trabalho ao estudo de caso da aplicação do Provimento n.º 73/2018, no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) de Uberlândia/MG, embora nele se apliquem hipóteses que não se restringem a essa localidade.

Assim, para avaliar a eficácia social de direitos fundamentais, propôs-se uma pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa, que combinou análise teórica, documental e empírica, além de ter sido utilizada a abordagem mista para articular dedução e indução. O método dedutivo prevalece na vertente teórica e dogmática do

³ Quanto ao termo *população*, ele é utilizado neste trabalho para se referir ao conjunto de seres-humanos que possuem uma característica particular. No caso da população transgênero ou trans, essa particularidade é a vulnerabilidade socioeconômica demonstrada na Parte IV, Seção 9.2 deste trabalho.

trabalho, ao mobilizar referenciais multidisciplinares dos campos de estudos constitucionais, de gênero, da Legística Material, da Sociologia das Organizações e da Ciência Política, entre outros. Por outro lado, a investigação de caráter indutivo prevalece na dimensão empírica — partindo da observação de dados qualitativos obtidos por meio de entrevistas com os agentes do RCPN de Uberlândia/MG, e mediante agregação de informações quantitativas locais e nacionais —, com o objetivo de inferir as hipóteses e os limites fáticos que influenciam a eficácia social da norma na ponta do balcão.

Essa escolha metodológica foi feita não somente por ser compatível com o objeto de pesquisa — transformação do Direito, imaterial, em realidades fáticas, materiais —, mas também por ser a mais condizente no mapeamento das variáveis que podem incidir, cuja natureza é multidisciplinar. Nesse sentido, tem-se como hipótese a de que além de entraves decorrentes do conteúdo do Provimento, existem também aspectos intrínsecos e extrínsecos às organizações que podem dificultar sua implementação.

Para verificá-la, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com dois escreventes e um auxiliar de escrevente, no mês maio de 2026, os quais foram submetidos a perguntas abrangendo o fluxo procedimental completo da retificação — desde o atendimento inicial e averbação até a entrega da certidão —, bem como o ritmo de recebimento dos atos normativos do CNJ. Além disso, investigou-se a conduta desses prepostos frente a “casos difíceis” ou dúvidas interpretativas, suas percepções acerca das dificuldades enfrentadas pelos requerentes/usuários, a articulação institucional com a Defensoria Pública de Uberlândia e suas impressões pessoais sobre os fatores que limitam ou facilitam o acesso a esse direito por via administrativa. Merece destacar que esta pesquisa obteve aprovação do Comitê de Ética da UFU, com o parecer n.º 8.354.136.

Embora o trabalho não tenha coletado relatos de pessoas trans — o que limita a análise do impacto real em suas vidas —, focar no Cartório se justifica por ele ser a principal porta de entrada, senão a única, para o direito subjetivo à retificação. Assim, investigar a dinâmica interna e o *savoir-faire* dos escreventes é indispensável para compreender aqueles dados de baixa aderência. Portanto, a avaliação do *modus operandi* da instituição, mesmo parcial, torna-se peça fundamental para medir a eficácia social dos direitos fundamentais em questão.

Visa-se mapear de maneira não exaustiva os aspectos relacionados à atuação dos agentes cartorários, bem como aqueles que não possuem relação causal com essa atuação, que podem dificultar a plena fruição do direito à retificação de prenome e gênero por via administrativa e dos direitos fundamentais de personalidade, entre outros. Para tal, este trabalho inicia-se com o estudo das motivações da decisão que culminou no Provimento n.º 73/2018 e seus gargalos de concretização fática (I) para em seguida definir e discutir criticamente os pressupostos conceituais relacionados ao tema (II). Posteriormente, explicitar-se-á a metodologia utilizada e seus limites (III), culminando na análise das respostas dos entrevistados tomando como base as teorias que serão expostas ao longo da pesquisa (IV), e finalizar com a conclusão.

PARTE I: O MARCO JURÍDICO DA AUTODETERMINAÇÃO DE GÊNERO E OS GARGALOS DE SUA CONCRETIZAÇÃO FÁTICA

Nesta primeira parte, buscou-se compreender o contexto jurídico que possibilitou a consolidação do direito à retificação de prenome e gênero pela via administrativa. Para tanto, analisaram-se a ADI n.º 4275 e o Provimento n.º 73/2018 do Conselho Nacional de Justiça, enquanto instrumentos voltados à efetivação dos direitos fundamentais relacionados à identidade de gênero (1). Além disso, foram examinados os indícios de que, apesar dos avanços promovidos por esses marcos normativos, ainda persistem obstáculos capazes de limitar a concretização plena dos objetivos visados, especialmente sob a perspectiva de sua eficácia social (2).

1. A INCERTEZA SOLUCIONADA

Primeiramente, cabe mencionar que o cenário anterior à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4275 era de grande incerteza para as pessoas transgênero. Isso porque, ao passo que até então não havia sido formulada lei que permitia a retificação de prenome e gênero — existindo, pelo contrário, o art. 57 do texto original da Lei n.º 6.015 (Lei dos Registros Públicos) que permitia alteração do nome até 1 ano após a maioridade civil —, essa população via-se obrigada a pretender judicialmente por esse direito. Assim, por muitas vezes estavam à mercê da visão de mundo e da interpretação jurídica de cada julgador, que poderia aceitar ou denegar a pretensão.

A análise de diversos julgados das instâncias superiores de justiça na tese de doutorado defendida pelo Prof. Dr. Gustavo Henrique Velasco Boyadjian revela que os argumentos fundamentadores das decisões variavam desde a necessidade de comprovação cirúrgica ou laudo médico-psicológico, passando pela necessidade de constar a marcação da transexualidade no registro de nascimento, até a denegação com base na inadequação entre a retificação e a “realidade”, esta limitada a critérios psicossomáticos ou genéticos do indivíduo.

Nesse sentido, o nome era compreendido apenas como uma utilidade de interesse público visando promover segurança jurídica a terceiros, comportando as teorias de “nome-obrigação” e “instituição de polícia” (RIBEIRO; TEIXEIRA, 2015 *apud* BOYADJIAN, 2019).

Por outro lado, quanto às decisões que acataram a pretensão de alteração, todas foram fundamentadas com base no princípio da dignidade humana (art. 1º, inc. III, CF/88), enquanto outras na teoria do nome como direito de personalidade, constante do Art. 16 do Código Civil.

Essa divergência entre “nome-obrigação” e “nome-personalidade”, além de gerar uma incerteza que inclusive fazia com que os advogados das partes executassem o chamado “*fórum shopping*”, optando por juízos mais suscetíveis a deferir a pretensão (BOYADJIAN, 2019, p. 35), pouco contribuía para a interrupção da situação de vulnerabilidade das pessoas trans e travestis, as quais são acarretadas pela evasão

escolar — apenas 27,1% concluíram o Ensino Médio — e pelo desemprego, que as força à prostituição — 18,1% trabalham como profissional do sexo (ANTRA, 2022).

Tal cenário de imprevisibilidade foi finalmente solucionado com o julgamento da referida ADI, que acatou o pedido da Procuradoria Geral da República (PGR) de dar interpretação conforme à Constituição ao art. 58 da Lei de Registros Públicos. Os votos dos ministros da Suprema Corte retomaram tanto fundamentos vinculados aos julgados denegatórios dos tribunais superiores de justiça, quanto os argumentos atrelados às decisões que deferiram a averbação registral de pessoas transgênero.

Embora todas as correntes argumentativas conduzissem ao deferimento da petição inicial apresentada, seja parcialmente ou totalmente, elas se diferenciavam sobre os requisitos e condições para efetuar a retificação de prenome e gênero. Segundo o resumo elaborado pelo ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2018, p. 135-136), é possível dividi-las em três.

A primeira entendia que “É possível a alteração do gênero no registro civil, *desde que respeitados os requisitos para a configuração do transexualismo* (sic), conforme ato normativo do Conselho Federal de Medicina (CFM)”. O ministro Marco Aurélio é seu expoente, argumentando que a modificação do registro civil deveria ser condicionada à satisfação dos critérios estabelecidos pela Resolução 1.955 do referido Conselho, a qual, em seu art. 3º, diga-se de passagem, utiliza o termo “transsexualismo”, reproduzindo a compreensão da identidade dessa população como doença (BENTO, 2017). Nesse sentido, sabendo que a referida resolução determina os requisitos para a realização de cirurgia de “transgenitalização”, o ministro contribuiria, em seu voto, para a exclusão das pessoas transgênero que não apresentam disforia de gênero/corporal, de modo que, como bem menciona BOYADJIAN (2019, p. 67), “uma defesa de direitos que se alimente das normas de gênero e do binarismo das leis não suporta a sua existência”.

Já a segunda compreendia que “A alteração de gênero no registro civil pode ser feita na via administrativa e *pressupõe autodeclaração do interessado*, que se manifesta sobre o gênero com qual verdadeiramente se identifica”. Sabe-se que essa linha argumentativa se sobrepôs, em maioria, à terceira linha, sendo inaugurada pelo ministro Edson Fachin, que foi seguido pelos ministros Rosa Weber, Cármen Lúcia, Luís Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello. Defendeu-se, aqui, que a autodeterminação deveria ser o único requisito para que se efetuasse a retificação.

Por fim, a terceira linha sustentava que “A modificação de gênero no registro civil da pessoa transgênero é possível *desde que comprovada juridicamente sua condição*, independente da realização de procedimento cirúrgico de redesignação de sexo”. Esta última pautou-se, em suma, no princípio da segurança jurídica e na ideia da “proteção da higidez dos registros públicos” (BRASIL, 2018, p. 138, voto Gilmar Mendes). Embora seus ministros defensores considerassem desnecessárias tanto a cirurgia quanto a satisfação dos critérios psicológicos do CFM, eles limitariam o direito à retificação de nome e gênero a uma declaração judicial. Seguiram essa argumentação o ministro Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, os quais, justamente pelo fato de condicionarem o acesso ao referido direito à arbitrariedade do juízo (BOYADJIAN, 2019), acabaram por defender uma posição que tornaria a decisão sem eficácia, pois em nada considerava os fatos sociais e econômicos atrelados à população transgênero, cujo acesso à justiça já se apresentava de difícil alcance e com resultados incertos.

Partindo para a análise das fundamentações utilizadas pelos ministros da Suprema Corte que seguiram a segunda linha argumentativa, observa-se que eles confluem na compreensão do direito à identidade de gênero como indissociável do princípio da dignidade humana. Isso porque, em primeiro lugar, sendo este último um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, ele é consequentemente relacionável com todos os direitos fundamentais e imiscuído neles.

Por conseguinte, essa inter-relacionalidade faz com que o direito à autodeterminação sexual e de gênero — “forma expressa do princípio do livre desenvolvimento da personalidade” (BRASIL, 2018, p. 121) — possa ser inferido dos princípios da igualdade e da liberdade (ambos no art. 5º, *caput*), da vedação de discriminação odiosa (art. 3º, inc. IV), da inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem (art. 5º, inc. X), e do pluralismo. Além disso, cabe mencionar o voto do ministro Celso de Mello, que lembrou a íntima conexão entre o direito fundamental à felicidade e à autodeterminação de nome e gênero, os quais são imprescindíveis para uma vivência digna da pessoa humana.

Logicamente, essa indissociabilidade do princípio da dignidade humana (art. 1º, inc. III) é verificada também quanto aos direitos da personalidade, os quais “não têm por fundamento o dado abstrato da personalidade jurídica, mas sim a personalidade como dado inerente ao sujeito concreto” (BRASIL, 2018, p. 163). Nesse sentido, sendo o nome compreendido como um direito da personalidade, o art. 16 do Código Civil

determina que “*toda pessoa* tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome” (grifo nosso). Desse modo, o reconhecimento do direito subjetivo à retificação de nome e gênero não limitado a nenhum requisito a não ser a própria autodeterminação recorre também ao princípio da não-discriminação como fundamentação, interrompendo (juridicamente) a exclusão que impedia que pessoas trans pudessem usufruir de seus direitos da personalidade em concordância com sua identidade.

Por fim, a decisão faz com que o Brasil se alinhe às normas de direito internacional, elevando o direito à identidade de gênero ao patamar dos Direitos Humanos, haja vista que os votos vencedores se fundamentam, sobretudo, no art. 18 do Pacto de São José Costa Rica, na Opinião Consultiva n.º 24/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre “Identidade de Gênero e Igualdade e Não Discriminação a Casais do Mesmo Sexo”, bem como nos princípios de Yogyakarta⁴, cujo princípio de n.º 3 merece atenção especial:

Princípio 3 - Direito ao reconhecimento perante a lei: “Toda pessoa tem o direito de ser reconhecida, em qualquer lugar, como pessoa perante a lei. As pessoas de orientações sexuais e identidade de gênero diversas devem gozar da capacidade jurídica em todos os aspectos da vida. A orientação sexual e a identidade de gênero autodefinidas por cada pessoa constituem parte essencial de sua personalidade e um dos aspectos mais básicos de sua autodeterminação, dignidade e liberdade. Nenhuma pessoa deverá ser forçada a se submeter a procedimentos médicos, inclusive cirurgia de mudança de sexo, esterilização ou terapia hormonal, como requisito para o reconhecimento legal de sua identidade de gênero. Nenhum status, como casamento ou status parental, pode ser invocado para evitar o reconhecimento legal da identidade de gênero de uma pessoa. Nenhuma pessoa deve ser submetida a pressões para esconder, reprimir ou negar sua orientação sexual ou identidade de gênero” (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2007, p. 13-14)

Assim, sem adentrar na discussão sobre a força vinculativa de normas de Direito Internacional, impõe-se ao Estado, nos termos do princípio 3, o dever de “assegurar que esses procedimentos sejam *eficientes*, justos e não-discriminatórios e que respeitem a dignidade e privacidade das pessoas”, bem como o dever de “implementar programas focalizados para apoiar socialmente todas as pessoas que vivem uma situação de transição ou mudança de gênero” (p. 14).

⁴ Considerados diretrizes fundamentais reconhecidas pela comunidade internacional, os Princípios de Yogyakarta estabelecem a aplicação das normas de Direitos Humanos em relação à orientação sexual e à identidade de gênero.

Cabe mencionar que, segundo Celso de Mello, é suscitada a seguinte reflexão:

Esta decisão – que torna *efetivo* o princípio da igualdade, que assegura respeito à liberdade pessoal e a autonomia individual, que confere primazia à dignidade da pessoa humana e que, rompendo paradigmas históricos e culturais, remove obstáculos que inviabilizam a busca da felicidade por parte de transgêneros vítimas de inaceitável tratamento discriminatório (BRASIL, 2018, p. 123).

Nesse mesmo diapasão, tem-se o voto da Ministra Cármen Lúcia:

10. Busca-se, na espécie, dar máxima *efetividade* à norma escrita na realização de princípios constitucionais centrais de nosso ordenamento, observada a cláusula de abertura material do sistema constitucional de direitos fundamentais, disposta no § 2º do art. 5º de nossa Constituição, pelo que conheço da ação (BRASIL, 2018, p. 150).

Diante do exposto, percebe-se uma preocupação com a busca de se fazer efetivos princípios constitucionais, cujo instrumento é justamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a “espécie” em questão. Assim, não restam dúvidas de que a própria decisão decorrente dessa ação tem como objetivo tornar eficaz as normas das quais se extraem direitos fundamentais, de modo que se faz possível afirmar que o Provimento n.º 73/2018 segue, ou ao menos deveria seguir, esse mesmo intuito.

2. SOLUÇÃO (IN) EFETIVA?

Parte-se do pressuposto, neste trabalho, de que o acórdão, por si só, não foi capaz de produzir a efetividade objetivada, necessitando de outros instrumentos jurídicos para que possa ser concretizado no plano dos fatos. Em outras palavras, a decisão sobre a ADI 4275, ao passo que atualiza a interpretação do artigo 58 da Lei de Registros Públicos, cria apenas as condições jurídicas para que as normas de direitos fundamentais possam potencialmente ser efetivadas.

A edição do Provimento, nesse sentido, fundamenta-se na necessidade de dar concretude ao efeito vinculante que as decisões em ações diretas de inconstitucionalidade exercem sobre os demais órgãos do Poder Judiciário e sobre a administração pública direta e indireta (SANTOS, 2021). Como exemplo, é possível observar esse efeito de maneira mais explícita em duas considerações que motivaram a edição do Provimento n.º 73/2018:

CONSIDERANDO a competência do corregedor nacional de justiça de expedir Provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos ofícios do RCPN (art. 8º, X, Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça).

CONSIDERANDO a obrigação dos registradores do RCPN de cumprir as normas técnicas estabelecidas pelo Poder Judiciário (art. 37 e 38 da lei n. 8.935/1994).

Desse modo, regulamentou-se o procedimento de alteração de prenome e gênero, cuja elaboração legislativa (em sentido amplo) foi feita pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tendo em vista que é o órgão competente para normatizar os procedimentos cartorários, após devida provocação (CORRÊA; RODRIGUES, 2022). Assim, os serviços dos RCPNs brasileiros passaram a ser regidos por esse ato normativo n.º 73/2018, compatibilizando-os com a decisão do STF.

Isso posto, definir eficácia jurídica como “a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de gerar efeitos jurídicos na proporção de sua aplicabilidade” (WELSCH, 2007, p. 8), permite-nos tecer algumas conclusões.

A decisão do STF faz com que a norma (direito subjetivo à retificação de prenome e gênero diretamente nos cartórios de RCPN) exista juridicamente, pois reconhecida. Por sua vez, o Provimento cria condições para que essa norma gere efeitos jurídicos, pois, ao compelir todos os cartórios do Brasil para que sigam um *modus operandi* padronizado, acaba por facilitar que quem pleiteia esse direito possa usufruí-lo nos cartórios sem os entraves da via judicial.

Cabe mencionar, para além do exposto, que a “razão de ser” do Provimento não se limita ao efeito vinculante decorrente da procedência da ADI 4275. Isso porque, indo ao encontro dos argumentos utilizados pelos ministros, a edição do ato normativo também é fundamentada nas legislações internacionais, bem como nos direitos fundamentais constitucionais supramencionados. Portanto, se o que justifica a existência do Provimento também possui origem nessas normas, infere-se que o objetivo por trás de sua edição é, além de conferir eficácia jurídica à decisão, também permitir que tais direitos sejam exercidos, na prática, pela população transgênero.

Ora, desde 2018 vêm-se apontando aspectos relativos ao conteúdo do Provimento que podem impedir ou dificultar a satisfação desse objetivo primordial. Dentre a literatura selecionada, observa-se que o aspecto comum a ser criticado é a grande quantidade de cópias de documentos e certidões que devem ser apresentadas para que possa dar início à averbação. É necessário, com fulcro no §6º do art. 4 do Provimento, que sejam apresentados os 16 seguintes documentos, ou 12, se, na melhor das hipóteses, “não for o caso”:

Artigo 4º (...)

§ 6º A pessoa requerente deverá apresentar ao ofício do RCPN, no ato do requerimento, os seguintes documentos:

- I – certidão de nascimento atualizada;
- II – certidão de casamento atualizada, se for o caso;
- III – cópia do registro geral de identidade (RG);
- IV – cópia da identificação civil nacional (ICN), se for o caso;
- V – cópia do passaporte brasileiro, se for o caso;
- VI – cópia do cadastro de pessoa física (CPF) no Ministério da Fazenda;
- VII – cópia do título de eleitor;
- IX⁵ – cópia de carteira de identidade social, se for o caso;
- X – comprovante de endereço;
- XI – certidão do distribuidor cível do local de residência dos últimos cinco anos (estadual/federal);

⁵ Há um erro formal que se repete nos Provimentos nº 149 e 153: no lugar do inc. “IX” deve-se ler “XVIII”, e assim por diante, de modo que a contagem total dos documentos é de 16, e não 17, como é apontado em diversos artigos.

- XII – certidão do distribuidor criminal do local de residência dos últimos cinco anos (estadual/federal);
- XIII – certidão de execução criminal do local de residência dos últimos cinco anos (estadual/federal);
- XIV – certidão dos tabelionatos de protestos do local de residência dos últimos cinco anos;
- XV – certidão da Justiça Eleitoral do local de residência dos últimos cinco anos;
- XVI – certidão da Justiça do Trabalho do local de residência dos últimos cinco anos;
- XVII – certidão da Justiça Militar, se for o caso.

A discussão que se estabelece sobre esses documentos demandados gira em torno de sua necessidade (ou não), de modo a serem confrontados os princípios da dignidade humana e segurança jurídica. A literatura que prefere o primeiro defende que a enorme quantidade de documentos produz uma burocracia desnecessária que “onera e dificulta o acesso aos direitos registrais por parte das pessoas transgênero” (BATTAGLIN; OPUSZKA, 2023, p. 16). Nessa mesma linha, outros defendem que, além do fato de o Provimento inovar para além do que se determinou na decisão do STF (relembrando que o único critério presente foi a autodeterminação), os documentos não conseguem fornecer plena segurança jurídica para com direitos de terceiros. Isso acaba, finalmente, por “obstaculizar a efetivação de direitos fundamentais” (CORRÊA; RODRIGUES, 2022, p. 271).

Por outro lado, observa-se um retorno das discussões solucionadas pela ADI 4275 no que tange a esse confronto. Como exemplo, um dos argumentos da terceira corrente argumentativa — em que se defendia a necessidade de comprovação da transexualidade por via judicial, com base na preocupação da preservação da segurança jurídica e dos direitos de terceiros em detrimento do direito ao sigilo, à honra e à imagem — assemelha-se ao defendido por Ana Cristina Lopes da Silva (2023). Com base na prevalência do interesse público sobre o particular, a autora sugere que seja revogado o direito ao sigilo⁶ previsto no art. 5º do Provimento n.º 73/2018, para que, em se fazendo constar no registro civil a alteração efetuada, os negócios jurídicos anteriormente estabelecidos entre as pessoas transgênero e terceiros continuem sendo eivados de confiança. Assim estabelece o dispositivo mencionado:

⁶ Interessante observarmos que o caráter sigiloso conferido à alteração de prenome e gênero não se repete para a alteração apenas de prenome, devendo constar no registro civil retificado a modificação (art. 515-F, do Provimento n.º 153/2023)

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

Há parte da literatura que sugere uma conjunção desses dois princípios, defendendo a necessidade dos documentos para não afetar a “coluna mestra” dos serviços notariais (segurança jurídica), ao mesmo tempo que se mantém o sigilo como preservador da dignidade humana. Nesse sentido, Rodrigues (2020, p. 9) afirma que:

Os documentos obrigatórios acima elencados têm por objetivo garantir a segurança jurídica das relações sociais e comerciais que tenham sido firmadas pela pessoa que passará a ter outro nome e gênero. Nesse compasso, tem-se a harmonização dos princípios da dignidade humana e da segurança jurídica.

Assim, é com base nessa preocupação com a higidez dos serviços notariais para com terceiros que se faz possível afirmar que os §§ 2º e 3º do art. 8º do referido Provimento criam como requisitos a necessidade de anuência dos descendentes da pessoa requerente, quando relativamente capazes ou maiores, bem como da anuência do cônjuge para a retificação da certidão de casamento, respectivamente.

Entretanto, como defendido por Versan e Cardin (2019), esses “requisitos de admissibilidade”, além de se contraporem ao requisito mínimo da autodeterminação estabelecido na decisão da ADI 4275, também entram em conflito com os princípios da autonomia e da igualdade, o que os torna inconstitucionais “em sua integridade” (p. 71).

É nesse sentido que Corrêa e Rodrigues (2022) concluem em defender a desnecessidade desses requisitos para o exercício do direito à retificação:

Inexiste direito subjetivo do cônjuge que justifique a imprescindibilidade da sua manifestação de vontade, a alteração pretendida alcança única e exclusivamente a esfera dos direitos da personalidade da pessoa requerente, não tem aptidão para irradiar efeitos na esfera jurídica do cônjuge” (p. 272).

Além disso, Battaglin e Opuska (2023) observaram uma discordância documental que recuperava aquele estado juridicamente discriminatório, anterior ao julgamento da ADI. Após a edição da Lei n.º 14.382/2022, a qual dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp) e altera a redação, dentre outros, do

art. 56 da Lei n.º 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), ficou estabelecido que a pessoa que deseje alterar seu prenome pode fazê-lo imotivadamente, permitindo a interpretação de que só bastava a apresentação de CPF, passaporte e título de eleitor para dar início ao procedimento:

Art. 56. A pessoa registrada poderá, após ter atingido a maioridade civil, requerer pessoalmente e imotivadamente a alteração de seu prenome, independentemente de decisão judicial, e a alteração será averbada e publicada em meio eletrônico.

(...)

§ 2º A averbação de alteração de prenome conterà, obrigatoriamente, o prenome anterior, os números de documento de identidade, de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de passaporte e de título de eleitor do registrado, dados esses que deverão constar expressamente de todas as certidões solicitadas.

Se assim interpretado, haveria, pois, uma demanda diferenciada de acordo com o procedimento de retificação, de modo que para as pessoas transgênero se fazia necessário — “se for o caso” — apresentar 16 documentos, enquanto que para pessoas cisgênero, apenas 4. Tal lacuna potencialmente discriminatória foi finalmente solucionada com a edição do Provimento n.º 153/2023, o qual, em seu art. 515-E, §3º, determinou que para o procedimento de alteração de prenome é necessária a apresentação dos mesmos documentos elencados nos §§6º a 9º do art. 518 (correspondente ao art. 4º do Provimento n.º 73/2018).

Para além do aspecto documental, outra crítica que se repete é a referente aos custos envolvidos no processo, os quais não se limitam ao pagamento dos valores estabelecidos nos emolumentos dos tribunais estaduais. Perpassam também pelo custo de cada folha a ser arquivada e pelos custos envolvidos na alteração dos outros documentos — dever imposto à pessoa requerente conforme o §1º do art. 8º do Provimento original —, tais como o Registro Geral, CPF, passaporte, CNH, diplomas, CTPS etc., que também demandam o dispêndio de valores para sua adequação ao registro civil de nascimento (FERREIRA, 2018).

Quanto à gratuidade, estando em consonância com o disposto no art. 5º, inciso LXXVI, da Constituição Federal, infere-se da leitura do art. 30 da Lei de Registros Públicos, com redação dada pela Lei nº 9.534/97, que não serão cobrados emolumentos para o registro civil de nascimento e para o assento de óbito (art. 30, caput), independentemente da situação financeira do requerente, e tampouco deverão ser cobrados emolumentos para aqueles reconhecidamente pobres, no caso das “demais

certidões” (art. 30, §1º). Para a respectiva comprovação de pobreza, o §2º menciona a necessidade de uma declaração do próprio interessado ou a rogo, em se tratando de analfabeto, devendo neste caso ser acompanhado de duas testemunhas. É nesse sentido que o § único do art. 9º do Provimento n.º 73/2018 determinou que “O registrador do RCPN, para os fins do presente Provimento, deverá observar as normas legais referentes à gratuidade do ato”.

Contudo, como havia sido posto por Ferreira (2018), a lacuna normativa quanto à não especificação da gratuidade, deixada pelo Provimento n.º 73/2018, poderia acarretar uma falta de padronização no que tange aos critérios para aceite do atestado de pobreza. Isso porque, segundo o autor, mesmo emitido pela Defensoria Pública, existiria a probabilidade da declaração ser negada a depender de cada cartório. Essa discricionariedade é reafirmada, em 2024, pelo defensor público Danilo Martins Ortega, em entrevista dada ao portal Migalhas, segundo o qual, “A gratuidade extrajudicial às vezes conseguimos garantir mediante ofício da Defensoria Pública, mas isso varia de cartório para cartório. Por isso, muitas vezes precisamos da via judicial para garantir esse direito”.

Assim, percebe-se que, muito embora o registro civil de nascimento seja compreendido pela Lei n.º 9.265/96 como um ato gratuito “necessário ao exercício da cidadania” (art. 1º, inc. VI), a sua respectiva retificação não acompanha o mesmo clamor. Mantida essa estrutura, o direito à retificação de prenome e/ou gênero diretamente no cartório perde sua feição de direito subjetivo, passando a ser apenas um privilégio de quem possui os meios financeiros para adquiri-lo.

Indubitavelmente, a Defensoria Pública exerce um papel fundamental na efetivação desse direito para as pessoas declaradamente (e comprovadamente) estando em uma situação de pobreza, de modo a corrigir os defeitos inerentes ao sistema econômico em vigor. Entretanto, cumpre notar que o acesso a essa informação pode ser limitado, dependente de um treinamento adequado por parte dos atendentes de cartório, bem como dos próprios critérios estabelecidos pelos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais quanto à gratuidade.

Conclui-se que, após a decisão da ADI 4275, mesmo que solucionado o contexto de divergências discricionárias produtoras de um cenário de incerteza, essa solução ainda não logrou de maneira plena os objetivos visados. Dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) indicam que 63,6 % da população trans ainda não havia retificado o nome e gênero até o ano de 2022. Conferindo mais embasamento a

esses números, uma pesquisa efetuada por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) evidenciou que, com base em dados coletados entre 2023 e 2025, apenas 47,6 % dessa população havia alterado o primeiro nome e o gênero.

Se o objetivo deste trabalho é, por um lado, verificar se/como os entraves observados pela bibliografia repetem-se no caso do RCPN de Uberlândia, por outro, mesmo que após solucionados, a falta de legislação específica, somada às lacunas deixadas pelos provimentos, tem grande potencial de fazer com que cada cartório preste o serviço de sua maneira, contribuindo para aumentar as margens de liberdade já existentes em toda organização e todo sistema de poder (LIPSKY, 2019; CROZIER, 1981). Dessa forma, pretende-se também compreender como o Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais de Uberlândia/MG age diante desses impasses, na medida de sua liberdade, para solucioná-los, potencializá-los ou mantê-los.

PARTE II: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E INSTITUCIONAIS

Nesta parte, serão discutidos os fundamentos jurídicos e conceituais que sustentam o direito à retificação de prenome e gênero, com destaque para a dignidade da pessoa humana, os direitos da personalidade e a autodeterminação de gênero (3). Em seguida, examinar-se-á o papel do registro civil e do Provimento n.º 73/2018 na concretização da cidadania, bem como as tensões produzidas pela busca da segurança jurídica e pelas exigências documentais do procedimento (4).

3. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 1º, inc. III, que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, constituindo a República Federativa do Brasil. Esta constatação traz à luz a discussão elaborada por José Afonso da Silva (1998) acerca desse valor supremo. Segundo o autor, ele não se limita a ser um princípio de ordem jurídica, mas é também de ordem política, social, econômica e cultural, na medida em que é ao mesmo tempo um valor fundante do Direito e da Democracia. Segundo o autor, apenas esta forma de governo é capaz de propiciar a efetividade dos direitos fundamentais, haja vista que a determinação de que a ordem social tem como “objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193, CF/88) não é um mero enunciado formal, mas um “indicador do conteúdo normativo eficaz da dignidade humana” (SILVA, 1998, p. 92-94).

Essa contraposição repete-se no pensamento de Luís Roberto Barroso (2001), segundo o qual as normas constitucionais foram durante muito tempo compreendidas como ideários sem eficácia jurídica e prescrições desprovidas de sanções. Contudo, o autor rebate esse posicionamento defendendo que disposições constitucionais possuem imperatividade, e não existem “por existir”, de modo a ensejar o desfrute, na realidade fática, dos direitos que delas decorrem.

Pode-se dizer que o primeiro passo para essa efetivação é a positivação das normas de direitos fundamentais, fato observado expressamente nos incisos do art. 5º da CF/88, mas não se limitando a estes. Na doutrina de José Afonso da Silva, os direitos fundamentais dividem-se em cinco grupos: direitos individuais (art. 5º), direitos à nacionalidade (art. 12), direitos políticos (arts. 14 a 17), direitos sociais (arts. 6º e 193 e ss), direitos coletivos (art. 5º) e direitos solidários (art. 3º e 225). Por fim, cabe mencionar que os direitos fundamentais são a transmutação dos direitos humanos ao ordenamento pátrio, reconhecendo, mas não constituindo⁷, a inviolabilidade do direito à

⁷ No que tange aos direitos e garantias fundamentais, o Estado adota uma postura jusnaturalista/pós-positivista, de modo a não “criá-los” como se fosse um favor legal, pois tais direitos são inerentes à condição humana. Assim, o ordenamento jurídico apenas *declara* e protege algo que já existia. Devido a isso, a decisão da ADI 4275 *reconheceu* o direito subjetivo, em vez de o *constituir*.

vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, inc. X), entre outros.

Diante da afirmação do ideário liberal evidenciado pela Revolução Francesa, os direitos fundamentais foram tidos como direitos individuais garantidores da proteção contra a ação estatal (prestação negativa), e, posteriormente, também constituintes da respectiva obrigação de intervir (prestação positiva), em caso de violação.

Ao passo que os direitos individuais — também chamados de liberdades públicas — são o gênero, os direitos de personalidade são uma de suas espécies. Os direitos de personalidade se configuram como “o mínimo necessário do conteúdo da própria personalidade” (MONTESCHIO, 2015, p. 85 *apud* SIQUEIRA; MACHADO, 2018, p. 177), sendo inatos à pessoa humana⁸ e intrinsecamente relacionados à dignidade humana, esta que, inclusive, atrai todos os direitos fundamentais (SILVA, 1998).

No que concerne ao dever de prestação positiva do Estado diante da violação de um bem jurídico tutelado, os direitos fundamentais individuais da personalidade constituem-se como direitos subjetivos, pois destinados à satisfação de um interesse/preensão:

Por direito subjetivo, abreviando uma longa discussão, entende-se o poder de ação, assente no direito objetivo, e destinado à satisfação de um interesse. Mais relevante para os fins aqui visados é assinalar as características essenciais dos direitos subjetivos, a saber: a) a ele corresponde sempre um dever jurídico por parte de outrem; b) ele é violável, vale dizer, pode ocorrer que a parte que tinha o dever jurídico, que deveria entregar uma determinada prestação, não o faça; c) **violado o dever jurídico, nasce para o seu titular uma pretensão**, podendo ele servir-se dos mecanismos coercitivos e sancionatórios do Estado, notadamente por via de uma ação judicial. (BARROSO, 2001, p. 103)

Como discutido na Parte I, as pessoas transgênero, antes da decisão do STF, viviam uma situação de incerteza, dependendo dos critérios levados em consideração pelos tribunais/julgadores para acatar ou não a pretensão de retificação de prenome e/ou gênero. Ao dar interpretação conforme à Constituição ao art. 58 da Lei de Registros Públicos, a decisão da ADI 4275 teve como consequência o reconhecimento do *direito*

⁸ Convém destacar que os direitos da personalidade e os direitos fundamentais possuem âmbitos de abrangência distintos. A autonomia privada exemplifica um direito da personalidade que não detém status de direito fundamental; de modo oposto, o lazer configura-se como um direito fundamental, mas não como um direito da personalidade (SIQUEIRA; MACHADO, 2018, p. 175).

subjetivo de retificar o prenome e o gênero diretamente no Cartório de Registro Civil, visando promover a máxima efetividade dos direitos fundamentais individuais de personalidade acima mencionados.

Reconhecido esse direito, torna-se imprescindível a análise teórica sobre sexo, gênero, identidade de gênero e transgeneridade. Essas noções são pressupostos indispensáveis à elucidação do princípio do livre desenvolvimento da personalidade, princípio constitucional do qual se extrai o direito à autodeterminação sexual e de gênero.

Segundo a definição do Parecer Consultivo n.º 24/2017 emitido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTE IDH), na sua definição clássica, *sexo* refere-se a uma designação biológica, anatômica e cromossômica atribuída ao indivíduo no momento do nascimento, limitando-se a duas possibilidades: masculino ou feminino.

Distanciando-se desse caráter natural atribuído a esse conceito, mas ainda tomando este como ponto de partida, o “gênero” seria o produto de uma construção, indicando a projeção social dos “corretos” modos de ser, agir, vestir-se etc. Assim, esse conceito “refere-se às identidades, funções e atributos socialmente construídos de mulheres e homens e do significado social e cultural atribuído a estas diferenças biológicas” (CORTE IDH, 2017). Estabelece-se, pois, o “sistema sexo-gênero” (RUBIN, 1993 *apud* SOUSA, 2019).

Entretanto, o surgimento da Teoria *Queer* a partir dos anos 1990, cuja autora expoente é Judith Butler, acaba por tecer importantes críticas ao referido sistema. Partindo-se dos estudos de Michel Foucault, Butler (2021) toma como base a constatação de que o discurso/linguagem atuam ao mesmo tempo como construtores e limitadores da identidade humana. Construtores pois apenas por meio da linguagem e símbolos é que se constituem todas as coisas no mundo; limitadores pois essa constituição é obrigatoriamente restritiva, na medida em que emoldura o “poder-ser” do indivíduo. É com base nessa perspectiva da linguagem/discurso que a autora defende que o sexo, tanto quanto o gênero, acabam por ser ambos frutos de uma construção social, descaracterizando o atributo “natural” comumente atrelado ao sexo (SOUSA, 2019).

Segundo o Parecer Consultivo n.º 24/2017,

Em sentido estrito, o termo sexo se refere às diferenças biológicas entre homens e mulheres, suas características fisiológicas, a soma das

características biológicas que definem o espectro das pessoas como mulheres e homens ou à **construção biológica** que se refere às características genéticas, hormonais, anatômicas e fisiológicas em cuja base uma pessoa é classificada como masculina ou feminina no nascimento. Nesse sentido, **uma vez que este termo apenas estabelece subdivisões entre homens e mulheres, não reconhece a existência de outras categorias que não se encaixam dentro do binário mulher/homem.** (CORTE IDH, 2017, p. 15, grifo nosso)

Dessa maneira, em se tratando do gênero, Butler (2021) aplica o conceito de *performance*, o qual indica uma compreensão baseada na repetição de comportamentos diante de uma constrição normativa — ele não é o “ser”, mas sim o “fazer”. Essas normas delimitam o que se pode *fazer*, reforçando a dependência para com o mundo exterior, de modo a não ser uma atividade solitária (SOUSA, 2019). Ao passo que tal constrição é imposta, mina-se a possibilidade de o sujeito ser reconhecido para além de sua própria moldura. Consequentemente, quando da extravagância para fora dessa contenção, esvazia-se a possibilidade do indivíduo ser reconhecido como ser humano. Ora, as identidades trans são a evidente transgressão das normas que a sociedade hodierna insiste em impor, sofrendo duras consequências:

As pessoas transexuais fazem seu gênero em uma relação transgressora com as normas de gênero; isso porque suas expressões não seguem a coerência e a continuidade entre sexo, gênero e desejo, borrando as barreiras que determinam os espaços de feminilidade e masculinidade segundo critérios biológicos. Como consequência, essas pessoas estão sujeitas a uma série de violências, entre elas, a classificação dessas experiências como uma doença (SOUSA, 2019, p. 6).

Na sequência, identidade de gênero é a experiência interna e individual do gênero conforme cada pessoa o sente, podendo ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento. Trata-se de um conceito amplo de auto-identificação que abrange tanto a percepção e a modificação livre do próprio corpo (por meios médicos ou cirúrgicos) quanto expressões externas como vestuário, fala e gestos, incluindo pessoas que não se identificam como homens ou mulheres (CORTE IDH, 2017, p. 16).

Essa identidade/expressão (de gênero) pode corresponder à cis-heteronormatividade⁹, ou divergir na oposição entre os dois “extremos” do espectro

⁹ Sobre esse conceito, vide o trabalho de Eli Bruno Prado Rocha Rosa (2020), nomeado “*Cisheteronormatividade como instituição total*”, que propõe a união entre heteronormatividade e cisheteronormatividade pois atuam em conjunto para a marginalização dos sujeitos e corpos que extrapolam as normas sexuais e de gênero.

mulher-homem, podendo também corresponder ao intervalo entre esses dois polos. No Parecer Consultivo, utiliza-se o termo guarda-chuva¹⁰ “transgênero” ou “pessoa trans”, na afirmação de que a identidade de gênero independe da orientação sexual e de qualquer intervenção cirúrgica ou médica, servindo para abraçar diversas variantes de não conformidade de gênero.

Embora os conceitos de “transgeneridade”, “pessoa transgênero” e “pessoa trans” estejam vinculados à noção de *sexo de nascimento*, a definição de Jaqueline Jesus (2012) parece confluir com a do Parecer Consultivo (p. 17), especificamente quanto ao aspecto de grau de correspondência que varia entre os opostos, podendo ir desde homens e mulheres trans até pessoas não binário(ias/ies) e identidades culturais específicas, como travesti, hijra, terceiro gênero, *queer*, entre outras:

(transgênero) abrange o grupo diversificado de pessoas que não se identificam, em **graus diferentes**, com comportamentos e/ou papéis esperados do gênero que lhes foi determinado quando de seu nascimento”. (JESUS, 2012, p. 25, grifo nosso)

Todavia, a autora se diferencia do referido parecer — utilizado como fundamento na ADI 4275 — quanto aos conceitos de “homem/mulher transexual” e “travesti”. Na tentativa de trazer uma utilidade prática ao seu trabalho, Jaqueline Jesus descreve o “homem transexual (ou *trans-homem/FtM*)” como aquele que demanda a validação social e jurídica no gênero masculino, e a “mulher transexual (ou *trans-mulher/MtF*)”, como aquela que busca esse mesmo reconhecimento legal e comunitário no gênero feminino. E, finalmente, refere-se à “travesti” como a pessoa que, embora vivencie papéis sociais femininos, rejeita o binarismo de ser homem ou mulher, posicionando-se em um não-gênero ou terceiro gênero (JESUS, 2012, p. 27).

Por outro lado, o Parecer vincula esses conceitos à modificação do corpo, entendendo que a “pessoa transexual” é aquela que se sente e se concebe como pertencente ao gênero oposto ao seu sexo biológico e opta por tratamentos hormonais e/ou cirúrgicos para alinhar seu corpo à sua realidade psíquica. Não se nota essa vinculação, em se tratando da “pessoa travesti”, na definição proposta: “é aquela que manifesta sua expressão de gênero (permanente ou transitória) por meio de roupas e atitudes associadas ao gênero oposto ao de nascimento, modificando ou não o seu corpo por escolha própria” (CORTE IDH, 2017, p. 17-18).

¹⁰ Optou-se por seguir essa compreensão de termo “guarda-chuva”, de modo que quando utilizado este termo, entende-se incluídas as diversas identidades de gênero existentes.

Não obstante o exposto, compartilha-se do posicionamento de que qualquer tentativa de definição comprometeria a autodeterminação de gênero (BATTAGLIN; OPUSZKA, 2023, p. 4) — aspecto essencial na fundamentação do direito à retificação de prenome e gênero. Entende-se esse argumento como o mais alinhado à lógica pós-estruturalista de Butler na consideração de que qualquer tentativa de engessar uma definição gera, inevitavelmente, uma nova exclusão ou limitação normativista. Dessa maneira, as identidades de gênero poderiam seguir a própria dinamicidade do ser humano, corroborando também o argumento de que o gênero projeta-se como “uma atividade performativa que não se concretiza nunca” (SOUSA, 2019, p. 6).

4. PRESSUPOSTOS INSTITUCIONAIS

Ao se desjudicializar a retificação de prenome e gênero, atribuiu-se aos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais um importante papel no reconhecimento dessas identidades. Isso porque é por meio do registro¹¹ civil de nascimento que o indivíduo passa a “existir” perante a sociedade e o Direito, sendo o marco inicial da cidadania. Esta, definida como “a qualidade da pessoa nacional, isto é, do brasileiro de estar no gozo dos direitos políticos (de votar e ser votado) e ser participante da vida do Estado” (VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017, p. 2), é um dos fundamentos, assim como a dignidade da pessoa humana, do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inc. II, CF/88). Segundo Hannah Arendt, a cidadania é “o direito a ter direitos”, não se limitando ao caráter político, de modo a conferir ao cidadão “a efetiva atribuição de direitos” em suas esferas política, civil e social. (PASSOS, 2005, p. 14 *apud* VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017, p. 4-5).

A tradução dessa importância para a realidade prática dos indivíduos torna-se evidente quando da necessidade de apresentar a certidão de nascimento para a confecção do Registro Geral (RG), do CPF, do título de eleitor, da certidão de casamento, entre outros. Sem o registro civil de nascimento, a pessoa morre como indigente (CARDOSO, 2016 *apud* VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017, p. 12), e pouco se faz possível contabilizá-la para fins de políticas públicas (GUIMARÃES, 2015 *apud* VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017, p. 9). Além disso,

A certidão de nascimento comprova não só o próprio nascimento, como também o nome completo da pessoa, que a identifica na sociedade. Diante da importância da individualidade humana, surge o nome próprio, que compreende o prenome e o sobrenome. O nome designa a pessoa e é tornado público com o registro civil das pessoas naturais (SIQUEIRA, 2010). Além do nascimento em si e do nome, com a certidão de nascimento se consegue comprovar a idade do registrado, sua filiação e demais parentescos, nacionalidade, naturalidade e se consegue obter outros documentos como a carteira de identidade (VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017, p. 11).

¹¹ Numa definição técnica, o registro “é a inscrição de um fato ou ato em livros que ficam arquivados nas serventias e certidão é um documento que é entregue ao solicitante para comprovar que foi realizado um determinado registro” (VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017, p. 9).

Tendo em vista o elencado, é possível afirmar que a pessoa transgênero consegue exercer a cidadania desde que possua o registro de nascimento (sem considerar o sub-registro¹²). Contudo, a persistência de um registro civil desatualizado impõe um entrave à sua dignidade. Enquanto não concretizada a retificação, o documento de nascimento perpetua uma ficção jurídica ao se referir a uma identidade que não coincide com a autodeterminação do indivíduo. Dessa maneira, configura-se um cenário destoante, em que o Estado valida um registro que, na prática, remete a uma subjetividade inexistente, em claro conflito com a identidade de gênero vivenciada pela pessoa.

Ora, diante dessa incongruência, faz-se uma tarefa complicada argumentar que pessoas transgênero que não retificaram conseguem exercer o direito ao nome¹³ e os outros direitos de personalidade sem o desconforto de apresentar-se socialmente e praticar os atos da vida civil como alguém que não é. Por conseguinte, evidencia-se uma repetição daquele não-reconhecimento butleriano do *existir*, pois, ao ultrapassar as “constrições normativas”, a pessoa transgênero mantém-se ininteligível para a sociedade, para o Estado e para o Direito.

A utilização dos verbos no presente do indicativo simboliza o problema central abordado por esta pesquisa: a publicação do Provimento n.º 73/2018, certamente, é um importante marco histórico na supressão das incertezas vinculadas às decisões dos tribunais, pois cria a “ponte de acesso” à *cidadania*. Contudo, a literatura apresenta entraves materiais que dificultam a sua “travessia” para uma *existência* fundada apenas na autodeterminação.

A priori, o Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais configura-se como o “campo” sobre o qual este estudo se debruça, fazendo com que seja imprescindível explicitar o funcionamento geral dessa instituição administrativa¹⁴. No Brasil, a competência para efetuar os registros de nascimento era da Igreja Católica, a qual, por

¹² O sub-registro, definido pela ausência de assento de nascimento em cartório, constitui uma preocupação crescente para o Estado brasileiro, cujos esforços de erradicação fundamentam-se em duas vertentes: a garantia do acesso da pessoa aos seus direitos civis básicos e a necessidade de dados fidedignos para o planejamento e a execução de políticas públicas eficientes (SOUZA; SOUZA; TÁVORA, 2023, p. 15)

¹³ Cabe mencionar a importância do Decreto n.º 8.727, que instituiu o nome social, embora esse instrumento seja criticado por alguns como uma gambiarra (BENTO, 2014). Além de que há também a possibilidade da pessoa escolher não retificar pois está satisfeita apenas com o nome social.

¹⁴ Conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, “Os cartórios extrajudiciais — incluindo o de Protesto de Títulos — são instituições administrativas, ou seja, entes sem personalidade, desprovidos de patrimônio próprio, razão pela qual, bem de ver, não possuem personalidade jurídica e não se caracterizam como empresa ou entidade, afastando-se, dessa forma, sua legitimidade passiva *ad causam* para responder pela ação de obrigação de fazer” (STJ, RE n.º 1.097.995/RJ/2008/0239711-7, 2010, p. 5).

meio do batismo, lavrava os assentos nos livros das paróquias locais. A competência de efetuar os registros civis passou oficialmente para o aparato estatal em 1888, por meio do Decreto n.º 9886/1888, o qual delegou os assentos, notas, averbações e certidões ao Secretário da Câmara Municipal, segundo seu art. 2º (SOUZA; SOUZA; TÁVORA, 2023, p. 8-9). Merece atenção especial o fato de que, desde sua institucionalização, há um caráter jurídico associado a esse serviço, de maneira semelhante ao que se tem atualmente quanto ao instrumento da suscitação de dúvidas¹⁵:

Art. 2º E' encarregado dos assentos, notas e averbações do registro civil, em cada parochia, o Escrivão do Juiz de Paz do 1º ou unico districto, sob a immediata direcção e inspecção do **Juiz respectivo, a quem cabe decidir administrativamente quaesquer duvidas que occorrerem**, emquanto os livros do registro se conservarem no seu Juizo. (BRASIL, 1888)

Embora o decreto já utilize a expressão “serviço público” em seu preâmbulo, o termo “registro público” foi mencionado pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, sendo “a primeira a fixar a competência da União para legislar sobre a matéria”. (SALIBA, 2022, p. 43). Nesse sentido, respeitando o determinado no §1º do art. 236 da CF/88, a Lei n.º 8.935/94 (Lei dos Cartórios ou Lei dos Notários e Registradores) é promulgada com a finalidade de regular os serviços notariais e de registro, caracterizando-os como de organização técnica e administrativa, e estabelecendo seus princípios norteadores: “garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia¹⁶ dos atos jurídicos” (art. 1º).

Embora a atividade registral seja orientada por um conjunto mais amplo de princípios, interessa particularmente a este estudo examinar aqueles que se mostram mais diretamente relacionados ao problema de pesquisa: a eficiência e a segurança jurídica. A relevância da primeira decorre de sua estreita vinculação com os parâmetros de análise adotados neste trabalho, ao passo que a segunda se destaca tanto pela posição estruturante que ocupa entre os princípios orientadores da atividade registral, quanto por figurar como um dos principais focos de tensão entre a busca por certeza jurídica e a ampliação do acesso aos direitos registrais.

¹⁵ Este instrumento é definido mais precisamente na Parte IV, seção 9.1.1.1., deste trabalho.

¹⁶ Pressupõe-se que o sentido dado a essa “eficácia” seja de conferir a possibilidade do ato jurídico produzir seus efeitos, associando-se à definição de *eficácia jurídica* trazida por José Afonso da Silva. Segundo o autor, ela diz respeito à qualidade de produzir em maior ou menor grau efeitos jurídicos, de modo a incidir sobre a aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade da norma (1988, p. 55-56).

Isso posto, não obstante possuam finalidades distintas¹⁷, a Lei dos Cartórios reverbera o disposto na Lei de Registros Públicos — ao cujo art. 58 foi dada interpretação conforme à Constituição pela ADI n.º 4275 —, quanto aos referidos princípios, acrescentando o da eficiência (art. 4º). Este princípio foi inserido anteriormente¹⁸ à EC 19/98, a qual acrescentou a eficiência como princípio da administração pública ao art. 37 da CF/88, o que pode indicar que essa diretriz relaciona-se intrinsecamente com a própria natureza dos serviços fornecidos pelos cartórios: de interesse público¹⁹ *delegados*, diante da reconfiguração enfrentada pela Administração Pública no fim do século XX:

O notário exerce um modelo ancilar de delegação pública que deve se adaptar à nova corrente delegatória. A definição constitucional de 1988 da natureza particular da prestação da atividade notarial se insere dentro do enfraquecimento do ideal de serviço público prestado pelo Estado, que perde força no Brasil na década de 80 como forma de diminuição do Estado (MARQUES, 2009, p. 10), como explicita Pedro Gonçalves: “*Envolvido nesse processo está, repete-se, a reordenação de papéis e, por conseguinte, uma alteração que se repercute no plano das relações externas, das relações que se processam entre Estado e Sociedade*” (GONÇALVES, 2008, p. 15 *apud* SANTA HELENA, 2012, p. 40).

Essa reordenação faz parte do que a literatura chama de *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, em que se tem a transmissão de práticas e lógicas do setor privado para a Administração Pública, tais como a orientação para o cidadão-cliente, o controle de resultados, a competição administrativa, além da busca pela redução dos custos, por rapidez e por produtividade (BRESSER-PEREIRA, 1996). Tal reconfiguração introduziu também o interesse pela qualidade do serviço prestado e a

¹⁷ Enquanto a Lei dos Registros Públicos (n.º 6.015/73) possui uma natureza procedimental e material, disciplinando os registros civis das pessoas naturais e a maneira como os oficiais de registro devem trabalhar (SOUZA; SOUZA; TÁVORA, 2023, p. 9), a Lei dos Cartórios (n.º 8935/94) possui caráter predominantemente institucional e administrativo, voltando-se à organização da atividade notarial e registral, ao regime jurídico dos delegatários e à fiscalização dos serviços extrajudiciais.

¹⁸ A promulgação da Lei dos Cartórios em 1994, logo após a eleição de FHC, antecipou o espírito da Emenda Constitucional n.º 19/98, que tornou a eficiência um princípio da Administração Pública. Com a posterior implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), ficou clara a transição do modelo intervencionista para o Estado Regulador e Fiscalizador. Essa mudança consolidou a administração gerencial, cujo foco principal é o controle de resultados para garantir a máxima eficiência.

¹⁹ Quanto à sua natureza ser de serviço público, há debates na doutrina, cujo posicionamento contrário afirma que tanto o exercício quanto a natureza são de caráter privado, “pelo que só podem ser exercidos pelo particular com delegação e fiscalização do Poder Público” (PEREIRA, 1989, p. 35 *apud* SANTA HELENA, 2012, p. 39).

satisfação dos usuários que se tornam “cidadãos-clientes” na consolidação do paradigma gerencial contemporâneo (pós-burocrático).

Após quatro décadas, é visível a permanência dessa cultura gerencial nas declarações encontradas no sítio eletrônico do Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) de Uberlândia/MG:

Missão: Proporcionar serviços de qualidade e excelência, com **agilidade**, segurança e transparência, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. *Visão:* Ser reconhecido como referência em nossa área de atuação, buscando sempre **aprimorar** nossos processos e tecnologias para atender às necessidades de nossos clientes. *Valores:* Nós nos comprometemos com a ética e transparência em todas as nossas ações, buscando sempre a **qualidade e excelência** em nossos serviços. Valorizamos e respeitamos as pessoas (UBERLÂNDIA, 2026).

É possível observar das declarações uma clara preocupação com a qualidade do serviço oferecido, a rapidez com que é ofertado, além da dedicação em manter a máquina cartorária em constante aprimoramento. Diante disso, fica ainda mais evidente a maneira com que o cidadão usuário desse serviço público se torna um cliente, cujo tratamento pautado pela hospitalidade aponta para um encontro com sua origem etimológica de acolhimento²⁰.

Em se tratando da rubrica “missão”, depreende-se que a razão de existir do cartório é justamente a promoção de uma sociedade justa e igualitária, e os meios utilizados para consolidá-la relacionam-se intrinsecamente à definição de eficiência trazida por Di Pietro, especialmente quanto à sua primeira vertente. Segundo a autora, a eficiência diz respeito ao “modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível, dentro de suas atribuições, para lograr os melhores resultados”; e a segunda diz respeito ao “modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (2001, p. 83 *apud* SALIBA, 2022, p. 34). Entretanto, como veremos adiante (Parte III, seção 6.2), embora essa definição mereça

²⁰ No final do século XIV, a palavra “cliente” se referia a alguém que vive sob a proteção de outra pessoa. Ela vem do anglo-francês *cliyent* (cerca de 1300), que por sua vez deriva do latim *clientem* (no nominativo *cliens*), que significa “seguidor, dependente”. Essa origem está ligada ao verbo *clinare*, que significa “inclinar-se, dobrar-se”, e remonta à raiz indo-europeia *klient-*, uma forma de participio ativo da raiz *klei-*, que significa “inclinar-se”. A ideia por trás disso é a de alguém que se apoia em outro em busca de proteção (ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY, 2026).

grande respaldo, ela não aborda a dimensão do próprio usuário, no que tange aos custos suportados por ele.

Em suma, a busca por atingir os melhores resultados da melhor maneira possível reflete a absorção da lógica empresarial para o setor público. Essa assimilação faz ainda mais sentido quando se leva em consideração a escolha, pelos constituintes, em se adotar o caráter híbrido na estruturação dessa instituição administrativa: os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado (art. 236, CF/88), mas mantendo o respeito ao interesse público — sociedade justa e igualitária — em sua delegação.

Além do apreço pela eficiência, a declaração institucional do Cartório de Uberlândia também sintetiza sua missão ao afirmar que “com o objetivo principal de garantir a *segurança jurídica* e a tranquilidade dos clientes, trazemos sempre em nossos atendimentos experiência, presteza e excelência”. Sendo assim, torna-se necessário expor as problemáticas envolvendo o conceito e a utilidade desse princípio, para que seja possível aprofundar a discussão que se apresentará em momento oportuno (Parte IV, seção 8.2.).

A literatura jurídica recorrentemente associa segurança jurídica à necessidade de reduzir incertezas, embora estas nem sempre sejam definidas objetivamente. Como exemplo dessa lacuna, segundo Walter Ceneviva, “a primeira segurança é da *certeza* quanto ao ato e sua eficácia. Quando o ato não corresponder à garantia, surge o segundo elemento de segurança: a de que o patrimônio prejudicado será devidamente recomposto” (2008, p. 28 *apud* FERREIRA, 2021, p. 82).

Nesse mesmo diapasão, Mónica Jardim, embora esclareça que o resultado que se obtém com esse princípio é a prevenção de conflitos, ela utiliza os termos *incerteza* e *certeza* repetidas vezes de modo a ainda reproduzir essa zona de fluidez conceitual ao não definir precisamente quais riscos ou contingências configuram tais incertezas:

O ordenamento jurídico tem como uma das suas missões específicas combater a **incerteza** e a insegurança jurídica, dever que cumpre de duas formas: **a posteriori**, através do processo, resolvendo a incerteza actual; e **a priori** ou preventivamente, evitando a **incerteza futura**, procurando dar **certeza** e segurança às situações e as relações concretas intersubjectivas, criando meios e instrumentos aptos a produzir tal **certeza** e segurança, colocando-os à disposição dos particulares. A actividade registral, tal como a notarial, situa-se no segundo destes planos: suposta a **certeza** do direito objectivo, as referidas actividades tendem a conseguir preventivamente a **certeza** da sua aplicação às relações e situações jurídicas e aos direitos. Prevenir e evitar conflitos é consequência ou resultado normal da intervenção dos

respectivos profissionais, uma vez que lhes está incumbido o controlo da legalidade” (2012, p. 289 *apud* FERREIRA, 2021, p. 82).

Outros preferem o termo *confiança*, apesar de manter o ponto inexplorado:

O sistema jurídico registral tem destinação profícuo: outorgar segurança jurídica ao ato que foi levado a termo. A segurança jurídica refere-se à confiança que o ato registrado vai disseminar no corpo social, tanto dos que formalizaram o ato, quanto daqueles que venham a firmar negócios jurídicos a partir das informações nele existentes (CALIXTO; PARENTE, 2017, p. 194 *apud* FERREIRA, 2021, p. 82).

Saliba (2022) contribui para o esclarecimento dessas incertezas, defendendo que a primazia do princípio da segurança jurídica reside na estabilização das relações jurídicas por meio da minimização das incertezas nas esferas predial, pessoal e negocial, assegurando a preservação do *direito adquirido*, do *ato jurídico perfeito* e da *coisa julgada*.

É possível observar uma relação dessa definição com aquela proposta por Mónica Jardim, no que tange à busca pela preservação (“preventivo”; *a priori*) das relações. Seguindo a dicotomia entre certeza e incerteza, o ato de “preservar” não se encontra absorto em sua própria justificativa de existir, seu sentido necessariamente advém da oposição contra o seu antônimo, a “desconstituição”. Em outras palavras, pode-se dizer que se busca, por meio da preservação, evitar que ocorram anulação, invalidação, ou revogação, por exemplo, de um direito adquirido, haja vista um cenário de imprevisibilidade cujas consequências podem afetar tanto pessoas ligadas diretamente ou indiretamente ao respectivo serviço notarial.

Essa compreensão consequencialista da segurança jurídica, tida para alguns como necessária, conduz o oficial de registro²¹ a efetuar o máximo de diligência para salvaguardar a higidez das relações e a tutela de bens jurídicos vitais — como a vida, a imagem, a intimidade e a sexualidade —, legitimando inclusive a não prática de um ato caso as consequências dele resultantes ponham em risco tais garantias (SALIBA, 2022, p. 65).

²¹ O oficial de registro é um “titular que ingressa na atividade por concurso público e que, como profissional do direito gozando de independência, é responsável não só por toda a organização administrativa como, e principalmente, pela interpretação jurídica. Possui independência jurídica, como delegado de função pública que exige a formação de juízo e a tomada de decisões” (SALIBA, 2022, p. 26 *apud* SOUZA, 2005).

Ora, há uma grande tensão formada quanto aos documentos obrigatórios para se efetuar a retificação de prenome e gênero. O princípio que possui, dentre outros, o objetivo de salvaguardar o direito adquirido, é o mesmo que entra em um conflito com a dignidade da pessoa humana, transformando-se em uma barreira burocrática que dificulta justamente o acesso aos direitos registrais (BATTAGLIN; OPUSZKA, 2023), além de não ser suficiente em promover uma plena segurança jurídica aos direitos de terceiros (CORRÊA; RODRIGUES, 2022).

Tendo isso em vista, a identificação das causas desse impasse não pode ser realizada exclusivamente a partir da análise do texto normativo, uma vez que o alcance dos objetivos da regulamentação depende de diversos outros fatores relacionados. Em outras palavras, a questão central não se resume à validade ou legitimidade das disposições previstas pelo Provimento n.º 73/2018, nem se o RCPN de Uberlândia/MG está ou não alinhado com sua missão, valores e visão. A indagação fundamental compreende, igualmente, as variáveis incidentes na trajetória que vai dos objetivos aos resultados.

Essa abordagem aproxima este trabalho dos modelos de avaliação retrospectiva desenvolvidos tanto no campo das políticas públicas quanto no da avaliação de impacto legislativo, cujos pressupostos metodológicos servirão de base para a definição das categorias de eficácia, eficiência e efetividade adotadas neste estudo. Tais indicadores possibilitam examinar o grau de alcance dos objetivos pretendidos pelo Provimento.

Assim, torna-se imperioso explicitar a metodologia utilizada, pois o apontamento dos possíveis estímulos e barreiras que influem na implementação e recepção desse ato normativo necessita de uma abordagem que acompanhe a medida dessa transformação que vai do imaterial — o Direito — para o material — a Realidade objetiva.

PARTE III: CONSTRUÇÃO DO MODELO ANALÍTICO

Nesta parte, são apresentados os pressupostos metodológicos que orientaram a investigação desta pesquisa. Em primeiro lugar (5), será examinado o estado da arte da produção acadêmica sobre eficácia social dos direitos fundamentais, destacando-se a predominância de abordagens normativo-bibliográficas e a necessidade de maior aproximação com métodos empíricos. Em seguida (6), delimitaremos o modelo analítico adotado, com fundamento na Avaliação de Impacto Legislativo e nos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Além disso, serão apresentados os procedimentos metodológicos empregados na investigação empírica, suas limitações e seu alcance explicativo para a compreensão dos fatores que influenciam a concretização desses direitos na prática.

5. ESTADO DA ARTE

A priori, depreende-se da análise da bibliografia sobre a eficácia social dos direitos fundamentais que há uma falta de padronização quanto à metodologia adotada para sua avaliação. Como exemplo, Santos, Lima e Cunha (2016, p. 203) analisam a eficácia social do direito de acesso à informação a partir da Política Nacional de Arquivos e da Lei de Acesso à Informação. Os autores sustentam que a sociedade brasileira é marcada por uma histórica cultura de sigilo, circunstância que dificulta a concretização social desse direito quando os comandos normativos não encontram correspondência na realidade social, convertendo-se em meras “folhas de papel” (LASSALE, 2007, p. 37).

Embora o estudo apresente uma definição rica de eficácia social — “atributo normativo que assinala a correspondência da norma jurídica com a realidade circundante, designando a compatibilidade dos modelos normativos com os fatos sociais” (SOARES, 2013, p. 27 *apud* SANTOS; LIMA; CUNHA, 2016, p. 201) —, sua metodologia permanece centrada na análise bibliográfica e normativa, sem propor instrumentos específicos para a mensuração empírica do fenômeno.

De modo semelhante, Ramos e Esquivel (2015), ao examinarem o direito à saúde como direito humano fundamental, identificam uma distância entre sua previsão normativa e sua concretização material. Segundo os autores, a universalidade prometida pelo direito à saúde é comprometida por fatores como a recorrente negativa de fornecimento de medicamentos de alto custo pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e a distribuição desigual dos respectivos serviços. Entretanto, a investigação também se fundamenta predominantemente na análise da doutrina, da legislação constitucional e da jurisprudência, sem o desenvolvimento de critérios próprios para aferição da eficácia social.

Na mesma linha, De Vidis e Ferraresi (2015) analisam o direito à comunicação no Brasil mediante a articulação entre estudo constitucional, revisão doutrinária e observação crítica de casos concretos. Os autores concluem que, embora esse direito possua eficácia jurídica reconhecida, sua eficácia social permanece limitada em razão de obstáculos estruturais e culturais, tais como a concentração dos meios de comunicação,

a criminalização de manifestações populares e a insuficiência de políticas públicas voltadas à democratização do acesso à informação. Apesar da contribuição para a compreensão dos fatores que condicionam a eficácia social, o trabalho não avança na construção de uma metodologia de mensuração.

Em contraste com essas abordagens predominantemente normativas, Mastrodi e Da Conceição (2016) desenvolvem uma análise empírica da eficácia social do direito à moradia no que tange ao Programa Minha Casa Minha Vida no município de Campinas/SP. Para tanto, utilizam dados oficiais e estatísticas referentes à implementação do programa, confrontando-os com parâmetros normativos estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Os autores concluem que a política pública demonstra eficácia na medida em que alcança seu objetivo quantitativo de produção habitacional, mas não se revela efetiva, uma vez que permanece reproduzindo processos de segregação socioespacial.

Contudo, a distinção adotada entre eficácia e efetividade — entendida esta como avaliação qualitativa da satisfação dos objetivos pretendidos —, distingue-se dos conceitos empregados neste trabalho, embora seu estudo evidencie a importância da utilização de indicadores empíricos para além da mera análise normativa.

A discussão proposta por Caires (2023) acerca da ação popular também fornece importante contribuição metodológica. Ao analisar os dados do Cadastro Nacional de Ações Populares, o autor sustenta que o direito à ação popular ainda não alcançou sua plenitude, apesar da existência de aproximadamente 12 mil ações registradas. Tal incompletude decorre da compreensão de que esse quantitativo é reduzido quando considerado o contexto territorial e populacional brasileiro de “grandes dimensões”. Embora o autor não formule expressamente essa questão em termos metodológicos, sua argumentação revela a existência implícita de um parâmetro de comparação entre aquilo que é observado empiricamente e aquilo que se entende como desejável.

Em outras palavras, a avaliação da eficácia social pressupõe a definição de um “dever-ser” que permita atribuir significado ao dado observado. Quando a realidade não corresponde ao parâmetro esperado/desejado, conclui-se pela existência de baixa/média eficácia social e, conseqüentemente, pela não realização plena do direito analisado.

Essa forma de análise evidencia uma questão metodológica relevante: a inevitável dimensão valorativa presente na interpretação dos dados sociais. Em relação aos dados produzidos pela ANTRA (2022) e pelo IPEA (2025), por exemplo, a caracterização dos números de retificações de prenome e gênero como “baixos”

pressupõe um juízo prévio acerca de qual seria o patamar esperado de realização desse direito. O problema reside justamente na ausência de parâmetros suficientemente consolidados para estabelecer essa comparação.

Sem um referencial que permita confrontar o “ser” com o “dever-ser”, a avaliação da eficácia social tende a permanecer dependente de pressupostos valorativos. Uma possível solução consistiria na consolidação de estimativas mais precisas acerca da população trans brasileira, possibilitando a comparação entre o número de pessoas potencialmente aptas à retificação e o número efetivo de retificações realizadas.

Tendo isso em vista, para fins desta pesquisa, compreende-se o *dever-ser* pleno como a universalização da retificação registral, atingindo a totalidade das pessoas transgênero que, estando aptas, manifestem a vontade de adequar seus documentos à sua identidade de gênero. E, ao passo que o percentual não chega a 50% em nenhuma das pesquisas referidas, entende-se que o *ser* do direito subjetivo à retificação de prenome e gênero ainda está distante de seu *dever*.

Diante do exposto, é evidente que a literatura sobre a eficácia social de direitos fundamentais tende a preferir a análise normativa-bibliográfica, demonstrando uma carência de pesquisas empíricas para a análise desse fenômeno. Isso pode se dar, talvez, pela reprodução das metodologias utilizadas em pesquisas jurídicas, as quais não comumente recorrem a dados estatísticos ou entrevistas como método de análise da realidade, o que soa contraditório diante do objeto de estudo: a eficácia social é justamente a projeção normativa *sobre o mundo fático*.

6. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Esta seção discute as contribuições da Legística Material para os estudos sobre eficácia, apresentando a Avaliação de Impacto Legislativo como instrumento voltado à análise dos efeitos das normas jurídicas (6.1), de modo a delimitar a compreensão dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade que orientaram a análise (6.2), bem como os objetivos explícitos e implícitos do Provimento n.º 73/2018 e da ADI 4275, utilizados como referência para a avaliação de seus resultados (6.3). Por fim, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa empírica, incluindo a realização das entrevistas semiestruturadas, a técnica de análise dos dados e as delimitações que condicionam o alcance das conclusões produzidas (6.4).

6.1. A trajetória da Legística

Antes de articular os indicadores e sua aplicabilidade no caso da retificação registral, faz-se necessário contextualizar a concepção da avaliação retrospectiva (*ex post*) de impacto legislativo, visto que sua construção histórica resulta justamente da necessidade de concretização da Lei.

No início do século XX, a noção de que a lei expressava a vontade comum (*volonté générale*) — alicerçada nos princípios da Revolução Francesa e na teoria do contrato social de Rousseau — enfrentou contestações. Jean Cruet (1908), na obra *La vie du droit et l'impuissance des lois*, problematiza o idealismo incrustado na Lei em vista de seu distanciamento com a realidade social (*apud* BÉTAILLE, 2019).

Após a 2ª Guerra Mundial, com o surgimento do Estado Democrático de Direito e do Estado Intervencionista, essa crítica é aprofundada de modo a abandonar-se progressivamente a noção de que a legitimidade do regime se faria apenas com base no respeito ao rito técnico-jurídico formal de elaboração de leis. Insere-se, nesse sentido, a efetividade da norma como um dos requisitos para tal legitimidade, sendo vista, inclusive, como uma condição necessária de existência ao Estado de Direito (KEUDJEU DE KEUDJEU, 2017).

Com a crise do Estado Intervencionista na década de 1970, e com a constatação de uma grande inflação de normas que a máquina burocrática estatal havia criado, fortaleceu-se a descrença na efetividade da Lei. Visando aperfeiçoar a qualidade material e formal desta, aparece, em 1973, a obra do professor suíço Peter Noll, tido por muitos como o fundador/popularizador da Legística (SOARES, 2007, p. 18).

A Legística, para Morand (1999), se divide em Material e Formal, de modo que a primeira “se ocupa do *processo de produção* legislativa em suas diferentes etapas, fornecendo ferramentas que visam incrementar a eficácia das leis”, e a segunda “analisa as leis enquanto *sistemas de comunicação*, fornecendo princípios destinados ao aprimoramento dos textos legislativos” (*apud* SALINAS, 2013, p. 233, grifo nosso). Para este trabalho, utiliza-se da Legística Material, de modo a analisar o conteúdo do Provimento enquanto um dos aspectos que influencia em seus próprios efeitos. Não se busca, por exemplo, identificar erros de escrita que podem conferir duplas interpretações às disposições do ato normativo, o que seria mais próprio à Legística Formal.

Isso posto, uma das etapas sobre a qual a Legística Material ou Metódica da Legislação se debruça é justamente a da Avaliação Legislativa Retrospectiva (*ex post*), que se posiciona posteriormente à elaboração da lei e à implementação da lei (dentre outras etapas), visando a analisar se os efeitos que o ato normativo produziu correspondem ou não às suas finalidades. Além disso, seu objetivo final consiste em adaptá-lo se identificada alguma dissonância (SALINAS, 2013). Assim, têm-se como “critérios balizadores” desse processo avaliativo a eficiência, eficácia e efetividade (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 795).

Antes de partir para a descrição de cada um deles, é necessário pontuar que, para avaliar a efetividade dos direitos fundamentais atrelados à retificação de prenome e gênero, é imprescindível realizar uma separação metodológica entre o instrumento jurídico-administrativo e os direitos tutelados em si.

De um lado, tem-se o objeto principal: o conjunto de direitos fundamentais interligados à identidade (personalidade). De outro, o objeto secundário: o Provimento n.º 73/2018 do CNJ e suas alterações, o qual conferiu aplicabilidade ao direito subjetivo de retificar diretamente por via administrativa. Embora esse Provimento seja a via de concretização jurídica dos direitos fundamentais em questão, ele assume contornos de análise distintos. Defende-se que ele opera tanto como um ato normativo referencial

para a prestação do serviço, quanto como uma política pública de acesso à justiça²². Ou seja, ele é o instrumento, e não o direito.

Tendo em vista o supramencionado, compreende-se, aqui, que a análise da eficácia social dos direitos fundamentais de personalidade deve ser feita sob duas dimensões: imaterial e material.

A primeira diz respeito ao direito em sentido estrito — neste incluídos os direitos à igualdade e à liberdade (art. 5º, *caput*), à vedação de discriminação odiosa (art. 3º, inc. IV), à inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem (art. 5º, inc. X), ao pluralismo e à felicidade —, cuja eficácia social, especificamente para o caso em questão, só poderá ser percebida quando verificado seu usufruto no mundo real. Até lá, há um caminho a se percorrer, e é justamente nesse percurso que se encontra o Provimento — segundo objeto de análise —, pois instrumento imprescindível à materialização do direito subjetivo à retificação, o qual possui fundamento nos direitos acima referidos.

A partir daí se inicia, pois, a segunda dimensão: como o objeto de análise deixa de ser somente o direito em si, não se mostra suficiente — ou torna-se mesmo impossível — realizar a análise apenas com base em estudos normativos. Precisamente, a dimensão material diz respeito à aplicação dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade com as “lentes” da Avaliação Impacto Legislativo (AIL). Em outras palavras, a análise da eficácia social dos direitos fundamentais de personalidade deve obrigatoriamente passar pela avaliação da eficácia, eficiência e efetividade do Provimento, haja vista que este é a porta de entrada para a cidadania.

Posto isso, há três fundamentos que influem na decisão de aplicar a AIL e seus indicadores ao Provimento. Primeiramente, além de ser a base normativa utilizada pelos funcionários do RCPN para prestar o serviço público de retificação de prenome e gênero, ele também é um dos principais referenciais a se utilizar para se apreender os *objetivos* de sua edição. A avaliação da *eficácia* de uma Lei (em sentido amplo) diz respeito justamente a verificar se seus objetivos foram alcançados, os quais se extraem, por exemplo, de seu preâmbulo (COSTA, 2022).

²² Compreendê-lo como política pública é menos útil pela metodologia de avaliação — que se confunde com a avaliação retrospectiva de impacto legislativo (HOGEMANN; PADEIRO FILHO, 2023) — do que para entender como os agentes cartorários a implementam. Conforme Patrice Duran (1999), *política pública* é um efeito emergente de um sistema de ação constituído em torno de um problema específico que o afeta e exige sua reação. Aplicando essa lógica ao cenário discutido, o Judiciário, ao ser provocado, deve reagir diante da violação de um direito subjetivo mediante uma prestação positiva. Assim, o Provimento n.º 73/2018 do CNJ materializa esse efeito emergente, configurando-se como uma verdadeira política pública de acesso à justiça.

Em segundo lugar, ao se considerar o RCPN de Uberlândia/MG como uma organização²³ que vivencia uma cultura gerencial, a aplicação do critério de *eficiência* torna-se ainda mais coerente. Não se faz possível medir a eficiência de um direito, pois não é sensato supor a existência de custos/rapidez em seu usufruto. Por outro lado, em se utilizando da Legística Material, é possível medir a eficiência de um ato normativo, somando-se ao fato de que a *missão* do cartório de Uberlândia/MG, como visto na Parte II, seção 4, é pautada justamente na agilidade e na rapidez com que o serviço é prestado. Além disso, é com base nesse conceito que se faz possível avaliar os custos atrelados ao Provimento.

Em terceiro lugar, a separação metodológica entre o direito em si e o ato normativo demonstra sua principal utilidade quando da análise da efetividade. Como é de se esperar, as definições doutrinárias sobre a efetividade de direitos se diferenciam daquelas propostas pelo campo de análise da Legística Material. Enquanto que a *eficácia social* é tida como sinônimo de *efetividade* — definida como a aproximação entre o dever ser normativo e o ser da realidade social (BARROSO, 2001) —, a definição acerca da *efetividade* no campo da Metodica da Legislação apresenta contornos mais complexos.

6.2. O espectro da Efetividade, a meta da Eficácia e as dimensões da Eficiência

Julien Bétaille (2017) identifica que o adjetivo “efetivo” pode ser definido de duas maneiras: 1) “aquele que *produz* um efeito real” ou 2) “aquele que *existe* de fato”. Nesse sentido, sua contribuição enriquece o estudo sobre esse conceito ao propor uma separação entre “efetividade-ação”, sendo esta aquilo que *conduz* a um efeito, e “efetividade-estado”, indicando aquilo que *é* real. Em outras palavras, efetividade pode significar que algo produziu um efeito *sobre* a realidade, e também que algo *é* real ou *algo que existe nos fatos*, respectivamente (p. 5, tradução nossa).

²³ Segundo Michel Crozier (1981), o conceito de *organização* trata-se de um sistema conjunto (ou seja, constituído por elementos interdependentes) de estratégias de atores que interagem com vistas a gerir um problema geral. Embora ele restrinja a finalidade da organização à gerência de um problema, defende-se que é possível adaptá-la ao Cartório, de modo modifica-se apenas o objetivo: prestar um serviço público. Além disso, sua definição se torna ainda mais condizente quando o autor coloca a seguinte questão: o funcionamento das organizações não pode ser definido apenas por regras formais; os comportamentos, ambições, motivações [vivência dos indivíduos] e suas relações interpessoais também estão vinculados à resolução das tarefas.

Ao analisar a língua francesa²⁴, o autor defende que o primeiro sentido a aparecer foi o de efetividade-estado, ocorrendo no fim do século XVIII e começo do século XIX, nos campos de estudos da matemática e da filosofia.

Além disso, Bétaille (2017) observa que o termo “efetividade” emerge, na segunda metade do século XX, como um neologismo já carregado do sentido de ação, refletindo uma demanda que surgia. Ele sustenta que uma das hipóteses causadoras dessa neologização foi a apropriação dessa palavra pela doutrina jurídica (francesa) diante de uma necessidade de descrever um novo objeto de estudo. Este é justamente a (in) efetividade da lei, dando início à inclusão da efetividade como um dos legitimantes do Estado Democrático de Direito, como discutido anteriormente.

Dessa maneira, no decurso dos anos e com o aumento das discussões sobre esse tema, diversos autores passaram a utilizar o conceito de efetividade tanto como *ação* (algo que produz efeito *sobre* o real), quanto como *estado* (algo que *é* real), de modo a não diferenciá-los (Bétaille, 2017, p. 11).

Segundo Mincke (1998), a compreensão clássica do conceito de efetividade nos envia ao “respeito da lei pelos seus destinatários” ou à “conformidade dos comportamentos prescritos do direito”. Entretanto, essa noção é tida por ele como restritiva, pois o respeito é apenas um dos efeitos possíveis que pode ser atribuído à norma (p. 126). Embora seu conceito clássico seja criticado, muitos autores ainda definem a efetividade no sentido de grau de congruência entre o comando normativo e o *comportamento* dos seus destinatários (FLÜCKGER, 2009b, p. 186; KARPEN, 2003, p. 34-35; MADER, 2001, p. 5; SCALCON, 2016, p. 118).

Bétaille (2017) segue a contestação de Mincke (1998), argumentando que tal interpretação restritiva da efetividade conduz a uma visão dicotômica que limita o questionamento em “a norma foi respeitada ou não?”. Ora, essa interpretação muito dificulta a caracterização do ato normativo como efetivo ou não quando do caso de ela ser respeitada por alguns e não o ser por outros (se assim compreendida, uma norma nunca seria completamente efetiva).

Isso posto, para fins deste trabalho, segue-se esse mesmo posicionamento: a efetividade é, além da congruência entre os objetivos do legislador com o

²⁴ Embora os seus estudos sejam feitos com base na história francesa do conceito de efetividade, eles ainda assumem grande importância ao passo que a definição fornecida pelo autor posteriormente engloba tanto os conceitos em língua inglesa, quanto em alemão. Além disso, é notória a influência da tradição jurídica francesa e alemã na formação e no desenvolvimento do Direito pátrio, além da literatura brasileira sobre eficiência, eficácia e eficiência constantemente se referenciar dos estudos franceses e ingleses.

comportamento observado, “*o grau de influência que exerce a norma jurídica sobre os fatos tendo em vista sua própria finalidade,*” não correspondendo o respeito, sistematicamente, à sua efetividade. (BÉTAILLE, 2017, p. 19, tradução nossa²⁵).

A possibilidade, proposta pelo autor, de se medir em graus a efetividade — como em um espectro — permite comportar tanto os efeitos previstos quanto não previstos, medidos de acordo com o grau com que destoam das finalidades. Não só isso, ela também possibilita complexificar as respostas anteriormente dadas, não mais se limitando às possibilidades de “os comportamentos visados são observados” ou “os comportamentos visados não são observados”.

Em contrapartida, é possível observar que a variedade de conceitos atribuídos à *eficácia* quando da avaliação de uma norma/programa é muito menor em comparação com a questão da efetividade. Pode-se observar que a primeira, embora escrita de maneira diferente, indica quase sempre uma relação entre efeitos e objetivos visados, configurando o devido cumprimento destes (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 788; MADER, 2001, p. 126; RUMPALA, 2017, p. 6; LEROY, 2011, p. 730; SALINAS²⁶, 2013, p. 238).

Bétaille (2017) segue essa mesma noção, incrementando a essas definições uma certa originalidade. Ao efetuar a inter-relação entre efetividade e eficácia ele indica que a segunda é justamente a “efetividade total”, visto que é o estado em que a norma atingiu todos os objetivos que ela previu alcançar. Merece atenção especial, para fins de uma melhor compreensão e aplicação nesta pesquisa, o exemplo fornecido pelo autor:

Por exemplo, se o objetivo de uma norma é diminuir em 20% o nível de poluição, esta será eficaz se a poluição diminuir em 20%, pois o objetivo foi alcançado. Por outro lado, se a poluição diminuir apenas 15%, a norma é simplesmente efetiva, ela produz efeitos, sendo esse o seu “grau” de efetividade. Isso implica que **a eficácia representa o grau de efetividade que corresponde ao objetivo da norma**. Assim, neste exemplo, uma redução da poluição entre 0 e 20% corresponde aos graus de efetividade possíveis da norma, e é apenas a partir de um grau de efetividade superior ou igual a 20 que a norma é considerada eficaz (2019, p. 15, tradução e grifo nossos)

²⁵ Em francês: “*l’effectivité est le degré d’influence qu’exerce la norme juridique sur les faits au regard de sa propre finalité*”.

²⁶ Após leitura de seu trabalho, percebeu-se que a autora, ao traduzir a obra de Mader (2001) da língua inglesa para o português, fez a correspondência de “eficácia” com “*effectiveness*” e “efetividade” com “*efficacy*”, o que entretanto não é seguido por outros autores que também efetuaram a tradução do mesmo, como Scalcon (2017). A partir do pressuposto de que a autora quis dizer “eficácia” quando escreveu “efetividade”, é possível inseri-la no rol daqueles que seguem o sentido explicitado.

No que diz respeito à eficiência, esse conceito é tido por alguns como o atingimento dos objetivos com o menor custo possível (RANGEON, 1989, p. 132 *apud* BÉTAILLE, 2019, p. 17; FLUCKIGER, 2007, p. 86; RUMPALA, 2017, p. 7); e, de maneira semelhante, como a relação/razão entre custos e benefícios (KARPEN, 2003, p. 35 *apud* SCALCON, 2017).

Entretanto, no presente estudo seguir-se-á o conceito alargado proposto por Mader (2001) — seguido por boa parte da literatura brasileira, como de Andrade e Santana (2017), Salinas (2013) e Scalcon (2017) —, segundo o qual a eficiência possui dimensões interna e externa de análise. A interna trata das inconveniências sofridas pelo Legislador ou pelo Poder Público, enquanto que a dimensão externa concerne àquelas enfrentadas pelos destinatários das leis.

Essa compreensão alargada do conceito de eficiência se mostra útil para esta pesquisa pois um dos problemas apontados pela literatura é justamente os elevados custos financeiros e não financeiros suportados pelas pessoas transgênero, além de que a gratuidade configura-se como uma incerteza quando da aceitação ou não pelos cartórios do encaminhamento feito pela Defensoria Pública (FERREIRA, 2018).

6.3. Objetivos implícitos e explícitos

Diante do exposto, o ato de avaliar necessita de uma base comparativa: “avaliar com relação ao que?”. Como visto, avalia-se com base nos objetivos e finalidades atreladas à norma, de modo que determinar claramente os objetivos a serem alcançados é uma fase imprescindível do percurso legislativo — *iter* legislativo — (SALINAS, 2013).

Com frequência, tais propósitos figuram nos preâmbulos ou podem ser depreendidos das discussões parlamentares que permeiam o processo de elaboração legislativa (COSTA, 2022). Quanto aos objetivos implícitos, embora não tenha sido possível acessar os debates da Corregedoria durante a elaboração do Provimento, eles podem ser depreendidos da análise de seu conteúdo material, do arcabouço normativo que rege os serviços notariais e de registro, bem como das informações veiculadas no sítio eletrônico do RCPN de Uberlândia. Hipotetiza-se, com isso, que tais propósitos consistem na desjudicialização das demandas de retificação de prenome e gênero —

conferindo maior agilidade e facilidade ao procedimento — e na preservação da segurança jurídica como objetivo primordial.

No que tange aos objetivos explícitos do Provimento n.º. 73/2018, eles são compreendidos, para os propósitos desta investigação, como aqueles elencados logo antes de seu art. 1º, expressos da seguinte maneira:

(...)

CONSIDERANDO a legislação internacional de direitos humanos, em especial, o **Pacto de San Jose da Costa Rica**, que **impõe o respeito ao direito ao nome (art. 18), ao reconhecimento da personalidade jurídica (art. 3º), à liberdade pessoal (art. 7º.1) e à honra e à dignidade (art. 11.2);**

CONSIDERANDO a **Convenção Interamericana de Direitos Humanos**, da qual a República Federativa do Brasil é signatária e **cujos dispositivos devem ser observados sob pena de responsabilidade internacional;**

CONSIDERANDO a **Opinião Consultiva n. 24/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, que trata da identidade de gênero, igualdade e não discriminação e **define as obrigações dos Estados-Parte no que se refere à alteração do nome e à identidade de gênero;**

CONSIDERANDO o **direito constitucional à dignidade (art. 1º, III, da CF/88), à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem (art. 5º, X, da CF/88), à igualdade (art. 5º, caput, da CF/88), à identidade ou expressão de gênero sem discriminações;**

CONSIDERANDO a decisão da **Organização Mundial da Saúde de excluir a transexualidade do capítulo de doenças mentais da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID);**

CONSIDERANDO a possibilidade de o Brasil, como Estado-Membro das Nações Unidas, adotar a nova CID a partir de maio de 2019, quando da apresentação do documento na Assembleia Mundial da Saúde, sendo permitidos, desde já, o planejamento e a adoção de políticas e providências, inclusive normativas, adequadas à nova classificação;

CONSIDERANDO a **decisão do Supremo Tribunal Federal que conferiu ao art. 58 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, interpretação conforme à Constituição Federal, reconhecendo o direito da pessoa transgênero que desejar, independentemente de cirurgia de redesignação ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, à substituição de prenome e gênero diretamente no ofício do RCPN (ADI n. 4.275/DF);**

CONSIDERANDO a decisão proferida nos autos do Pedido de Providências n. 0005184-05.2016.2.00.0000, em trâmite no Conselho Nacional de Justiça,

RESOLVE (...)

Além disso, como discutido na Parte I, os votos dos ministros também podem ser considerados como objetivos explícitos, mais especificamente quanto à vontade de se dar máxima efetividade às normas de direitos fundamentais previstas na constituição.

Não se nega o fato de que tanto aqueles previstos no “preâmbulo” do Provimento, quanto este presente na decisão podem ser considerados também *fundamentos*. Entretanto, seguindo-se o posicionamento de que, para ser legítima, norma precisa também ser efetiva²⁷, seja como fundamento, seja como objetivo, os direitos e pactos internacionais elencados não foram mencionados apenas para conferir legalidade ao ato normativo do Provimento, mas também como evidência do “para que” ele foi elaborado: conferir aplicabilidade aos direitos fundamentais elencados nas normas, permitindo que fossem usufruídos na prática e que fosse atingida sua efetividade total.

6.4. Entrevistas semiestruturadas e alcance da pesquisa

Descritos os objetivos, ainda nos resta explicitar o modo com que as entrevistas foram executadas. Sendo assim, foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas com três funcionários — escreventes e auxiliares com tempo de exercício variando de três a oito anos — do Cartório do Registro Civil das Pessoas Naturais de Uberlândia durante os dias 14 e 15 de Maio de 2026. A escolha por essa fonte de pesquisa qualitativa justifica-se, pois ela permite avaliar as visões de mundo, vieses e percepções, padrões e contradições, características intrinsecamente aliadas à análise sociológico-institucional que esta pesquisa se propõe fazer (ROCHA, 2020).

Os entrevistados foram submetidos a perguntas abertas versando sobre o passo a passo procedimental desde o primeiro atendimento, passando pela averbação e finalizando com a entrega da certidão retificada; sobre o ritmo de chegada dos atos

²⁷ Alguns falam até mesmo da possibilidade de conceber a avaliação de eficácia da lei como mais um dos requisitos no controle de constitucionalidade, juntamente aos tradicionalmente aplicados — proporcionalidade, igualdade, proibição do excesso (SCALCON, 2017, p. 118).

normativos oriundos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); sobre dificuldades percebidas pelas pessoas transgênero no decorrer do processo, além de como os funcionários procedem diante dos “casos difíceis” ou de dúvidas com relação à interpretação da norma emitida; sobre o diálogo com a Defensoria Pública de Uberlândia; e sobre suas percepções pessoais acerca dos elementos limitadores e facilitadores que influem no acesso ao direito à retificação por via administrativa.

Importante salientar que se seguiu o procedimento de “afunilamento”, iniciando com perguntas generalistas e aprofundando de acordo com as respostas dos entrevistados, fazendo com que o rol de perguntas não fosse seguido à risca, mas sim como um roteiro-base. Essa impossibilidade intrínseca ao tipo de entrevista permite, também, adaptar as perguntas de acordo com as funções dos entrevistados.

As entrevistas foram realizadas em formato presencial, com duração média de 70 minutos, nas dependências internas do Cartório, objetivando fazer com que não ocorram interferências externas e que o participante pudesse sentir-se mais confortável para respondê-las. As respostas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas, com a devida permissão dos entrevistados, prezando-se pela anonimização²⁸ em caracterizá-los como “Entrevistado 1 (E1)”, “Entrevistado 2 (E2)” e “Entrevistado 3 (E3)”.

Os dados textuais obtidos serão tratados por meio da técnica de Análise Temática sob uma abordagem matricial, conforme proposto por Rocha (2020). Para tanto, as transcrições foram organizadas em uma matriz analítica (tabela), cruzando-se os sujeitos entrevistados com os eixos temáticos do roteiro. Esse procedimento operacional visa identificar padrões de regularidade, bem como as contradições existentes nas falas dos atores institucionais, mitigando vieses de confirmação teórica. Ademais, a interpretação do material empírico guiou-se pelos termos estruturantes da análise qualitativa propostos por Minayo (2012 *apud* ROCHA, 2020) — experiência, vivência e senso comum —, buscando apreender as percepções, crenças e visões de mundo dos funcionários que influem diretamente no objeto deste estudo.

Por fim, cumpre explicar que o desenho metodológico inicial previa a realização de seis a dez entrevistas semiestruturadas. Não se faz possível indicar, com plena

²⁸ Não foram revelados o gênero ou a idade dos funcionários, mas se optou por utilizar os pronomes Ele/Dele para tratá-los todos, visando manter a anonimização e por não ser aspectos relevantes para a pesquisa.

convicção, os motivos que causaram a redução de aderência, além da obrigatoriedade ética de permitir a cada um dos entrevistados escolher ou não participar da pesquisa.

Assim, diante da ausência de justificativas formais por parte dos convidados que não aderiram, pressupõe-se que elementos como o fluxo de autorizações institucionais, o alcance da divulgação dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) ou dinâmicas internas de triagem na própria instituição possam ter influenciado o engajamento dos potenciais entrevistados. Apesar da redução amostral, os dados obtidos com os três participantes mostraram-se densos e relativamente suficientes para responder aos objetivos específicos desta etapa, sem prejuízo à qualidade analítica.

Antes de discutir as considerações acerca dos limites empíricos deste trabalho, merece salientar que a análise dos efeitos produzidos por um ato normativo exige que a avaliação ultrapasse funções meramente descritivas. Nessa perspectiva, Marinho e Façanha (2001) defendem que a avaliação deve incorporar uma dimensão analítica, constituindo-se simultaneamente como mecanismo de avaliação e monitoramento (*apud* ANDRADE; SILVA; CALEMAN, 2016, p. 28).

Tal compreensão aproxima-se da distinção proposta por Salinas (2013) entre avaliações descritivas e explicativas. Enquanto as primeiras se limitam à identificação das relações entre os efeitos observados e os objetivos da norma, as segundas buscam compreender os fatores que contribuíram para a produção desses resultados. Segundo a autora, essa tarefa é particularmente complexa, uma vez que, tratando-se de fenômenos sociais, raramente é possível estabelecer relações causais absolutas, sendo as conclusões geralmente formuladas em termos de probabilidade (SALINAS, 2013, p. 240-241).

Embora a avaliação legislativa possua tais limitações intrínsecas, a autora, seguindo Mader (2001), defende que a avaliação legislativa

(...) procurará evidenciar, da maneira mais consistente e confiável possível, as relações causais subjacentes à ação legislativa, que representam, em essência, as finalidades que podem intervir na elaboração e na aplicação de uma determinada lei, bem como de fenômenos que, previstos ou imprevistos pelo legislador, poderão ter sido impulsionados por uma determinada legislação (SALINAS, 2013, p. 241).

Seguindo-se esse posicionamento, esta pesquisa procura, para além de identificar se determinados efeitos foram produzidos, também fornecer hipóteses para a sua (não) ocorrência. Com isso, além de se ocupar da etapa descritiva (relação entre

objetivos e efeitos), esta pesquisa também preza por uma análise de caráter *explicativo*, permitindo evidenciar de maneira mais consistente possível os aspectos da implementação do Provimento que dificilmente seriam captados apenas por indicadores quantitativos.

Nesse sentido, buscar-se-á em outras áreas do conhecimento, tais como na Sociologia, na Ciência Política, na Filosofia e na Teoria do Direito, explicações para os fenômenos sociais que os indicadores de eficácia, eficiência e efetividade não conseguem acessar em sua totalidade. Como exemplo, posto que o Cartório configura-se como uma organização e o Provimento como uma política pública, essas áreas de conhecimento podem servir para explicar, se for o caso, o porquê de pessoas transgênero escolherem/preferirem não usufruir do direito em questão, bem como para compreender o *savoir-faire* do RCPN de Uberlândia/MG na tentativa de evidenciar os vieses nas respostas dos entrevistados.

Embora o presente trabalho não tenha integrado a perspectiva direta das pessoas transgênero que vivenciaram ou tentaram o procedimento de retificação — o que constitui uma limitação empírica delimitada —, defende-se que a análise das rotinas e das percepções institucionais do cartório preserva sua centralidade científica. Isso porque, na medida em que o Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais detém a competência exclusiva da execução administrativa desse direito, ele constitui-se como uma das principais portas de entrada para a cidadania.

Tendo isso em vista, o exame de sua dinâmica interna torna-se indispensável para decodificar os fatores humanos e procedimentais que fazem parte do conjunto de explicações possíveis dos dados de baixa aderência. Em outras palavras, a avaliação do *modus operandi* cartorário, embora parcial, é peça fundamental e insubstituível para mensurar a eficácia social dessa desjudicialização.

Ainda assim, assume-se que este trabalho não será suficiente no mapeamento de todas as relações causais/variáveis que influenciam a retificação de prenome e/ou gênero, haja vista a escolha de delimitar o escopo de realização das entrevistas com os escreventes e auxiliares do RCPN de Uberlândia/MG, sem que possa ser medido, de fato, o impacto que o acesso a esse direito subjetivo proporcionou na vida das pessoas transgênero.

PARTE IV: ENTRE O DIREITO E A REALIDADE

Esta parte examina os efeitos produzidos pelo Provimento n.º 73/2018 a partir dos objetivos que orientaram sua elaboração, buscando verificar em que medida a desjudicialização da retificação de prenome e gênero tem contribuído para a concretização dos direitos fundamentais das pessoas transgênero. Para tanto, analisam-se, inicialmente, os objetivos implícitos relacionados à simplificação do procedimento e à preservação da segurança jurídica (8). Em seguida, investigam-se os objetivos explícitos extraídos do próprio Provimento e da ADI 4275, avaliando-se o grau de efetividade, eficácia e eficiência do procedimento administrativo de retificação, bem como sua *capacidade* de promover o usufruto concreto dos direitos da personalidade e fundamentais na realidade vivida pelos seus destinatários (9).

7. OBJETIVOS IMPLÍCITOS

Esta seção analisa os objetivos implícitos do Provimento n.º 73/2018, examinando a desjudicialização como mecanismo de facilitação do acesso à retificação de prenome e gênero (8.1), bem como a preservação da segurança jurídica e suas repercussões sobre a autonomia da vontade das pessoas transgênero (8.2).

7.1. Desjudicialização

É unânime, ao serem questionados se o procedimento administrativo de retificação de prenome e gênero facilita ou dificulta o acesso a esse direito, que os entrevistados respondam que “ele facilita”, de que “se tornou bem mais prático e bem mais rápido”. Além disso, todos mencionam que a certidão “sai em apenas três dias”, caso os documentos necessários sejam apresentados devidamente:

Eu acho que facilita bastante, porque estando conforme a documentação, o requerimento, a manifestação de vontade, é um procedimento que em três dias úteis ele está feito. E, se for pela via judicial, a gente sabe que vai demorar, pode ser que seja solicitado justificativas ou provas complementares, o julgamento do processo fica dependendo da disponibilidade de pauta do próprio judiciário, e a gente sabe que o judiciário é sobrecarregado, então eu acho que facilita. (entrevistado 2)

Acredito que ele facilitou muito, porque antes era só por meio da via judicial. A pessoa vem, dá entrada [com a demanda], depois de três dias [a certidão] está pronta, então é um processo muito rápido. (entrevistado 3)

Eu não posso falar muito porque eu me emociono. Antes, tudo era feito pela via judicial, em que o juiz dava só o prenome e não dava o gênero. Então, esse procedimento facilita muito administrativamente, por isso te informei dos valores²⁹. Antes, imagina, ter que contratar um advogado, fazer tudo judicialmente, ficar explicando para o juiz por que ele (a parte autora) quer fazer essa alteração, ainda depender de um terceiro humano julgar se você está apto ou não a modificar o gênero. (entrevistado 1)

²⁹ O entrevistado 3 é enfático, ao longo da entrevista, em afirmar que é raro o questionamento de valores; que a maioria das pessoas achavam que era um salário mínimo, e que comumente escuta frases como “Nossa, é só isso? Achei que era mais”. A discussão sobre os custos do procedimento é feita na Seção 9.1.3.1.

Essa rapidez procedimental, principalmente no atendimento, pode ser identificada tanto quanto mais experiente for o atendente. Isso porque, embora seja de difícil adaptação para um novo funcionário compreender e manejar todos os documentos do Provimento, à medida que ele adquire a “prática”, a conferência se torna mais “automática” e, conseqüentemente, mais rápida:

(...) Até porque, quando você olha, é até difícil. Até eu, para eu aprender quando eu entrei, foi um pouco difícil. Então, a gente tem alguns macetes que a gente passa para a pessoa atender (melhor). Por exemplo: a gente grifa, passa de amarelo. “O que eu vou olhar? “TJ”, “Cível”, “TRF”³⁰... Organizou, aí entrega para o responsável pelo treinamento. Mas ela [a pessoa em treinamento] não vai estar sozinha, pode ficar tranquilo. Mas quando você treina, fica mais automático. (entrevistado 1)

Nesse sentido, é possível afirmar que E1 está alinhado, no caso em questão, com a missão do Cartório de Uberlândia em fazer com que o serviço prestado seja mais rápido e ágil. Isso vai ao encontro do que grande parte da literatura defende, ao comparar o antes e o depois da publicação do Provimento.

Segue-se, em parte, tal posicionamento. De fato, os percalços que a via judicial carrega consigo, como visto na Parte I — a demora, a disponibilidade de pauta, a dependência da jurisprudência consolidada pelo Tribunal —, foram solucionados ao permitir a retificação por via administrativa. Entretanto, observar-se-á que essa “facilidade” atribuída ao procedimento torna-se relativa quando analisados fatores como custo do processo, conhecimento dos direitos, local do assento de nascimento e local de residência nos últimos cinco anos.

Como exemplo, quanto maior o número de cidades onde o indivíduo residiu, maior a quantidade de certidões necessárias. A exigência torna-se mais complexa no caso dos cartórios de protesto de títulos, pois, diferentemente das outras certidões, nem sempre é possível emití-los pela internet. Adicionalmente, caso o município possua mais de um cartório, deve-se apresentar a certidão de todos eles.

Dessa maneira, conclui-se que, certamente, é um procedimento simples e rápido quando comparado com a via judicial. A velocidade é comprovada pelos dados da ANTRA (2022)³¹, que indicam que 35,6% das pessoas que retificaram obtiveram a

³⁰ O entrevistado refere-se às certidões que devem ser apresentadas durante o procedimento.

³¹ Refere-se ao relatório do *Diagnóstico sobre o acesso à retificação de nome e gênero de travestis e demais pessoas trans no Brasil*, publicado pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) em 2022. A metodologia consistiu em um estudo quantitativo e exploratório de abrangência nacional, conduzido por meio de questionário virtual aplicado em abril de 2022. O levantamento obteve a

certidão em menos de 15 dias, 42% entre 15 dias e dois meses, 15,8% relataram que a recebeu entre três e cinco meses, enquanto que apenas 3,7% a obteve em mais de seis meses. A título de comparação, o tempo médio entre início do processo e primeiro julgamento, na justiça estadual, é de mais de dois anos (CNJ, 2026).

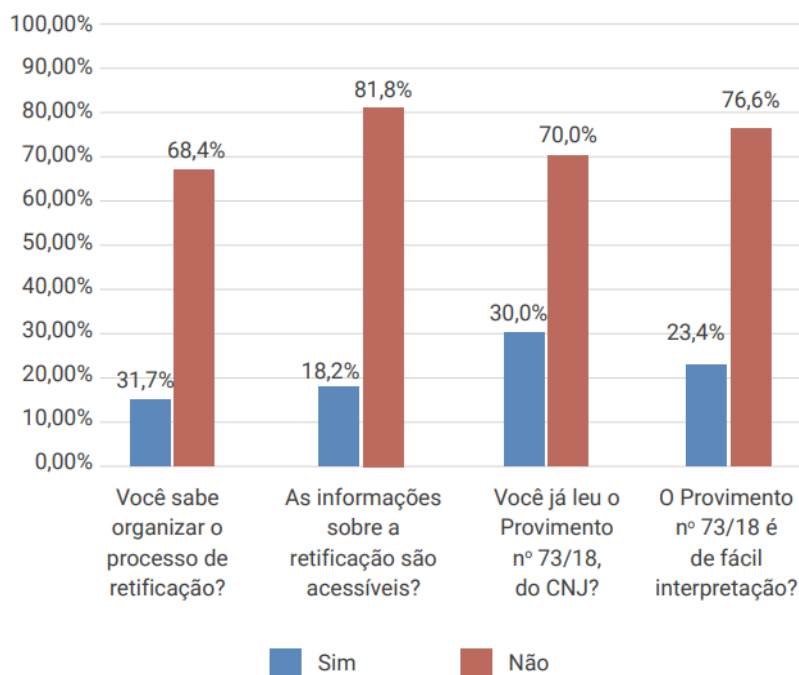
Todavia, é necessário pontuar que essa percepção de facilidade, sem considerar o tempo, tende a fazer mais sentido se analisada pelo ponto de referência dos entrevistados, os quais, possuindo a prática, experiência e especialização tendem a perceber o processo dessa maneira. Assim como os entrevistados mencionam, a agilidade do procedimento só se inicia a partir do momento em que tais documentos são devidamente apresentados. É por isso que, como contraponto a essa percepção de *facilidade*, há a perspectiva dos usuários do serviço.

Segundo o diagnóstico da ANTRA (2022), *entre as pessoas que retificaram*, 558 (88,4%) relataram que sabem organizar o processo de retificação, enquanto 73 (11,6%) apontaram que não sabem. No que diz respeito ao acesso aos dados, 23,8% consideram as informações facilmente disponíveis, ao passo que 72,9% não consideram as informações do Provimento facilmente interpretáveis. Quanto ao grau de dificuldade do processo de retificação, 72,4% consideram a dificuldade como um desestímulo para a retificação, sendo que 282 (44,7%) o consideram “complexo”, 175 (27,7%) “muito complexo” e sete pessoas (1,1%) informaram que ainda não fizeram a retificação, enquanto que 167 (26,5%) informaram que consideram o processo “simples” (p. 57-58).

Tais dificuldades se tornam mais protuberantes quando questionada a percepção *das pessoas que ainda não retificaram*:

participação voluntária de 1.642 pessoas trans, travestis, não binárias e intersexo de diversas regiões do país, com o propósito de mapear os principais entraves burocráticos e financeiros decorrentes da aplicação do Provimento n.º 73/2018 do CNJ.

Figura 1 - Percepção de pessoas trans que não retificaram:
Burocracia e Acesso à Informação



Fonte: Diagnóstico sobre o acesso à retificação de nome e gênero de travestis e demais pessoas trans no Brasil (ANTRA, 2022, p. 69)

Quanto à desjudicialização, o entrevistado 2 afirma que há pessoas que preferem a via judicial devido à possibilidade da gratuidade (justiça gratuita). Nessa mesma percepção, o entrevistado 3, que trabalha no setor de averbações há 1,5 anos, afirma o seguinte:

Acontece também de requerer pela via judicial, que geralmente concede a gratuidade, a pessoa vem aqui e averba. Já peguei casos assim, e não eram processos anteriores a 2018, eram recentes. A pessoa apresenta toda a documentação e a gente só vê o mandado e a sentença. Não tem a conferência de todos os documentos, só fazemos o procedimento.

Não é possível quantificar o número de demandas de retificação de prenome e gênero que são feitas atualmente por via judicial para afirmar com certeza se acontece ou não uma desjudicialização. Entretanto, é possível perceber das respostas que as demandas advindas da via judicial estão ligadas a pedidos de justiça gratuita. Esse aspecto se mostra de grande relevância para esta pesquisa, pois, como será observado na Seção 9.1.3.2., a possibilidade de requerer a gratuidade diretamente no RCPN de Uberlândia é marcada por uma acentuada opacidade informacional.

Em conclusão, tendo em vista o limite empírico que esta pesquisa carrega, não se faz possível evidenciar se tais dados sobre a percepção de dificuldade se refletem no caso da população trans de Uberlândia, nem se a desjudicialização se mostra eficaz. Por outro lado, não há dúvidas de que os funcionários do RCPN dessa cidade possuem a percepção de que é um procedimento fácil e rápido, em comparação com o estado anterior limitado à via judicial, percepção esta que condiz com a experiência, a técnica e a especialização dos mesmos. Além disso, observa-se claramente uma relação entre demanda judicial e gratuidade.

7.2. Segurança jurídica

A questão da segurança jurídica talvez seja a mais complexa deste trabalho, de modo que se utilizou a técnica de sopesamento de princípios de Robert Alexy (2008), a fim de fornecer alguma direção para o impasse que se apresenta. Tenta-se, pois, torná-lo menos complexo ao propor-lhe uma solução.

A priori, antes de analisar o embate entre os princípios em questão, faz-se necessário explicar como o princípio da segurança jurídica pode estar na origem dos entraves ligados à quantidade dos documentos solicitados. Parte da literatura afirma que a quantidade de documentos é excessiva, podendo dificultar o processo de coleta, além de defender que eles extrapolam a decisão do STF, a qual determinou como único requisito a autodeterminação de gênero para efetuar a retificação.

Em contraponto a isso, o entrevistado 3, ao ser questionado sobre sua percepção acerca do número de documentos, não acredita que seja uma grande quantidade, de modo a justificar esta com base na necessidade de segurança jurídica:

Eu não acho que seja muitos documentos, porque todos que são solicitados têm a finalidade de garantir a segurança desse procedimento. Por exemplo, se na certidão — dos distribuidores cíveis, criminais ou dos Tribunais — aparecer “ação pendente”, a gente vai comunicar o juiz para que tome consciência de que a pessoa alterou [o prenome/gênero] para que tenha uma segurança jurídica. Então, acredito que tudo que é pedido é bem utilizado.

Nesse sentido, embora o entrevistado 2 tenha a percepção de que são muitos documentos, ele segue esse mesmo posicionamento afirmando que é um “mecanismo de segurança que o legislador encontrou para que os procedimentos não fossem

distorcidos”. Para chegar nessa conclusão, o entrevistado traz uma rica comparação entre o procedimento de retificação para pessoas transgênero e para pessoas cisgênero que desejam alterar somente o prenome³², e os relaciona com a possibilidade da má-fé.

Eu acho que sim, é muita coisa, mas eu acho que é justificável tanto para a alteração de prenome e gênero quanto para só de prenome. Existe a má-fé, até que a própria norma traz a previsão [art. 6º do Provimento nº 73/2018], mas a gente não vê isso na prática. É perceptível a questão quando a pessoa [transgênero] vem e ela manifesta o interesse. **Mas, puxando para a questão de somente prenome [pessoas cisgênero], a norma não traz critério, a pessoa simplesmente pode vir aqui, trocar o nome e pronto, acabou. A motivação da pessoa transgênero é “Não me identifico com meu gênero”, já a alteração do prenome, não existe motivação: “Não quero mais esse nome, quero trocar”. Então, a partir do momento que essa alteração de prenome não estabelece critérios para que possa ser realizada, existe a possibilidade de má-fé, da pessoa querer vir ali e fazer uma alteração só para, sei lá, se desvincular de alguma dívida.** Em relação às pessoas transgênero, não é o que a gente vê, mas eu acho que foi um mecanismo de segurança que o legislador encontrou para possibilitar esse procedimento para quem realmente quer. Depende dele [procedimento de retificação], para o exercício de seus direitos humanos, e tudo mais. **Então, é uma forma de segurança que o legislador encontrou para que esses procedimentos não fossem distorcidos, para que atendessem às finalidade de que se propõe a fazer.** São muitos documentos, mas acho que tem fundamento.

Certamente, a má-fé sempre será uma possibilidade, reconhecida e duramente repreendida pelo Código de Direito Civil, de modo que a quantidade de documentos do Provimento, bem como o seu conteúdo, verificam-se de suma necessidade para conferir estabilidade às situações jurídicas e impedir que estas sejam eivadas de erros que causem prejuízos para terceiros. Nesse sentido, merece lembrarmos a discussão feita na Parte II, Seção 4 deste trabalho, em que se expôs que a segurança jurídica, sendo o pilar fundamental da atividade cartorária na busca por conferir certitude ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, também se atrela a uma visão consequencialista na busca por salvaguardar a preservação de bens jurídicos vitais.

Pode-se dizer que a razão de existir da segurança jurídica, *grosso modo*, é a preservação de direitos. Ora, é justamente aqui que se inicia o ponto de tensão: como conciliar a necessidade de preservar o direito de terceiros com o direito ao nome, haja

³² Essa possibilidade advém da inclusão, pela Lei nº 14.382, do art. 56 na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), o qual dispõe que a “pessoa registrada poderá, após ter atingido a maioridade civil, requerer pessoalmente e imotivadamente a alteração de seu prenome, independentemente de decisão judicial, e a alteração será averbada e publicada em meio eletrônico”.

vista a dificuldade que se esboça, nos dados supracitados, de compreender e de reunir tais documentos? Defende-se que essa dificuldade tem o potencial de constituir uma barreira ou um impeditivo para a pessoa adquirir sua certidão retificada e, conseqüentemente, para exercer o direito ao nome em consonância com sua identidade.

Além disso, é muito provável que tal óbice adquira força devido a quesitos geográficos (certidões da residência dos últimos cinco anos), mas também em caso de acesso limitado às informações sobre *como* conseguir tais certidões e documentos, além do dinheiro que poderá ser dispendiado no percurso.

É nesse sentido informacional que podemos afirmar com mais certeza que o RCPN de Uberlândia/MG exerce um importante papel no compartilhamento dessas informações procedimentais. Isso porque o informativo (Anexo A) que é entregue no primeiro atendimento à pessoa trans que deseja retificar fornece, em uma só página, os sites eletrônicos por onde cada uma das certidões pode ser solicitada, além de outros detalhes. Desse modo, o informativo, ao propor esse direcionamento, contribui para que a coleta dos documentos seja simplificada.

A posteriori, poderia-se afirmar que existe um conflito entre o princípio do livre desenvolvimento da personalidade (do qual decorre o direito à autodeterminação) e as regras contidas na materialidade do Provimento. Contudo, como defende Alexy (2008), não é possível existir tal conflito — visto que este só se faz possível entre princípios-princípios ou entre regras-regras —, de modo que as disposições do ato normativo não seriam válidas. Outrossim, compreender o Provimento como em conflito com o princípio da segurança jurídica faria com que ele fosse considerado inválido, o que limita a discussão. Por isso, será analisado o conflito aparente entre o princípio da segurança jurídica e do livre desenvolvimento da personalidade.

A técnica do sopesamento de princípios ocorre dentro de uma estrutura maior chamada de Princípio da Proporcionalidade, o qual se divide em três subetapas: 1) Adequação, em que se questiona se *o meio escolhido para realizar o princípio é capaz de atingir o fim pretendido*. Se a resposta for negativa, a análise interrompe-se aqui; 2) Necessidade, utilizada para demandar se, *entre os meios possíveis e adequados, foi escolhido o menos gravoso para o princípio que sofrerá a restrição*. Se houver uma alternativa que proteja o primeiro princípio sem causar dano ao segundo, ela deve ser priorizada; 3) Proporcionalidade em Sentido Estrito, em que é analisado se o *“grau de satisfação” de um princípio justifica o “grau de sacrifício” do outro*.

Ao aplicar o Princípio da Proporcionalidade no “embate” entre a segurança jurídica e o livre desenvolvimento da personalidade, observa-se que, na análise da Adequação (1), embora seja objeto de questionamento, considera-se que a obrigatoriedade da apresentação das certidões é um meio idôneo para atingir o objetivo de assegurar o direito de terceiros. Do mesmo modo, a retificação por via administrativa guarda grande capacidade na efetivação do direito à autodeterminação de gênero.

Passa-se à análise da segunda etapa: a Necessidade (2). Partindo do pressuposto de que a dificuldade decorrente da coleta das certidões acaba por efetuar uma restrição ao livre desenvolvimento da personalidade, é necessário questionar se há uma maneira menos danosa de fazê-la. Instaura-se, com isso, uma nova tensão: considerando que a eliminação de qualquer uma das certidões afetaria a segurança jurídica, a lógica se reverteria e quem sofreria a restrição seria, pois, esse princípio.

Nesse sentido, hipotetizemos uma situação extrema, em que a obrigatoriedade consiste em apresentar somente um identificador da pessoa (RG, por exemplo), ao lado do Termo de Requerimento (Anexo B) assinado. Tal cenário seria, pois, o mais danoso ao princípio da segurança jurídica, já que seu objetivo é conferir certeza às relações jurídicas que se estabelecem. Isso porque, sem critérios, não seria possível comunicar os órgãos sobre a mudança de nome, o que facilitaria que alguém utilizasse o procedimento como instrumento para fins ilegais, como, por exemplo, se desvincular de alguma dívida, tal como o entrevistado 2 exemplifica.

Por outro lado, há a possibilidade de conciliar os dois princípios por meio, por exemplo, da redução de cinco para um ou dois anos o tempo de residência a ser analisado. Esta “solução” acabaria por reduzir a dificuldade geográfica atrelada a tais documentos e, portanto, contribuindo a uma menor restrição ao princípio do livre desenvolvimento da personalidade.

Enfim, a última etapa: a Proporcionalidade em Sentido Estrito (3). Para verificar se o “grau de satisfação” de um princípio justifica o “grau de sacrifício” do outro, torna-se útil aplicar o próprio raciocínio dos entrevistados como parâmetro de análise. Eles avaliaram os efeitos que a não-anuência de um ex-cônjuge causou na vida da pessoa trans divorciada, tendo em vista que, pelo § 3º do art. 8º do Provimento, só será possível retificar a certidão de casamento por via administrativa com expressa anuência do cônjuge.

Eu acho bem complexo, são dois lados: o da dignidade da pessoa e o da outra de não querer que conste [o nome retificado] em seu registro de casamento. Eu não tenho uma opinião formada sobre isso, mas eu acho que é muito complexo porque pode agradar um lado e desagradar a outro, então é um ponto muito divergente ainda. **No sentido jurídico, financeiro, não teria impacto³³ [para o ex-cônjuge],** seria mais no sentido pessoal, porque hoje em dia têm muitas pessoas que ainda têm a mente fechada para esse tema, então talvez não aceita que a pessoa tenha o direito de fazer a alteração. Acho que é em um sentido mais pessoal. [para a pessoa trans] **Acredito que seja um impacto bem grande porque ela fica impossibilitada de alterar os documentos.** (E3)

Não que um direito se sobreponha ao outro, mas se a gente for parar para pensar, quem seria mais prejudicado com essa situação? A pessoa que tem seus direitos impedidos de ser exercidos ou para aquela que às vezes é só uma questão de preconceito mesmo, porque essa certidão não vai ser divulgada, é um procedimento sigiloso. Lógico, ele é público, mas não é aquela coisa que a pessoa vai ficar buscando o registro, então quem teria mais prejuízo seria o [indivíduo] transgênero. Então, entre entender o pensamento do ex-cônjuge e a situação da pessoa transgênero, sem querer sobrepor um ao outro, o prejuízo maior estaria para a pessoa transgênero. (E2)

Aplicando-se a mesma lógica à terceira etapa da Proporcionalidade em Sentido Estrito (3), a questão central consiste em verificar se o grau de satisfação proporcionado ao princípio da segurança jurídica justifica a intensidade da restrição imposta ao livre desenvolvimento da personalidade. Nesse ponto, a resposta (anterior) de E2 revela-se particularmente relevante. Ao afirmar que “não é isso que a gente vê” em relação à utilização da retificação registral para finalidades ilícitas ou desvinculadas da identidade de gênero, bem como ao relatar que jamais presenciou situação semelhante durante sua atuação profissional, o entrevistado sugere que os riscos possuem reduzida ocorrência prática. Tal constatação, entretanto, não permite concluir, por si só, que a segurança jurídica seja desnecessária ou que não produza efeitos.

Além disso, é possível que a própria obrigatoriedade de comunicação da alteração para outros órgãos (art. 8º, caput do Provimento nº 73/2018) contribua para prevenir eventuais abusos. Contudo, a ausência de dados quantitativos sobre a frequência de utilizações fraudulentas da retificação impede uma avaliação precisa da magnitude desse risco.

³³ O “impacto” a que se referem e o “prejuízo” dizem respeito ao fato de que a pessoa transgênero, após ter retificado a certidão de nascimento, não conseguia retificar os outros documentos, pois constava, ainda, sua certidão de casamento com o nome morto. Tal caso específico será aprofundado em momento hábil neste trabalho, na Seção 9.1.1.1.

Por outro lado, a análise da proporcionalidade em sentido estrito exige que sejam considerados os custos concretos produzidos pela restrição imposta ao direito à autodeterminação de gênero. Enquanto os benefícios associados ao reforço da segurança jurídica estão relacionados à prevenção de eventos futuros e incertos — isto é, à *possibilidade* de que alguém utilize a retificação para finalidades diversas da adequação de sua identidade civil —, os ônus suportados pela população trans apresentam caráter atual e verificável.

Desse modo, defende-se que as dificuldades procedimentais extraídas do relatório da ANTRA (2022), bem como as que serão demonstradas ao longo desta pesquisa, possuem um maior potencial de se tornarem obstáculos *reais* ao exercício do direito, incidindo diretamente sobre a autonomia pessoal, a dignidade e o reconhecimento social desses indivíduos.

Nesse contexto, segundo critérios probabilísticos, a ponderação entre os princípios em conflito parece indicar uma assimetria relevante entre os riscos considerados. De um lado, há evidências da manutenção de uma situação de vulnerabilidade historicamente suportada pela população trans, como será demonstrado na seção 9.2. De outro, encontram-se danos *potenciais* cuja ocorrência permanece predominantemente hipotética e cuja extensão ainda não se faz possível demonstrar.

Em conclusão, à luz da proporcionalidade em sentido estrito, o grau de restrição imposto ao livre desenvolvimento da personalidade parece exceder os benefícios demonstráveis produzidos em favor da segurança jurídica. Isso porque a limitação de um direito fundamental relacionado à identidade, à dignidade e ao reconhecimento civil da pessoa trans é justificada principalmente pela prevenção de riscos futuros e incertos, enquanto que a violação desses direitos já se manifesta de maneira imediata e concreta.

8. OBJETIVOS EXPLÍCITOS

Esta seção está dividida em dois eixos de análise correspondentes aos dois principais objetivos presentes no acórdão e no preâmbulo do Provimento. Em primeiro lugar (9.1), será investigado em que medida o procedimento administrativo é capaz de assegurar o exercício do direito à retificação de prenome e gênero diretamente perante o Registro Civil, analisando-se aspectos relacionados à efetividade, à eficácia e à eficiência do procedimento. Em segundo lugar (9.2), buscar-se-á compreender o que existe, ou pode existir, entre o reconhecimento desse direito e o efetivo usufruto dos direitos da personalidade e dos direitos fundamentais dos quais decorre, considerando os limites impostos pelas condições materiais de existência e pelas vulnerabilidades estruturais que atingem a população trans.

8.1. Retificar diretamente no Cartório

Para fins deste trabalho, compreende-se que o direito subjetivo de substituir o prenome e o gênero diretamente no ofício do RCPN, independentemente de cirurgia de redesignação ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes é a forma expressa dos direitos ao nome (art. 18), ao reconhecimento da personalidade jurídica (art. 3º), à liberdade pessoal (art. 7º.1) e à honra e à dignidade (art. 11.2) — presentes no Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), do qual o Brasil é signatário.

Além disso, compreende-se esse direito subjetivo como a forma mais concreta dos direitos à igualdade e à liberdade (art. 5º, caput), à vedação de discriminação odiosa (art. 3º, inc. IV), à inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem (art. 5º, inc. X), ao pluralismo e à felicidade, todos constantes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Por outro lado, como discutido anteriormente, seu mero reconhecimento jurídico não conduz diretamente à sua eficácia. Dessa forma, sua aplicabilidade é consequência da edição do Provimento n.º 73/2018, sendo razoável concluir que esse ato normativo

constitui a forma mais palatável possível do direito à retificação de prenome e gênero nos RCPNs. Assumindo tais contornos materiais, esse direito demanda consequentemente que sua análise seja feita com base nos indicadores da Avaliação Retrospectiva de Impacto Legislativo: efetividade (9.1.1), eficácia (9.1.2) e eficiência (9.1.3).

8.1.1. Querer ou não querer? Eis a questão da efetividade

Segundo Bétaille (2017, p. 19, tradução nossa), a efetividade é o *grau de influência que exerce a norma jurídica sobre os fatos em vista de sua própria finalidade*. Se o diferencial nesta definição é não limitar a efetividade ao respeito ou não da norma, ela também permite incluir no “grau de influência” os efeitos não previstos. Isso quer dizer que a “finalidade da norma” não é somente um critério de sucesso, mas também um referencial para que se possa comparar as “influências” exercidas, estando elas correspondendo ou não à sua própria finalidade.

Isso posto, os “fatos” mencionados na definição são a realidade sobre a qual o ato normativo é projetado, configurando-se justamente como o conjunto de pessoas trans que ainda não retificaram e que desejam fazê-lo. Além disso, sabe-se que a finalidade técnico-jurídica do Provimento é conferir aplicabilidade à decisão do STF, a qual reconheceu o direito subjetivo à retificação de prenome e/ou gênero diretamente no cartório.

Em outras palavras, reconheceu-se a *faculdade* que a pessoa transgênero possui de efetuar a retificação. Consequentemente, o objetivo do Provimento não é meramente conferir uma aplicabilidade abstrata, mas sim viabilizar a execução dessa faculdade de retificar. Nesse sentido, esse ato normativo atrai também o objetivo de permitir que as pessoas transgênero tenham o poder de escolha de se retificarem ou não, dada a conexão intrínseca com sua finalidade técnico-jurídica.

Posto isso, aplicar essas informações à definição de Bétaille (2017) nos permite questionar o seguinte: *qual o grau de influência que o Provimento exerce nas pessoas trans que ainda não retificaram, e que possuem a vontade de fazê-lo, a fim de permitir que elas exerçam a faculdade de retificar o prenome e o gênero?*

Sabe-se que não existem dados referentes à contabilização de quantas pessoas trans *escolheram* retificar e quantas não quiseram, existindo, até o presente momento,

somente os dados da ANTRA (2022) e do IPEA (2025) que indicam uma média de 42% de pessoas trans tendo efetuado a retificação. Em um primeiro momento, essa porcentagem poderia ser atribuída àquelas que exerceram, de fato, o poder de escolha de não retificar. Dessa maneira, seria sensato afirmar que a efetividade do Provimento corresponde a 100%, pois todas as pessoas que não retificaram não o fizeram porque não quiseram. Ora, sabe-se que toda conclusão generalista há sempre exceções para a confrontar.

Ao ser questionado sobre os motivos da baixa aderência que os dados acima apresentam, o entrevistado 1 (escrevente no setor de guichês) atribui-os à falta de divulgação, ao tempo necessário que a pessoa precisa para decidir seu nome, bem como às dificuldades atreladas à idade:

Eu acho que é um pouco da divulgação, mas eu também não sei se é coisa de família, não sei explicar. Se é a pessoa que não quer, algo de demora, de se identificar. Às vezes é uma questão de identificação mesmo, do tempo que passa para escolher o nome e ter certeza. Às vezes eu acho que é uma pessoa mais de idade que não tem essa informação mesmo, e quando você entra nessa faixa etária, às vezes a pessoa tem filhos, netos, se casou, e modificar todos os registros... é isso que pode estar nesses dados.

Seguindo, em parte, esse mesmo posicionamento, o entrevistado 3 (auxiliar de escrevente) também acredita que tais dados possam estar relacionados com a falta de divulgação, incluindo o (não) conhecimento do direito e do que fazer para dele usufruir:

Eu acredito que existem muitas pessoas que ainda são leigas no sentido de conhecer o direito que elas têm, tanto pessoas novas quanto mais velhas. **Talvez saibam que existe o direito mas não sabem como fazer, como conseguir esse direito.** Acho que falta ainda mais informação, conhecimento, divulgação maior de saberem que têm [o direito], que podem fazer a alteração. Talvez [a pessoa] até saiba que pode alterar, mas não sabe que tem que vir ao cartório ou entrar via judicial para fazer isso. Às vezes, só pensa “eu vou alterar”, mas não vai ao cartório.

Em contrapartida, o entrevistado 2 (escrevente no setor de averbações) sugere que a baixa aderência pode estar associada à incapacidade de custear o procedimento e à demora de efetuar-lo por via judicial:

A concessão da gratuidade é recente. Se não me engano, do ano passado. Antes de existir ela, a questão do valor influenciava bastante, a gente já teve situações em que o cliente veio buscar orientação sobre o procedimento e desistiu por conta do alto valor que ia ficar, então as

alternativas que sobraram era o procedimento administrativo pago ou o judicial. Então, entra naquela mesma questão, o administrativo seria caro demais e o judiciário demoraria demais. **Então, para evitar uma demora ou gasto exorbitante, muitas pessoas deixaram de fazer por conta disso.** E hoje pode ser, mais recentemente, que não tenham o conhecimento dessa possibilidade: da previsão da gratuidade por meio da declaração de hipossuficiência que foi incluída na legislação estadual.³⁴

Tendo em vista o exposto, observa-se que os entrevistados atribuíram o não usufruto do direito à retificação a fatores diversos, alguns relacionados às circunstâncias individuais da pessoa transgênero e outros associados às condições institucionais e informacionais que cercam o procedimento. Embora tais explicações não possam ser empiricamente verificadas somente por meio das entrevistas, elas ainda constituem hipóteses plausíveis acerca dos fatores que podem restringir o exercício do direito à retificação. Essa plausibilidade decorre não apenas da posição ocupada pelos entrevistados na operacionalização cotidiana do procedimento, mas também da convergência de suas percepções com obstáculos frequentemente apontados pela literatura especializada.

Com isso, as hipóteses levantadas permitem identificar diferentes situações potencialmente relacionadas ao fenômeno observado. Entre aquelas vinculadas às circunstâncias individuais, destacam-se: a) a simples ausência de interesse em realizar a retificação; b) a opção por não retificar em razão das dificuldades decorrentes da faixa etária, especialmente quando a alteração repercute sobre registros de pessoas com as quais se mantém vínculo de parentesco ou matrimonial; e c) a necessidade de tempo para a definição do prenome ou para a consolidação da identidade de gênero, levando ao adiamento da decisão.

Por sua vez, entre os fatores de natureza institucional e informacional, verifica-se a recorrência da hipótese de insuficiência de divulgação e orientação acerca do procedimento. Tal hipótese pode abranger: d) o desconhecimento do próprio direito à retificação; e) o conhecimento da existência do direito, mas não das formas concretas de exercê-lo; e f) a falta de informação acerca da possibilidade de obtenção da gratuidade mediante declaração de hipossuficiência. Soma-se a isso a questão dos custos econômicos do procedimento, frequentemente apontada pela literatura e também mencionada pelos entrevistados, especialmente em relação aos emolumentos e à

³⁴ Vide Seção 9.1.3.

documentação exigida, circunstâncias que podem desencorajar a realização da retificação.

Antes de discutir as hipóteses acima mencionadas, é mister mencionar as circunstâncias sociológicas relacionadas às percepções da população acerca dos serviços públicos. Este objeto de pesquisa advém da chamada sociologia dos guichês (*sociologie des guichets*) cuja evolução dos estudos ao longo do tempo culminou em não somente analisar como o Estado fornece o serviço e sua qualidade, passando a integrar também as expectativas dos usuários vis-à-vis os serviços. Nesse sentido, é possível exemplificar o trabalho de Marie Quarrey, que, analisando o trabalho dos agentes fiscais da fronteira, percebe a importância da socialização institucional destes atores quando colocados em face dos contribuintes, os quais tendem a projetar expectativas de fraudes sobre os agentes. (GONNET; SIMHA, 2025)

No tocante às percepções da população brasileira acerca dos serviços públicos, com destaque aos fornecidos pelos cartórios, a pesquisa feita pelo Datafolha (2022), em conjunto com o Colégio Notarial do Brasil e com a ANOREG/BR, revela que os cartórios seguem sendo a instituição que mais possuía confiabilidade até a data da pesquisa, além de ser aquela mais bem avaliada quanto aos serviços prestados quando comparada às empresas públicas.

Por outro lado, ao ser questionada sobre o que primeiro vem à cabeça quando pensam nos cartórios, a maioria das menções é relacionada a serviços, de modo que as menções negativas superam as positivas em 21 pontos. A mais comum entre elas é a menção à burocracia, seguida da fila/espera e aos preços altos. Por fim, como menções positivas têm-se: resolução de problemas; órgão sério/confiança; bom atendimento e justiça e cidadania.

No que diz respeito às pessoas transgênero, é comum observar na literatura pesquisas destinadas a avaliar suas percepções acerca da qualidade dos serviços de saúde, em especial aqueles fornecidos pelo SUS. Como exemplo, tem-se um estudo realizado em 2020 com residentes dos municípios de Crato, Juazeiro e Barbalha no Estado do Ceará, cujos resultados revelam uma percepção em geral negativa relacionada com insatisfação, não contemplação do nome social, discriminações sofridas e, por fim, não reconhecimentos de direitos. (SILVA *et al.*, 2020)

Tendo em vista o exposto, é razoável supor que a decisão de comparecer pessoalmente ao cartório é influenciada por dois fatores: a imagem dessas instituições como espaços burocráticos, lentos e onerosos; e a expectativa de vivenciar a transfobia

estrutural que, presente no cotidiano social, tende a se reproduzir também no atendimento dos guichês.

Como um exemplo mais preciso desse condicionamento de vontade/interesse, tem-se a obra “*Les dépanneurs de justice*”, Philippe Warin (2002) analisa o fenômeno do “não-recurso” (*non-recours*), que ocorre quando cidadãos que possuem o direito legal a determinado benefício ou prestação social simplesmente não o exercem. Segundo o autor, isso acontece por dois motivos principais: por um lado, o desconhecimento por parte da população e, por outro, a excessiva complexidade do aparato administrativo, o que acaba desestimulando o interesse das pessoas. Enfim, é plausível inferir que todas essas questões elencadas podem se constituir como a causa de baixa aderência à retificação via administrativa.

Isso posto, torna-se possível distinguir os conceitos de *vontade e poder de escolha*. Tomando como base as sugestões causais para a baixa aderência fornecidas pelos entrevistados — não sendo o objetivo deste trabalho questionar sua veracidade —, observa-se que eles sugerem a existência de situações em que a ausência da retificação não decorre necessariamente da falta de vontade, mas de obstáculos externos que dificultam ou inviabilizam o exercício do direito reconhecido.

Nessa perspectiva, questiona-se se há efetivamente poder de escolha quando a pessoa desconhece a existência do direito ou não sabe como exercê-lo; quando não consegue suportar os custos do procedimento e não é informada sobre a possibilidade de gratuidade; ou ainda quando depende da colaboração de terceiros para promover alterações registraes relacionadas ao seu estado civil. Embora esta pesquisa não permita responder empiricamente a essas questões, elas indicam situações nas quais a liberdade de optar entre retificar ou não retificar pode encontrar limitações relevantes impostas pelas circunstâncias vivenciadas pelo indivíduo.

Sob essa ótica, o grau de influência exercido pelo Provimento sobre a realidade social parece variar conforme as condições que permitem às pessoas transgênero mobilizar o direito reconhecido. Quanto maiores forem as oportunidades de acesso à informação, os recursos econômicos disponíveis e a capacidade de superar entraves burocráticos, maiores tendem a ser as possibilidades de concretização da faculdade jurídica assegurada. Em sentido inverso, a presença desses obstáculos tende a restringir a influência prática do ato normativo sobre a realidade que pretende transformar.

Essa conclusão torna-se particularmente relevante quando confrontada com a realidade social da população trans brasileira, marcada por vulnerabilidades

educacionais, econômicas e laborais (Vide Seção 9.2.1). Nesse contexto, os dados que indicam que apenas 42% das pessoas trans realizaram a retificação podem abranger tanto indivíduos que optaram livremente por não exercer essa faculdade quanto pessoas que, embora desejassem fazê-lo, encontraram obstáculos suficientemente significativos para restringir ou dificultar o exercício desse direito. Desse modo, a mera não realização da retificação não permite concluir, por si só, pela inexistência de interesse em exercê-la, exigindo que a análise da efetividade considere também as condições concretas que possibilitam ou limitam sua fruição.

8.1.1.1. A aprendizagem diante de um efeito imprevisto

A possibilidade, proposta por Julien Bétaille (2017), de se medir em graus a efetividade — como em um espectro — permite comportar tanto os efeitos previstos quanto não previstos, medidos de acordo com o grau com que destoam das finalidades.

Isso posto, os três entrevistados, ao serem questionados sobre casos “difíceis” que tenham presenciado, de modo a suscitar dúvidas sobre como agir diante dele, mencionaram o caso da recusa do ex-cônjuge em anuir com a retificação do assento de casamento da pessoa trans, que já havia procedido à alteração do seu registro de nascimento.

Ocorre que, após a alteração do registro de nascimento, o caput do art. 8º do Provimento n.º 73/2018 dispõe que deve ser comunicado o ato de averbação aos órgãos expedidores do RG, CPF, ICN, passaporte e do Título de Eleitor. Além disso, o respectivo §1º determina que cabe à pessoa transgênero solicitar que tais documentos sejam refeitos em adequação ao registro civil de nascimento.

Consequentemente, embora não seja especificado no artigo que também deve ser feita a comunicação à CTPS, tal pessoa, ao tentar atualizar a carteira de trabalho, não conseguiu devido à configuração de uma divergência de nomes no sistema, visto que o prenome na certidão de nascimento não correspondia ao da certidão de casamento.

Foi o primeiro caso, no Cartório, de uma pessoa *divorciada* que efetuou a retificação do registro de nascimento e, sendo o registro de casamento uma derivação do de nascimento, faz-se necessário, também, produzir a consonância entre eles. Todavia, o § 2º do art. 8º do Provimento dispõe que “a subsequente averbação da alteração do prenome e do gênero no de casamento dependerá da anuência do cônjuge”. Ora, o

ex-cônjuge do usuário não aceitou que sua certidão de casamento fosse alterada, gerando uma lacuna interpretativa para os funcionários do Cartório, uma vez que o Provimento mencionava *cônjuge*, e não dispunha sobre pessoas divorciadas.

Diante da dúvida sobre como proceder neste caso, os responsáveis fizeram uma suscitação de dúvidas direcionada ao Tribunal. O entrevistado 2 detalha como ocorre esse procedimento:

Tem uma previsão no nosso código de normas³⁵, dizendo que, quando existe alguma exigência que o cartório está fazendo em relação a um determinado procedimento e o cliente discorda dessa exigência, nós podemos reunir a documentação, hoje distribuída pelo PJE. Ele [o processo da suscitação de dúvidas] cai em varas cíveis e, a partir do momento que é distribuído, temos o prazo de 15 dias para fazer o protocolo. Este feito, temos que dar ciência para a parte, para que ela possa se habilitar no processo e contestar a nossa suscitação. **A suscitação é apresentar ao magistrado a situação que está sendo divergente — divergência entre o entendimento/procedimento do oficial e a pretensão do cliente — e questionar se a gente poderia ou não fazer o procedimento.** Dependendo da decisão, julga [a suscitação] como procedente ou improcedente.

Isso posto, o magistrado da vara para a qual a suscitação foi distribuída entendeu que, por analogia, também seria necessária a anuência do ex-cônjuge, visto que, no caso em questão, estão envolvidos direitos de duas pessoas. A única saída diante dessa discordância, segundo o § 4º do art. 8, foi pretender judicialmente para suprir o consentimento. E2 relata que não havia tido conhecimento, até maio de 2026, sobre o desdobrar desse processo judicial.

Sendo assim, embora a pessoa trans em questão não tenha sido entrevistada, é cabível supor, assim como relata o entrevistado 2, que esse imbróglio tenha gerado um grande impacto na vida da pessoa, que, com a divergência constando no sistema de dados eletrônicos do governo, não conseguiria retificar os outros documentos, pois, para isso, é necessário apresentar o último estado civil. Merece destacar que, segundo o § 2º do art. 515-D do Provimento 149/2023 do CNJ, “é vedada nova alteração extrajudicial do prenome mesmo na hipótese de a anterior alteração ter ocorrido nas hipóteses de pessoas transgênero”.

Dessa maneira, o próprio serviço que deveria conduzir à cidadania acabou por limitá-la, pois a pessoa ficaria impedida de retificar todos os outros documentos

³⁵ E2 se refere ao art. 151 do Provimento Conjunto n.º 93/2020, que institui o Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, que regulamenta os procedimentos e complementa os atos legislativos e normativos referentes aos serviços notariais e de registro do Estado de Minas Gerais.

necessários para a vida civil. O Cartório, por outro lado, após ter passado por esse distúrbio — que inclusive advém do próprio Provimento e de sua lacuna —, encontrou uma maneira de evitar que essa situação se repetisse, passando a informar a pessoa sobre as dificuldades que enfrentaria caso seu cônjuge ou ex-cônjuge não anuir:

Eu já peguei casos do cônjuge vir junto e já fazer as alterações na certidão de casamento e de nascimento. Mas é difícil se está divorciado (...). É a pessoa [requerente] que tem que trazer a anuência, com o cônjuge. Às vezes, para não constranger nenhuma parte, a gente orienta: se você alterar o nascimento, não tem como alterar documentos se você for casada ou divorciada, porque quando vai pegar para fazer um documento de identificação, é a certidão do último estado civil. (E1)

Hoje, se a pessoa for casada a gente coloca essa situação e já orienta a não fazer o do nascimento primeiro, ver se vai conseguir a anuência, para a gente não causar esse problema de novo. (E2)

É difícil apontar se houve falta de preparo ou apenas uma interpretação equivocada do Provimento. Talvez o requerente não tenha avisado sobre o divórcio, ou mesmo que o sistema apontasse o estado civil de casado, os servidores não previram os problemas práticos que isso causaria. Além disso, se essa informação não chegar ao setor de averbação, dificilmente os funcionários iriam identificar esse detalhe do histórico civil do interessado, visto que a análise interna é predominantemente documental, como será detalhado na próxima seção.

Por fim, ao analisar esses impactos sob o prisma da efetividade de Bétaille (2017), torna-se claro que tais efeitos certamente não eram a intenção do legislador. Na verdade, eles acabaram por distanciar a norma de seu objetivo primordial: assegurar a autodeterminação de gênero e, conseqüentemente, garantir a plena cidadania e a vivência digna do indivíduo em sua identidade real.

8.1.2. Burocratas de nível de rua como mediadores da eficácia

Partindo da definição, também, de Bétaille (2017) sobre eficácia, esta se caracteriza como o atingimento, de fato, dos objetivos previstos pelo legislador antes ou durante o processo de elaboração da Lei, correspondendo à “efetividade total”. Aplicando isso ao caso discutido, é possível afirmar que o Provimento — lei em sentido

amplo, como ato normativo — atinge sua finalidade no momento em que a pessoa trans recebe sua certidão de nascimento retificada, concretizando o direito subjetivo em questão.

O objetivo desta seção é, nesse sentido, analisar o momento entre o recebimento dos documentos e a entrega da certidão. Este é o momento em que as entrevistas semiestruturadas adquirem maior relevância, visto que as respostas dos candidatos possibilitam detalhar minuciosamente o procedimento (9.1.2.1) e evidenciar como a rotina cartorária influencia o atingimento das finalidades do Provimento (9.1.2.2).

8.1.2.1. A interação entre atendentes e requerentes como fator de eficácia

A reconstrução do fluxo procedimental mostra-se necessária porque a eficácia depende da capacidade conjunta do requerente e do agente cartorário de percorrer todas as etapas exigidas até a obtenção da certidão retificada. Assim, analisar como se dá o *savoir-faire* e a organização do Cartório nos permite avaliar em que medida o procedimento contribui ou não para o resultado pretendido pelo ato normativo.

Em primeiro lugar, ocorre uma divisão entre a parte externa, em que ocorre o contato direto com os usuários, e a parte interna (setor de averbações). A primeira é subdividida em “Guichê” e “Balcão”.

Nos guichês, é onde ocorre o primeiro contato entre o funcionário e o usuário, existindo para cada tipo de demanda uma senha específica³⁶, esta que para a solicitação de retificação de prenome e gênero é nomeada “TN”. Dessa maneira, quando o atendente chama a senha, ele já estaria preparado para performar um comportamento específico, visando a melhor atender o cliente. O entrevistado 1, que é escrevente no setor de guichês, exemplifica essas diferenças de tratamento:

O atendente que chama a senha TN já sabe que vai sentar uma pessoa no seu guichê que vai modificar o nome e o gênero, então por isso que o primeiro tratamento é perguntar como você quer ser tratado ou “Qual o nome que você vai passar a utilizar?”. Para o nascimento: “Olá, veio registrar o bebezinho hoje?!”, então já tem mais um entusiasmo. Quando já sabe que é óbito [pela senha ON], diz “Como

³⁶ Outras senhas utilizadas, além das mencionadas, são: NN, para o registro de nascimento e reconhecimento de paternidade; MN para marcação de casamento; UN, para União Estável e RN, para emitir CPF e procuração da Receita Federal.

eu posso te ajudar?”, então a gente tende a mudar a voz para não ficar muito sorrindo, não perguntar se está bem.

É possível destinar a senha TN apenas para os guichês, visto que o sistema não é capaz de direcionar um mesmo tipo de senha para os dois setores externos, ocorrendo esse impedimento para todas as outras senhas. Além disso, E1 detalha que, no início do ano de 2019, ainda não havia sido criada a referida senha, de modo que a pessoa transgênero que chegava ao Cartório desejando retificar recebia a senha “NN”, destinada a registros de nascimento e reconhecimento de paternidade.

Assim, era necessário que os atendentes questionassem ao requerente se ele desejava retificar somente o prenome ou também o gênero. Após a implementação da senha TN, decidiu direcioná-la para o guichê, onde não havia uma senha específica para o ato. Tendo isso em vista, infere-se que a criação da senha TN, além de tornar mais prático o atendimento, é a expressão, na rotina cartorária, dos aspectos da cultura gerencial interiorizada pelo RCPN de Uberlândia, no que tange à individualização do atendimento direcionado ao cidadão-cliente.

Em se tratando do Balcão³⁷, é para onde são direcionadas — mas não somente — as pessoas transgênero que já possuem os documentos e certidões necessários, de modo que os atendentes efetuam a conferência dos mesmos e em seguida iniciam a digitação do “Termo de Alteração de Nome e Gênero no Registro Civil”. O original deste termo encontra-se nos anexos do Provimento n.º 73/2018, embora o cartório tenha efetuado uma adaptação para tornar mais prática e rápida a digitação (Anexo B).

Isso posto, ao serem indagados sobre quais documentos representam os maiores óbices à continuidade do procedimento, os entrevistados foram unânimes em apontar o comprovante de residência como o entrave mais recorrente. Mais precisamente, são apresentadas três situações: a) a pessoa não possui o comprovante de endereço em seu nome; b) a pessoa residiu em outros municípios além de Uberlândia nos últimos cinco anos; e c) a pessoa não possui domicílio no Brasil.

Quanto à primeira situação, E1 destaca uma prática recorrente entre os atendentes: a tentativa de contornar a ausência desse documento mediante a indagação ao requerente sobre a existência de faturas ou boletos em seu nome. Se o requerente não

³⁷ A título de comparação, as senhas desse setor são as seguintes: CN, senha “normal” para pedir segunda via de certidão e outros; CP, senha “preferencial” para pedir segunda via de certidão e outros; CA, senha para pessoas acima de 80 anos, quando da solicitação de segunda via de certidão e outros e AN, senha para averbações, podendo ser de divórcio, emancipação, transcrição, retificações, interdição e todos os tipos de mandados.

possuir de nenhuma maneira o documento, existe uma declaração que pode ser feita pelos pais, amigos etc., cuja firma deve ser reconhecida em cartório.

Em relação à segunda situação, o procedimento pode se tornar um pouco dificultoso, pois, caso a pessoa tenha residido em outros municípios, será necessário apresentar, por exemplo, certidões de todas as cidades em que morou nos últimos cinco anos. Quanto à certidão de protestos, há um agravante de dificuldade, visto que é a única que, a depender da cidade, só é possível retirar presencialmente. No que diz respeito às outras certidões, o processo é relatado pelos entrevistados como de fácil e rápido acesso, pois os Tribunais fornecem-nas de modo desmaterializado. Além disso, o entrevistado 1 relata que também tem o hábito de auxiliar a pessoa em caso de estar faltando alguma dessas certidões, sendo possível solucionar o problema diretamente no balcão, caso o órgão responsável encaminhe a certidão via e-mail em tempo hábil.

Finalmente, em se tratando da terceira situação, E3 menciona um caso bastante específico, em que a pessoa transgênero não possuía residência no Brasil e, diante da impossibilidade de apresentar certidões brasileiras dos últimos cinco anos, fez-se necessária a juntada de certidão consular, em substituição àquelas emitidas neste país.

Após a conferência dos documentos, e assinado termo de alteração de nome e gênero pelo requerente e pelo oficial, a demanda é transferida para a parte interna, o setor de averbações, este que fará uma segunda conferência dos documentos e do termo, pois é possível que durante o atendimento não sejam percebidos defeitos materiais. A averbação é definida como “o ato de alterar o registro civil, podendo acontecer por decisão judicial ou por procedimento administrativo que tenha previsão legal”³⁸.

Não há nenhum documento mais importante que outro, sendo todos conferidos de maneira semelhante. O método utilizado pelo entrevistado 3 é de fazer uma *check-list* (lista de checagem) de acordo com a lista de documentos que o Provimento dispõe, enquanto que o entrevistado 2 menciona que inicia a conferência analisando o requerimento formal (Termo de Alteração de Nome e Gênero no Registro Civil):

Eu me baseio no requerimento formal, então a primeira análise que eu faço é com relação a este, vejo a questão se está declarada existência de passaporte, Identificação Civil Nacional (ICN) ou RG em outra federação. Assim sendo, eu preciso verificar se esses documentos foram anexados. Eu verifico se a pessoa informa se teve ou não ação

³⁸ Definição fornecida pelo entrevistado 2, durante o detalhamento de sua rotina de trabalho no setor de averbações.

judicial³⁹, porque, dependendo da resposta, é um documento a mais que precisa ser solicitado também [certidão de arquivamento do processo].

Além disso, E2 relata que outro óbice comum de acontecer é o requerente declarar e apresentar comprovação de residência em Uberlândia, mas também juntar certidão isolada de outro município. Nesses casos, o entrevistado relata que entra em contato com o mesmo, o qual revela que residiu em outros municípios.

Outra ocorrência mencionada foi a da apresentação de “certidão do Tribunal Eleitoral declarando que não se localizou inscrição daquele cliente no banco de dados”. Neste caso, o Provimento é claro em dispor que a falta de qualquer documento elencado no rol do §6º impede a alteração requerida (art. 4º)”, de modo que o funcionário também entrou em contato com a pessoa para verificar, visto que ela já havia mais de 18 anos e, portanto, deveria ter título eleitoral. Posteriormente, foi entregue o documento faltante e deu-se prosseguimento à finalização da demanda.

Com base no exposto, percebe-se que a rotina cartorária varia de acordo com o setor ao qual pertence o entrevistado, o que conduz a diferentes experiências vividas quando da existência de intercorrências durante o processo. Embora variados, os relatos indicam que a resolução desses óbices depende da interação entre funcionário e usuário, cujo resultado influencia na finalização do procedimento. Essa interação, portanto, configura-se como um dos determinantes para a eficácia da retificação.

8.1.2.2. O respeito às normas, a liberdade de agir e o encontro de valores

Em sua obra clássica *Street-Level Bureaucracy* (Burocracia de Nível de Rua), Michael Lipsky (2019) analisa o papel desempenhado pelos agentes públicos que atuam diretamente no atendimento à população. Ao criticar o caráter passivo desses indivíduos, seu principal argumento ressalta o potencial desses atores de atuar como verdadeiros *produtores* de políticas públicas.

Isso porque, além de manterem contato direto e contínuo com os cidadãos, tais agentes dispõem de importante poder discricionário. Este se manifesta na capacidade de influenciar a natureza, a quantidade, a qualidade e o acesso aos benefícios (LIPSKY,

³⁹ E2 refere-se ao caso de a pessoa ter iniciado anteriormente uma pretensão judicial para alteração de prenome e gênero. Em caso afirmativo, o §4º do art. 4º do Provimento n.º 73/2018 determina que a pessoa deve declarar a inexistência de processo com o mesmo objeto da alteração pretendida via administrativa, o que se faz por meio, por exemplo, da certidão de arquivamento.

2019, p. 55-57). Essa constatação não implica, entretanto, que eles devem desrespeitar regulamentos, leis ou decisões de seus superiores hierárquicos. Ao invés disso, tais influências normativas contribuem justamente para o caráter de previsibilidade, o que se evidencia de bastante importância para o serviço público.

Merece salientar que, embora essa autonomia seja uma característica intrínseca aos burocratas de nível de rua, ela possui um caráter relativo de acordo com a função ou a natureza da tarefa. Tendo em vista o cenário norte-americano, Michael Lipsky (2019) exemplifica essa relatividade por meio dos guardas de trânsito ou funcionários que concedem a permissão ao uso de armas, os quais, não obstante tenham contato direto com a população, possuem reduzida margem de discricionariedade na execução dessa tarefa.

Por outro lado, há casos em que o exercício da discricionariedade se mostra até mesmo como necessário para a execução do serviço. Uma das situações em que isso pode ser observado ocorre quando da execução de tarefas que demandam respostas humanizadas:

Eles têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamento sensíveis que não são redutíveis a formatos programados. Pode ser que decisões judiciais uniformes reduzam as desigualdades no sistema de justiça penal. Mas, também queremos que a lei seja sensível em sua capacidade de dar respostas às circunstâncias únicas de cada transgressão (LIPSKY, 2019, p. 59).

Nesse mesmo diapasão, o autor defende, no que tange aos serviços sociais, que essa discricionariedade do burocrata de nível de rua acaba por conferir legitimidade ao serviço prestado. Isso porque essa autonomia, ao mesmo tempo em que valoriza o trabalho do servidor, induz o usuário a reconhecê-lo como a principal via de acesso ao seu bem-estar. Tal aspecto, aplicado ao presente trabalho, assume grande importância, pois indica que a discricionariedade conduz à criação de um vínculo de confiança, o que certamente impacta a eficácia do procedimento de retificação.

Tendo em vista o elencado, uma das hipóteses iniciais desta pesquisa consistia na possibilidade de que os funcionários do RCPN de Uberlândia, enquanto burocratas de nível de rua, atuassem, dentro dos limites de sua liberdade de ação, dificultando ou facilitando o procedimento de retificação de prenome e gênero. Em outras palavras, partiu-se da premissa de que a atuação desses agentes poderia influenciar diretamente o

alcance do objetivo do Provimento — sua eficácia. Por outro lado, a análise empírica demonstrou que essa margem de liberdade não se distribui de maneira homogênea entre os diferentes setores do cartório.

Nas dimensões internas do Cartório, onde ocorre a etapa de conferência documental e averbação, as tarefas dos funcionários consistem em verificar se os documentos entregues correspondem ou não às exigências normativas. Nessa fase, sua discricionariedade mostra-se relativamente reduzida⁴⁰, uma vez que os agentes estão vinculados ao conteúdo do Provimento e às regras técnicas da atividade registral. Verificou-se que a autonomia concentra-se principalmente em aspectos metodológicos, como a ordem de conferência dos documentos ou a estratégia adotada para verificar o cumprimento dos requisitos legais.

Situação distinta foi observada no setor externo, cujos funcionários estão em contato direto com o público. É nesse espaço que a discricionariedade do burocrata de nível de rua encontra sua aplicação mais evidente, uma vez que a própria natureza da tarefa executada (atendimento ao público) contempla uma maior capacidade, por parte do agente, de influenciar a qualidade e o acesso aos benefícios.

Nesse sentido, E1 relatou uma série de práticas adotadas durante a prestação do serviço de retificação que não se encontram integralmente determinadas pelas *normas formais* do procedimento. Pelo contrário, tais práticas são *ensinadas* durante o treinamento⁴¹ daquele novo funcionário que ingressa na organização:

A pessoa no treinamento nunca está sozinha. Ele tem a tendência de durar de 30 a 45 dias nesses setores [guichê e balcão], porque [o novo funcionário] vai passar por cada treinamento específico. O treinamento é assim: a gente treina a pessoa antes, explica o que é a retificação; o que pode retificar, o que não pode. Porque muitos [requerentes] às vezes pensam que pode acrescentar um sobrenome, e a gente explica que é só o prenome. (...) Para a pessoa chegar no nível de atender um cliente, ela já vai saber conferir a documentação, o que pode e não pode fazer, como deve ser tratado. A/O [responsável pelo setor] costuma explicar, senta, pega o Provimento, “olha, vamos começar com esse Provimento... Agora a gente vai fazer o

⁴⁰ Merece salientar que, seguindo estritamente a definição de Lipsky, os funcionários do setor de averbações não poderiam ser considerados como “burocratas de nível de rua” por não estarem em contato direto com o público. Não obstante, E2 relata que quando da falta de algum escrevente responsável no setor de guichê e balcão, ele costuma supri-la. Além disso, há autores que, ampliando o conceito do autor, mencionam a existência de burocratas de “médio escalão” para caracterizar aqueles funcionários hierarquicamente superiores aos burocratas de nível de rua, e hierarquicamente inferiores em outra relação (LOTTA, 2012).

⁴¹ Impõe destacar que, embora E1 mencione que não efetuou treinamentos no setor do guichê, ele sustenta que “a gente tende a pontuar quem treina também; eu também tenho a função de observar e acompanhar os treinamentos feitos pela [pessoa responsável]”.

procedimento de como você vai atender...”; o responsável vai pra frente do guichê para explicar como deve ser tratado [a pessoa trans], para ver se está apta para começar a fazer o atendimento. E somente depois de todos os treinamentos, depois que aprende a organizar esses documentos, é que a pessoa começa a atender.

Isso posto, defende-se que, não existindo regras *formais* que estritamente delimitam uma certa forma de agir ou falar durante o atendimento — um cenário que, além de contradizer os princípios do Cartório de fornecer um serviço de qualidade e um acolhimento que se adapte à demanda do usuário, também extrapola a natureza humana de temperamentos variáveis —, o treinamento o melhor apreendido possível pelo novo funcionário ainda não será capaz de eliminar toda a discricionariedade que a própria natureza da tarefa impõe, seguindo os ensinamentos de Lipsky (2019).

Para que essa liberdade/autonomia se mostre mais evidente, na descrição de E1 sobre como ele executa seu serviço, destacam-se menções às seguintes práticas: a) perguntar ao requerente como deseja ser tratado; b) realizar cópias frente e verso ou organizar documentos distintos em uma mesma folha, ambos com o objetivo de reduzir os custos relacionados à quantidade de folhas arquivadas; e c) orientar a buscar assistência da Defensoria Pública quando declaradamente pobre.

Haja vista a limitação da amostragem, não foi possível verificar se tais práticas são disseminadas a todos os outros funcionários, o que, entretanto, não exclui seu caráter discricionário. Contudo, observa-se que durante suas respostas, o entrevistado utiliza recorrentemente a primeira pessoa do plural — a gente; nós; como em “a gente tende a facilitar para não onerar”⁴². Essa forma generalizadora de se referir ao modo de fazer das tarefas indica que E1 acredita que o restante dos funcionários faça como ele.

Como complemento, destaca-se que a discricionariedade sustentada por Lipsky (2019) bastante se assemelha ao que Michel Crozier (1960), caracteriza como “zonas de incerteza” em uma organização. Segundo o autor, o poder dentro das organizações não decorre exclusivamente da posição hierárquica ocupada pelos indivíduos, mas sobretudo das margens de liberdade existentes nas relações organizacionais. Em qualquer organização, os dirigentes procuram construir “zonas de certeza” por meio de regras, procedimentos e mecanismos de controle destinados a tornar previsível a conduta dos

⁴² Merece destacar que, embora o referido entrevistado mencione que não tenha efetuado treinamentos no setor do guichê, ele sustenta que “a gente tende a pontuar quem treina também; eu também tenho a função de observar e acompanhar os treinamentos feitos pela [pessoa responsável]”.

subordinados. Contudo, sempre permanecem “zonas de incerteza” que não podem ser completamente eliminadas.

Isso posto, parece razoável supor que tais zonas de incerteza se projetam no atendimento cartorário, em vista da impossibilidade do responsável pelo setor controlar todas as ações dos funcionários. Assim, as teorias de Crozier e Lipsky permitem compreender que, independentemente do quanto aquelas práticas são disseminadas, sua existência pressupõe uma discricionariedade que possibilita ao agente adotar condutas cujo resultado é a facilitação ou dificuldade do procedimento.

A análise pode ser finalizada pelas contribuições de Vincent Dubois (1999). O autor demonstra que os burocratas de linha de frente não atuam como executores mecânicos de regulamentos, mas como indivíduos influenciados por valores, emoções e percepções subjetivas. Essa perspectiva auxilia a compreender outro aspecto que influi na decisão por parte dos atendentes a utilizarem sua discricionariedade para facilitar (ou não) o acesso ao serviço.

Como exemplo, durante a entrevista de E1, observou-se uma recorrência da menção à satisfação pessoal em auxiliar as pessoas transgênero e vê-las “indo embora com a certidão na mão”. Tal postura sugere um processo de interiorização dos valores institucionais e de identificação com a finalidade social do serviço prestado. É justamente nesse ponto que as observações de Dubois e Lipsky (2019) convergem. Aplicando-se as duas teorias ao caso, é possível inferir que, não obstante os atendentes recebam treinamento semelhante e estejam submetidos às mesmas regras formais, o exercício de sua discricionariedade apresenta-se relacionado, em grande medida, com seus valores, motivações e do grau de identificação com os objetivos institucionais.

Em conclusão, os resultados sugerem que a influência dos burocratas de nível de rua sobre o procedimento de retificação se manifesta principalmente pela forma como são operacionalizadas as tarefas na rotina cartorária. A decisão de informar ou não sobre a gratuidade, encaminhar ou não à Defensoria Pública, adotar ou não estratégias para redução de custos e respeitar ou não determinadas práticas de acolhimento pode influenciar tanto a qualidade da experiência vivenciada pelos requerentes quanto a própria eficácia do Provimento. Desse modo, mesmo em um procedimento relativamente simples e regulamentado, parece razoável supor que o resultado desses processos decisórios impactam, mesmo que minimamente, na eficácia do direito à retificação de prenome e gênero.

8.1.3. Eficiência para quem?

Após analisadas a efetividade e a eficácia, resta o exame da eficiência do Provimento n.º 73/2018. Considerando a distinção proposta por Mader (2001), esta pesquisa concentrou-se na dimensão externa da eficiência, voltada às inconveniências suportadas pelos destinatários da norma. Desse modo, nesta subseção serão analisados os custos econômicos associados ao procedimento de retificação e seus potenciais impactos sobre o acesso ao direito; as controvérsias relacionadas à aplicação da gratuidade e os efeitos produzidos por práticas administrativas observadas na serventia; e, por fim, o papel desempenhado pela Defensoria Pública na viabilização prática das retificações.

8.1.3.1. Custos econômicos

Em primeiro lugar, é possível extrair os custos incidentes no procedimento de retificação de prenome e gênero com base na Portaria n.º 8.664/2025⁴³ da corregedoria geral do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, os quais são, para o ano de 2026 (em R\$):

⁴³ Atualiza, para o exercício de 2026, as tabelas que integram o Anexo da Lei estadual n.º 15.424, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a fixação, a contagem, a cobrança e o pagamento de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, o recolhimento da Taxa de Fiscalização Judiciária e a compensação dos atos sujeitos à gratuidade estabelecida em lei federal, e dá outras providências.

Quadro 1 – Valores parciais dos emolumentos e Taxa de Fiscalização Judiciária para 2026

ATOS DO REGISTRADOR CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS E JUIZ DE PAZ (TABELA 7)	Emolumentos	Taxa de fiscalização judiciária	Valor Final ao Usuário
4 — Averbação para alteração, restauração ou cancelamento de registro, bem como anotações por determinação judicial, excluídos o procedimento prévio, a certidão e os arquivamentos	100,13	12,87	113,00
8.2 — Certidão de documentos arquivados ou de dados eletronicamente enviados para ou recebidos de outros serviços registrais /notariais/ órgãos públicos	53,11	10,72	63,83
9 — Havendo no termo uma ou mais averbações ou anotações, acrescer ao valor da certidão	10,35	1,32	11,67
15 — Pelos procedimentos administrativos de reconhecimento de paternidade ou maternidade, biológico ou socioafetivo; procedimento de alteração de patronímico familiar; procedimento de registro tardio de nascimento estabelecido pelo Provimento n.º 28/CNJ, <i>procedimento de retificação de registro civil cujo erro não seja do próprio Oficial (...) excluídas as despesas com os arquivamentos de todas as folhas que compõem o procedimento, como o requerimento, as certificações de aberturas de vistas e recebimentos dos autos, a manifestação do Ministério Público e qualquer outra manifestação das partes ou do Juízo competente, excluídas, ainda, as respectivas certidões e a respectiva averbação (...).</i>	140,93	18,09	159,02
ATOS COMUNS A REGISTRADORES E NOTÁRIOS (TABELA 8)	Emolumentos	Taxa de fiscalização judiciária	Valor Final ao Usuário
1 — Arquivamento (por folha)	10,22	3,21	13,43

Fonte: Elaboração própria (2026), com base na Portaria n.º 8.664/CGJ/2025 do TJMG

Segundo a tabela, para o caso de uma pessoa transgênero nascida em Uberlândia, tendo residido apenas nesta cidade nos últimos cinco anos, o custo dos emolumentos incidentes (4; 8.2; 9 e 15) totalizam R\$ 347,52. Acrescentando o montante do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o qual é variável, chegamos no valor de R\$ 361,68, indicado no informativo que o RCPN de Uberlândia fornece. É, pois, o valor base, de modo que a esta importância deve ser acrescentado o preço do arquivamento por folha, o que faz com que esta análise deva ser dividida em dois pontos.

Tendo em vista os incisos do §6º do art. 4º do Provimento n.º 73/2018, que dispõe sobre os documentos necessários, consideremos a hipótese menos custosa possível: essa pessoa não é casada (inc. II); não possui ICN (inc. IV), passaporte (inc. V), carteira de identidade social (inc. IX) e não é biologicamente do sexo masculino (inc. XVI ou XVII) certidão da Justiça Militar), totalizando 11 folhas a serem arquivadas. Nesta hipótese, o requerente deverá pagar para receber a certidão retificada o valor de R\$ 509,41. Inversamente, tratemos do caso mais oneroso possível: a pessoa possui todos os documentos dos incisos, o que totaliza 16 folhas a arquivar e, portanto, o valor a ser pago passa a ser de R\$ 576,56. (*média de R\$ 543,00*)

Os valores podem aumentar tanto quanto forem os locais de residência dos últimos cinco anos, bem como quanto for a quantidade de tabelionatos de protestos desses locais. Ainda tratando de uma pessoa cujo assento de nascimento é Uberlandense, acrescentando o fato de que ela residiu também em Araguari/MG nos últimos 5 anos, o custo total pode variar de R\$ 589,99 — na melhor das hipóteses, contabilizando 17 folhas arquivadas (somando as outras seis certidões dos cartórios de Araguari) até R\$ 657,14 — na “pior” das hipóteses, totalizando 22 folhas arquivadas. (*média de R\$ 623,56*)

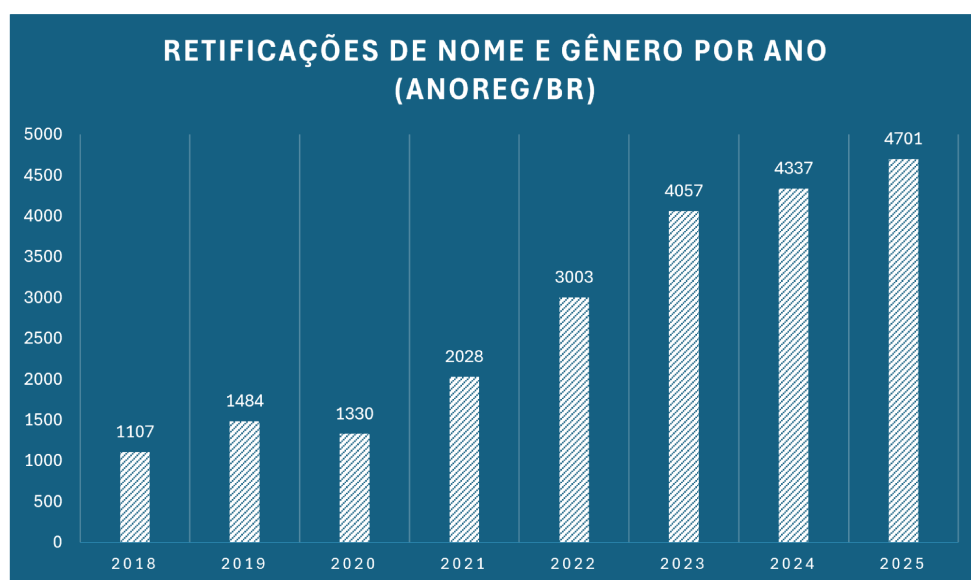
Para fins de comparação, imaginemos um novo caso hipotético: uma pessoa trans nascida em Salvador, tendo residido nos últimos cinco anos em Araguari/MG e na cidade de São Paulo/SP — onde há dez tabelionatos de protestos —, estando atualmente residindo na cidade de Uberlândia, onde solicitou a retificação. Essa pessoa deve desembolsar um montante que varia de R\$ 791,44 a R\$ 858,59 (contabilizando-se 17 + 15 ou 22 + 15 folhas arquivadas). Tais quantias não incluem os valores dos emolumentos relacionados às transferências de informações entre cartórios, conduzindo certamente ao aumento do ônus. (*média de R\$ 825,00*)

Expostos os valores, é preciso considerar a discricionariedade dos atendentes na otimização dos custos procedimentais. A despesa final torna-se menor quando o servidor — a exemplo de E1 — utiliza sua margem de liberdade para concentrar documentos em uma mesma folha ou aproveitar a frente e o verso dela, práticas que reduzem o custo de R\$ 13,43 por página arquivada.

Em conclusão, embora não tenha sido possível mensurar quão impactantes são esses valores para pessoas transgênero que desejam retificar e não o fazem, ainda resta viável observar que o custo médio do procedimento equivale a aproximadamente 41% do salário mínimo vigente (R\$ 1.621,00). Tal montante impõe barreiras significativas, especialmente quando considerado o perfil de vulnerabilidade socioeconômica de parte expressiva da população transgênero, a exemplo de indivíduos em situação de rua ou atuando como profissionais do sexo. Nesses contextos, a exigência de dispêndio financeiro para a garantia do direito à retificação de prenome e gênero configura-se como um óbice que coloca em xeque a eficácia do Provimento.

Não obstante, na medição da eficácia do direito decorrente desse ato normativo, observa-se um cenário positivo, em que o número de retificações cresce a cada ano, com exceção do ano de 2020:

Figura 2 - Evolução do número de retificações de nome e gênero no Brasil (2018-2025)



Fonte: Elaboração própria (2026), com base nos relatórios “Cartório em Números” da ANOREG/BR (2019-2025)

Diante dessa conjuntura, é plausível inferir que a atuação da Defensoria Pública desempenha um papel fundamental no incremento do número de pessoas trans que, a despeito das barreiras econômicas, conseguem acessar a via administrativa para a retificação de seus registros

8.1.3.2. *Incongruências administrativo-legais*

Segundo os dados da ANTRA (2022), o principal motivo pelo qual a pessoa ainda não tenha efetuado a retificação é o excesso de burocracia (55,2%), seguido por alto custo (53,2%) e falta de informações para a organização do processo (50%). Além disso, essa proporção cai quando o motivo é a transfobia institucional (25,3%), inexistência de isenção de taxas (23,6%) e não possuir toda a documentação necessária (23,4%).

Diante do exposto, em se tratando de pessoas hipossuficientes, de baixa renda ou declaradamente pobres, o custo total, mesmo que o menor possível, pode ser impactante ao ponto de conduzir à desistência do procedimento (como relatado pelo entrevistado 2). Sendo assim, a maneira com a qual o Cartório e seus funcionários tratam a questão da gratuidade pode influenciar no atingimento da eficácia do Provimento. Observa-se, pelas respostas dos entrevistados, que suas percepções variam de acordo com o seu setor, revelando como a própria estrutura organizacional conduz a maneiras específicas de ver e pensar o mundo.

Nesse sentido, quando questionado a E3 (escrevente-auxiliar) sobre sua percepção dos custos do processo, ele responde: “No final fica um valor alto. Não é nada que a gente pode fazer, porque é um valor tabelado, mas é realmente um valor bem alto, só quem está mesmo disposto a pagar ou ir na Defensoria e requerer gratuitamente”.

Além disso, enquanto o E2 (escrevente-averbação) percebe o custo total para a retificação como “exorbitante”, o entrevistado 1, atuando no setor externo dos guichês, relata que a maioria dos requerentes, ao descobrirem o preço, dizem “Nossa, só isso? Pensava que seria mais”, ou “Pensei que fosse um salário mínimo”. Destaca-se que E1 é enfático ao afirmar, durante diversos momentos da entrevista, que são raros os casos de questionamento de valor no procedimento de retificação de prenome e gênero, diferentemente do casamento civil, em que essa indagação é mais comum.

É possível vislumbrar que a percepção do entrevistado 1 assumiria maior “veracidade” e confiança, haja vista o contato direto com a população, se comparada às perspectivas dos outros entrevistados. Entretanto, não é razoável atribuir graus maiores de confiança a um ou outro relato, uma vez que a amostragem não foi suficiente para comparar as impressões de E1 com outros atendentes do balcão ou do guichê.

Soma-se a isso a probabilidade intrínseca à pessoa humana de que as respostas dos entrevistados contenham vieses, conduzindo, por exemplo, E1 a insuflar a perfeição da instituição. Da mesma maneira, o restante deles pode ter construído sua percepção justamente por não estar em contato frequente com os usuários e, consequentemente, não possuir a informação de que em muitos casos o custo não é visto como uma barreira, fazendo com que criem uma relação causal entre preços exorbitantes e a baixa aderência.

Diante desse cenário, embora a divergência de percepção dos atendentes não permita tecer conclusões definitivas sobre o real impacto dos custos para o público trans, defende-se que tal contradição é apenas a manifestação observável de uma disfunção normativo-administrativa ainda obscura.

Os entrevistados convergem todos no sentido de que a maioria dos casos de procedimento de retificação gratuitos advém do encaminhamento da Defensoria Pública (DP), que por sua vez possui uma declaração específica que os beneficiários devem entregar ao Cartório. Sabendo-se disso, ao ser indagado sobre a existência de uma declaração semelhante, mas produzida pela própria organização, o entrevistado 3, por exemplo, acredita que o RCPN de Uberlândia não a possui, de modo que durante seus 1,5 anos no setor, ele nunca havia presenciado outra declaração que não aquela da DP.

A fala do entrevistado 1 vai além, não se limitando à questão da gratuidade, ele relata que a maioria das pessoas transgênero nem precisou passar pelo primeiro atendimento, pois chegavam com o encaminhamento dessa instituição, já portando os documentos necessários. Ele atribui esse aspecto à rede de convivência de Uberlândia:

Dos nossos informativos, são poucos os que a gente direciona para a Defensoria. Lá, eles têm esses informativos, sabem até a ordem [dos documentos]. Aí eles chegam com o documento da defensoria [declaração/encaminhamento], com todos os documentos impressos e a gente só faz a digitação do termo de requerimento. **Mas a orientação realmente é enviar para lá.** É muito raro isso acontecer aqui por ter uma rede de convivência (com um amigo que fez pela defensoria pública) e por Uberlândia ter os mutirões [de retificação da DP].

Quando questionado sobre a possibilidade de solicitar a gratuidade diretamente no Cartório, sem o intermédio da Defensoria, E1 traz uma rica comparação com o procedimento do casamento civil gratuito. Segundo o art. 1.512, caput, da Lei n.º 10.406/02 (Código Civil), o casamento é civil e gratuita a sua celebração, mas o processo de habilitação e registro pode ter custos. Contudo, seu parágrafo único estabelece que a isenção de selos, emolumentos e custas para a habilitação, o registro e a primeira certidão depende da declaração de pobreza, sob as penas da lei.

No caso do RCPN de Uberlândia, para que a solicitação do casamento gratuito mediante declaração de pobreza seja aceita, esta deve ser acompanhada da apresentação de um rol de documentos comprobatórios a serem analisados pelo oficial (Anexo C). Como exemplo, é necessário juntar a) contrato de aluguel, prestação da casa ou declaração de residência com firma reconhecida; b) PDF impresso das carteiras de trabalho digital de cada um dos pretendentes; c) cópia dos três últimos contracheques de cada um dos pretendentes; d) cópia da certidão de nascimento de filhos que vivam sob dependência dos pretendentes; e) inscrição no CAD Único no nome dos noivos; f) declaração de próprio punho de cada um dos pretendentes, explicando os motivos do pedido de gratuidade, entre outros.

Assim, o entrevistado 1 faz um contraponto esboçando uma preocupação sobre a dificuldade que poderia trazer a aplicação desse mesmo procedimento para o caso da retificação de nome e gênero.

Se fosse [aplicado o rol do casamento gratuito] na questão da retificação, se os 86⁴⁴ chegarem informando que são pobres, o que a gente tem que fazer para realmente comprovar? Porque aí a gente teria que passar pra ele [o requerente] esse requerimento da gratuidade, então a gente teria que ter um rol da declaração. Teria que criar um informativo à parte da declaração para eles comprovarem. (...) Vamos supor que não existisse um amparo da Defensoria, então a gente também teria que fazer um procedimento, fazer um rol [de documentos] para confirmar, e aí seria muito difícil, muito conflitante, a pessoa ter que pegar carteira de trabalho, no CRAS.

No que tange ao rol de documentos para o casamento gratuito, destaca-se que ele se baseia no que dispõe o §1º do art. 140 do Provimento Conjunto n.º 93/2020, que instituiu o código de normas da corregedoria geral de justiça segundo o qual:

⁴⁴ Esse número é referente à quantidade de pessoas transgênero que retificaram o prenome e gênero no RCPN de Uberlândia, de junho a dezembro de 2025.

Art. 140. Para a obtenção de isenção do pagamento de emolumentos e da TFJ, nas hipóteses previstas em lei, a parte apresentará pedido em que conste expressamente a declaração de que é pobre no sentido legal, sob as penas da lei.

§ 1º O tabelião e o oficial de registro poderão solicitar a apresentação de documentos que comprovem os termos da declaração

Antes disso, o art. 139 do mesmo Provimento Conjunto estabelece que “O tabelião e o oficial de registro têm o dever de observar os casos de isenção de emolumento e da TJF previstos no *ordenamento jurídico vigente*, nos termos do inciso VIII do art. 30 da Lei n.º 8.935/1994⁴⁵”.

Nesse sentido, vige no ordenamento jurídico mineiro o inciso IV do art. 21 da Lei n.º 15.424/2004 (Lei de Emolumentos), a qual regulamenta a fixação, contagem, cobrança e pagamento de emolumentos nos serviços notariais e de registro, além do recolhimento da Taxa de Fiscalização Judiciária e da compensação de atos sujeitos à gratuidade:

Art. 21 Os declaradamente pobres estão isentos do pagamento de emolumentos e da Taxa de Fiscalização Judiciária:

I - pela habilitação do casamento e respectivas certidões;

II - pelo registro de emancipação, ausência, interdição e adoção.

III - pela averbação do reconhecimento voluntário de paternidade; (incluído pela Lei n.º 20.379, de 13/08/2012)

IV – pela averbação da alteração do prenome, do agnome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais; (incluído pela Lei n.º 24.632, de 28/12/2023)

V – pelos atos relacionados com os programas de habitação de interesse social. (incluído Lei n.º 24.632, de 28/12/2023);

Parágrafo único. Os beneficiários deverão firmar declaração e, tratando-se de analfabeto, a assinatura a rogo será acompanhada de duas testemunhas, com ciência de que a falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e criminal do declarante.

Isso posto, não foi possível verificar se o procedimento de retificação de prenome e gênero, em se tratando do caso do município em questão, possui alguma disposição expressa sobre o rol de documentos necessários para o pedido de gratuidade, embora os entrevistados informam que tal não existe. Para além disso, o art. 140 do Provimento Conjunto indica que cabe ao oficial *solicitar* a apresentação dos documentos que comprovem a pobreza, de modo que deixa uma lacuna interpretativa sobre quem deve *decidir* sobre o conteúdo dos documentos, competência que, provavelmente, é do próprio oficial do registro.

⁴⁵ O dispositivo mencionado refere-se ao dever atribuído, pela Lei dos Cartórios, de observar os emolumentos fixados para a prática dos atos do seu ofício aos notários e oficiais de registro.

Cabendo ou não a ele tal discricionariedade, E2 menciona que, para o caso do pedido de gratuidade no procedimento de retificação de prenome e gênero, existe/existiu uma *orientação* advinda do Sindicato dos Notários e Registradores de Minas Gerais (SINOREG-MG), versando sobre os documentos necessários a serem apresentados para a sua concessão:

Teve um contato a um tempo atrás [2023], quando saiu essa alteração da lei dos emolumentos que o Registro Civil [inclusão do inc. IV no art. 21 da Lei n.º 15.424/2004], em que eles **orientaram** — tinha acabado de sair, a gente não sabia o que seria solicitado, porque todos os atos que são pagos e fazemos de forma gratuita, o Cartório deve enviar para o Sindicato para que tenhamos ressarcimento dos atos gratuitos⁴⁶ —, daí é do sindicato a **exigência** de alguns documentos para ser feito de maneira gratuita. Me recordo que teve um contato que recebemos logo que entrou em vigor essa alteração, informando que eles tinham colocado como **documento essencial** o encaminhamento da Defensoria Pública. Então, foi uma **orientação** deles. E, geralmente, já vem dessa forma, já vem com o encaminhamento da Defensoria Pública.

Observa-se que E2 varia na caracterização da comunicação enviada pelo Sindicato entre “orientação” ou “exigência”, mencionando também a “essencialidade” do documento emitido pela Defensoria Pública. Dessa maneira, torna-se imperioso evidenciar se tal normativa assume caráter cogente ou não.

Em primeiro lugar, o art. 1º, parágrafo único, do Estatuto Social do Sindicato (2021) expressa que sua finalidade é “a coordenação, proteção e orientação geral da categoria dos notários e oficiais de registro (...)”, possuindo como uma das prerrogativas “colaborar, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a categoria econômica representada e com os associados” (art. 2º, item 4). Nessa mesma seara consultiva, um dos deveres impostos ao Sindicato é

5) emitir pareceres sobre projetos de lei, mandados de injunção, medidas provisórias, decretos e portaria de interesse da categoria

⁴⁶ O entrevistado trata do art. 32 da Lei de Emolumentos (n.º 15.424/2004), segundo o qual “A *compensação a Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais* pelos atos gratuitos por ele praticados em decorrência de lei, conforme o disposto no art. 8º da Lei Federal n.º 10.169, de 29 de dezembro de 2000, bem como a compensação pelos atos gratuitos praticados pelos Notários e Registradores das demais especialidades em decorrência de lei ou por decisão judicial, além da complementação de renda das serventias deficitárias, *serão realizadas com recursos provenientes do recolhimento de quantia equivalente a 7% (sete por cento) do valor dos emolumentos recebidos pelos Notários e Registradores*, assim distribuídos: I - 5,66% (cinco vírgula sessenta e seis por cento) para compensação aos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais pelos atos gratuitos praticados em decorrência de lei, bem como para complementação de renda das serventias deficitárias de Registro Civil das Pessoas Naturais, nos termos deste capítulo.

econômica representada e dos associados, recorrendo a quem de direito, contra qualquer medida prejudicial aos mesmos (art. 3º).

Em vista do elencado, infere-se que a comunicação enviada pelo Sindicato para os Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais tem natureza orientativa e consultiva, não assumindo, pois, um caráter cogente, e tampouco se caracterizando como uma normativa vinculante, o que seria mais propriamente de competência da Corregedoria Geral de Justiça do CNJ.

Isso posto, como relatado pelo Entrevistado 2 — pressupondo que ele não tenha compartilhado informações errôneas —, a orientação do Sindicato ocorreu logo depois que o Provimento começou a ser aplicado, após junho de 2018. Ou seja, anteriormente à inclusão do inc. IV ao art. 21 da Lei de Emolumentos, ocorrida em 2023, dispondo sobre a isenção do pagamento de taxas e emolumentos aos declaradamente pobres para a averbação de alteração do prenome e gênero.

Dessa maneira, depreende-se que o RCPN de Uberlândia teria deixado de seguir a orientação do Sindicato, visto que vai de encontro ao ordenamento jurídico vigente ao determinar como documento essencial o encaminhamento *vindo da Defensoria*. Isso porque, ao condicionar a gratuidade a um requisito externo, a diretriz sindical extrapola sua função representativa, uma vez que a lei estadual assegura o benefício mediante *declaração de pobreza*, sem exigir intermediação de órgãos terceiros.

Sabendo que o Cartório exerce um serviço *público*, seu caráter privado e de delegação não o isenta de respeitar os princípios gerais da Administração Pública, em especial o da Legalidade (art. 37, caput, CF/88). Segundo este, é defeso ao Poder Público efetuar exigências sem que a Lei expressamente autorize. Logo, se a Lei não estabelece o encaminhamento pela Defensoria Pública, qualquer exigência nesse sentido configura inovação indevida ao ordenamento jurídico, sendo, portanto, juridicamente inválida por não observar o devido processo legislativo.

Por um lado, o RCPN de Uberlândia parece ter se adaptado à nova legislação, o que pode ser observado na resposta de E2, que não possui a prática habitual de atender ao público:

Se o cliente chegar aqui e ele não tiver [o encaminhamento da defensoria], a gente pergunta se já passou por lá, mas se não passou, **a gente não pode obrigar** [o requerente ir até a Defensoria]. Então, a

gente precisa realmente [inaudível]⁴⁷ a gratuidade do procedimento com a declaração de termo próprio que nós possuímos.

Ora, não é isso que se observa pelo relato do Entrevistado 1, que diariamente está em contato com o público:

Dos nossos informativos, são poucos os que a gente direciona para a Defensoria. Lá, eles têm esses informativos, sabem até a ordem [dos documentos]. Aí eles chegam com o documento da defensoria [declaração/encaminhamento], com todos os documentos impressos e a gente só faz a digitação do termo de requerimento. **Mas a orientação realmente é enviar para lá.** É muito raro isso acontecer aqui por ter uma rede de convivência (com um amigo que fez pela defensoria pública) e por Uberlândia ter os mutirões [de retificação da DP].

Novamente, a impossibilidade de entrevistar outros funcionários com a mesma função impede a confirmação da habitualidade ou não desse *modus operandi* indicado pelo entrevistado. Não obstante, se aplicada a mesma lógica argumentativa generalizante⁴⁸ que E1 utiliza para descrever as estratégias de redução de custos para o usuário — é possível defender que a orientação de encaminhamento à Defensoria Pública constitui uma rotina institucionalizada para o atendimento de hipossuficientes na serventia.

Se essa conduta estiver sendo recorrentemente praticada pelos funcionários do RCPN de Uberlândia, é necessário questionar em que medida a discricionariedade que cada cartório possui de dispor operacionalmente sobre o modo de prestar os serviços acaba por afrontar o Direito à Informação. Do mesmo modo, é mister indagar de que maneira essa discricionariedade pode impactar o poder de escolha do indivíduo, essencialmente relacionado ao direito subjetivo em questão, visto que, no cenário exposto, ele deverá necessariamente se encaminhar até a Defensoria⁴⁹.

⁴⁷ Não foi possível identificar a palavra mencionada pelo entrevistado durante a transcrição do áudio, mas o contexto lógico da frase sugere que seja algo como “conceder”, “fornecer”, “efetuar”.

⁴⁸ Vide Seção 9.1.2.1.

⁴⁹ Vide Anexo E, referente à cartilha denominada “Retificação gratuita de nome e gênero”, presente no site da DP/MG, em que é mencionado que “o procedimento é gratuito para as pessoas registradas no Estado de Minas Gerais, *bastando declaração perante o cartório*”, baseando-se no art. 21, IV, Lei 15.424/04.

8.1.3.3. O papel essencial da Defensoria Pública

Tendo em vista tais lacunas e divergências administrativo-legais, o papel da Defensoria torna-se imprescindível para a conquista da cidadania. Mais especificamente, ela o executa por meio da promoção do mutirão denominado “Esse é o meu nome – Retificação de Nome e Gênero de Pessoas Transexuais e Travestis”, feito anualmente, durante o mês de junho, não somente em Uberlândia, mas em diversas outras regiões do Estado, de modo a participarem 20 delas no ano de 2026. (Anexo F)

Essa iniciativa é voltada a pessoas trans e travestis com 18 anos ou mais, possibilitando-lhes a regularização de sua documentação frente à identidade de gênero. A ação promovida tende a facilitar o processo, visto que, no caso de Uberlândia, basta enviar os seguintes documentos para o número de WhatsApp da defensoria: RG, Identificação Civil Nacional (ICN), Passaporte brasileiro, CPF, Título de Eleitor, Carteira de Identidade Social, Comprovante de endereço e comprovante de renda. Em seguida, a DP se responsabiliza por solicitar e adquirir todas aquelas certidões presentes nos incisos, terminando por encaminhar a pessoa até o Cartório. Caso o beneficiário opte pelo auxílio da Defensoria fora dos mutirões, será necessário, ele mesmo, providenciar todos os documentos e certidões do Provimento.

No município de Uberlândia, esses mutirões atingiram a marca recorde de 99 atendimentos em 2025 — um crescimento significativo frente aos 43 registrados em 2024. Nos anos anteriores (2022 e 2023), o desempenho havia sido mais contido, com 52 e 56 retificações, respectivamente.

A título de comparação, o Cartório informou que, em 2024, ocorreram 48 averbações, incluindo as enviadas da Defensoria e excluindo os envios para outros cartórios (quando de assento de nascimento não Uberlandense). Isso indica que aproximadamente 90% das retificações são encaminhadas pela Defensoria Pública. Além disso, entre junho e dezembro de 2025, o Cartório registrou 86 averbações.

Considerando que o total de atendimentos da Defensoria no mesmo ano foi de 99, infere-se que apenas 13 averbações decorrentes do encaminhamento por essa instituição foram processadas no primeiro semestre. Não foi possível obter os dados do primeiro semestre, mas, seguindo o padrão de 2024, é razoável supor que a quantidade seja ligeiramente maior que 99. Por outro lado, não há dúvidas de que esse descompasso entre primeiro e segundo semestres do ano é uma forte evidência do impacto direto dos

mutirões, realizados em junho, como o principal catalisador do fluxo de retificações na serventia de Uberlândia.

Diante desses números, torna-se evidente que a Defensoria Pública atua como uma segunda porta de entrada à cidadania, consolidando-se como o canal essencial para assegurar a gratuidade aos indivíduos em situação de vulnerabilidade⁵⁰. Isso porque essa instituição garante que a população trans tenha o suporte necessário para contornar entraves econômicos e não econômicos, contribuindo para a *eficácia* do direito subjetivo reconhecido pelo STF, pois, mesmo que com o auxílio da defensoria, o objetivo ainda foi alcançado pela via administrativa.

Entretanto, se esses dados corroboram o relato dos entrevistados de que a maior parte da população transgênero acessa a serventia por intermédio da Defensoria Pública, eles também evidenciam a alta dependência, por parte do Cartório, dessa instituição na concretização do direito à retificação por via administrativa. Para as pessoas que não conseguem o auxílio da DP ou não são informadas da possibilidade (no caso de Minas Gerais) de isenção de taxas e emolumentos — se declaradamente pobres —, isso pode ser uma explicação para a continuidade dos recursos à via judicial em busca da gratuidade, uma vez que os relatos dos entrevistados indicam que essa via ainda é utilizada.

Em vista do exposto, seguindo o conceito delimitado neste trabalho, centrado na análise da *eficiência* do ato normativo em questão com base nas inconveniências sofridas pelos usuários, tecem-se as seguintes conclusões. Essa instituição é, portanto, peça-chave na promoção da eficiência da via administrativa, pois, ao permitir que o processo seja feito gratuitamente para pessoas vulneráveis, ela faz com que se anulem as inconveniências econômicas que seriam suportadas pelo usuário. Outrossim, a *eficiência* não está absorta no mar dos indicadores, ela é obrigatoriamente interdependente da *eficácia* e da *efetividade*.

Aqui, tratou-se somente dos custos econômicos, os quais, por si só, já merecem a devida preocupação, visto que, conforme os dados expostos no início desta seção, a burocracia excessiva e o alto custo são dois motivos mais mencionados como impedimento para a retificação (ANTRA, 2022). Nesse sentido, ao passo que a Defensoria Pública atrai para si os custos econômicos, a organização e a coleta das certidões, ela elimina, simultaneamente, esses dois entraves que barram a concretização

⁵⁰ A discussão da vulnerabilidade, para o caso específico das pessoas transgênero, será aprofundada em seguida.

do objetivo do Provimento: conferir o poder de escolha de retificar diretamente em via administrativa, permitindo que este direito subjetivo seja plenamente usufruído. Em outras palavras, ela suprime um dos maiores óbices à sua eficácia ou efetividade total.

8.2. Máxima efetividade aos direitos fundamentais

*Vou lhe dizer o que a liberdade significa
para mim: não ter medo. Quero dizer, realmente, nenhum medo*⁵¹

*Ei macho, você vai ficar engasgado
Com as travestis entrando na universidade
E saindo de doutorado*⁵²

Considerando que o objetivo central da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) foi conferir máxima efetividade aos direitos fundamentais da população trans, a edição de um Provimento para regulamentar essa matéria ultrapassa a mera obrigatoriedade formal decorrente de seu efeito vinculante. Apoiando-se no pensamento de Luís Roberto Barroso (2001), a validade e a força de uma norma não residem apenas na obediência a um rito processual, mas em sua capacidade de modificar a realidade *de fato*.

Por conseguinte, o ato normativo em questão assume os mesmos objetivos da decisão da ADI 4275, o que pode ser evidenciado em seu preâmbulo ao resgatar a mesma fundamentação dos ministros. Portanto, a finalidade da norma é dupla: além de instrumentalizar o direito subjetivo de realizar a retificação diretamente pela via administrativa, visa-se também a garantir a máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Embora cada um resguarde sua singularidade, eles ainda estão inter-relacionados. Neste caso, incidem, de maneira não exaustiva, os direitos à

⁵¹ Trecho de fala de Nina Simone no documentário “*Nina: A Historical Perspective*” (1968). Reino Unido. Dirigido, fotografado e editado por Peter Rodis.

⁵² BIXARTE; JESI, Big. 2019. Disponível em: <https://www.letas.mus.br/bixarte/faces/>. Acesso em 15 jun. 2026.

igualdade, à liberdade (art. 5º, caput), dos quais são inferidos o direito à autodeterminação sexual e de gênero; à inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem (art. 5º, inc. X) e da vedação de discriminação odiosa (art. 3º, inc. IV), do qual decorre o direito ao pluralismo e à felicidade⁵³.

Conforme detalhado, os direitos fundamentais assumem contornos analíticos diferentes do objeto tratado até então. Nesse sentido, impôs-se analisá-los com base apenas nos indicadores de *efetividade* e *eficácia*, visto que o indicador de *eficiência*, definido majoritariamente como a relação custo-benefício ou de modo expandido, seguindo o conceito de Mader (2001), assume uma certa complexidade ao ser aplicado aos direitos fundamentais.

Por outro lado, poderia-se interpretar a restrição a um direito fundamental decorrente do sopesamento de princípios — por exemplo, entre o da segurança jurídica e o do livre desenvolvimento da personalidade, como discutido na primeira seção desta parte IV — como um custo ou inconveniência sofrida pelo indivíduo.

Para esclarecer esse ponto, é oportuno recorrer a Virgílio Afonso da Silva (2006), o qual, indo de encontro ao posicionamento clássico de seu pai, José Afonso da Silva, argumenta que a tradicional classificação das normas constitucionais quanto à sua eficácia (em plenas, contidas e limitadas) se revela incompatível com a dogmática constitucional focada nos direitos fundamentais. Isso porque, partindo da teoria dos princípios e adotando o modelo de “suporte fático amplo” sob a ótica da “teoria externa”, compreende-se que os direitos fundamentais são garantidos *prima facie* e não em caráter absoluto. Sendo assim, possuem uma tendência expansiva, mas estão sujeitos a colisões com outros princípios, o que exige restrições com base no caso concreto mediante a aplicação das máximas do sopesamento.

Por conseguinte, Virgílio Afonso da Silva sustenta que, como todos os direitos fundamentais são restringíveis, toda norma garantidora de direitos possui limitações, ou seja, *todas as normas constitucionais se revelam de eficácia limitada*. Dessa maneira, sendo essa restrição inerente à própria estrutura dos direitos fundamentais, ela não pode ser compreendida como um custo comparável às inconveniências práticas enfrentadas pelos usuários durante o procedimento de retificação. Se assim interpretada, o usufruto

⁵³ Indo ao encontro do posicionamento de Celso de Mello (Parte I, seção 1), Siqueira e Machado (2018, p. 179) defendem que o “direito à felicidade, embora não expreso, decorre de outros princípios, como a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação e, como tal, precisa ser garantido por todos, pelo Estado e pelas pessoas, posto que a busca pela felicidade é a meta de todo ser humano”.

de qualquer direito fundamental estaria necessariamente atrelado a uma inconveniência no cenário de colisão, e analisar minuciosamente cada uma dessas restrições é uma tarefa que extrapola o escopo deste trabalho e, talvez, as capacidades humanas de mapeá-las todas.

Quanto à dimensão externa da eficiência, poder-se-ia afirmar que o legislador constituinte tenha enfrentado inconveniências durante a elaboração do texto. De qualquer maneira, não é o intuito deste trabalho analisar os custos sofridos pelos constituintes durante a elaboração do texto constitucional e no reconhecimento dos direitos fundamentais. E, se a dimensão interna não nos permite falar em “custos” durante o exercício de um direito fundamental e da personalidade, não se aplicará, pois, tal indicador.

Isso posto, esta seção examina em que medida o reconhecimento do direito à retificação de prenome e gênero contribui para a máxima efetividade dos direitos fundamentais, analisando os impactos da vulnerabilidade social sobre sua concretização (9.2.1) e os limites da eficácia social diante da persistência de barreiras estruturais e discriminatórias (9.2.2)

8.2.1. Vulnerabilidade como óbice à efetividade

Trata-se, nesta seção, do cenário posterior ao exercício do direito subjetivo pela via administrativa, o qual se consolida por meio do recebimento da certidão de nascimento retificada. Se seguido o referencial teórico de Bétaille (2017)⁵⁴, a análise da efetividade e da eficácia dos direitos fundamentais pertinentes adquire como requisito prévio a existência desse documento. Pois somente a partir dela é possível analisar o grau de influência que o reconhecimento do direito subjetivo em questão exerce sobre a realidade observada, em vista de sua finalidade de permitir o pleno usufruto de direitos fundamentais à população transgênero.

Certamente, tais direitos são inerentes à pessoa humana, não se admitindo, juridicamente, que seu usufruto dependa dessa condição prévia. Ora, em se tratando da realidade social, quando se fala do objetivo de dar *máxima* efetividade aos direitos

⁵⁴ Efetividade como o grau de influência que exerce a norma jurídica sobre os fatos em vista de sua própria finalidade, e eficácia como a efetividade total, ou seja, quando o grau de influência assume sua completude ao alcançar plenamente o objetivo desejado.

fundamentais, infere-se que, mesmo que se iniciem com o nascimento da pessoa, há situações externas que impactam sua efetividade.

Em outras palavras, no caminho de fazê-los *eficazes*, a certidão de nascimento em consonância à identidade de gênero da pessoa é o primeiro passo para que, no que tange à cidadania, ao indivíduo se confira “a efetiva atribuição de direitos” em suas esferas política, civil e social. (PASSOS, 2005, p. 14 apud VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017, p. 4-5). É, pois, o momento em que a pessoa passa a “existir” perante o Estado, ao Direito e à Sociedade, constituindo-se, enfim, o “Direito a ter Direitos”.

Em contrapartida, defende-se que a conquista da certidão retificada, embora necessária, por si só, não garante o usufruto de seus direitos fundamentais decorrentes, em vista de uma realidade sócio-estrutural que as afasta dessa finalidade última. Dessa maneira, antes de se analisar a vulnerabilidade imposta por ela, é pertinente observar como diferentes levantamentos realizados entre 2017 e 2025 demonstram sua fenomenologia prática.

A priori, no campo educacional, os estudos analisados revelam uma relativa estabilidade na proporção de pessoas trans que concluíram o ensino médio. A pesquisa realizada por Nogueira e Cabral (2018) identificou que aproximadamente 33% das pessoas entrevistadas possuíam esse nível de escolaridade. Resultado semelhante foi encontrado pelo Censo Trans (2020), que registrou percentual de 32,4%, enquanto o levantamento da ANTRA (2022) apontou proporção ligeiramente inferior, de 27,1%.

As disparidades tornam-se ainda mais evidentes quando analisada a renda. Em 2017, 44% das pessoas trans recebiam até aproximadamente um salário mínimo⁵⁵, enquanto que apenas 29% delas recebiam entre 1 e 2,6 salários mínimos (NOGUEIRA; CABRAL, 2018). Três anos depois, o Censo Trans (2020) constatou que 60% dos participantes sobreviviam com renda equivalente a até um salário mínimo⁵⁶, indicando um cenário bastante divergente depois de três anos. Os resultados da ANTRA (2022⁵⁷) mostram um cenário mais positivo em comparação com as pesquisas anteriores: 17,4% recebiam até R\$ 1.100,00. Por fim, 29,5% relataram ganhar entre R\$ 1.100,00 e R\$ 2.000,00, semelhante ao cenário de 2017.

As dificuldades de inserção econômica também se refletem na forma de participação dessa população no mercado de trabalho, o que se demonstra pela pesquisa

⁵⁵ Salário mínimo em 2017: R\$ 937,00

⁵⁶ Salário mínimo em 2020: R\$ 1045,00

⁵⁷ Salário mínimo em 2022: R\$ 1212,00

de Nogueira e Cabral (2018), identificando que em 2017, 66% dos participantes exerciam atividades informais, contra 40,8% da média geral brasileira dos assalariados informais no mesmo ano (IBGE, 2018). Em perspectiva mais recente, estudo do IPEA (2025) demonstrou que essa desigualdade persiste quando do assalariamento formal: o rendimento médio de uma pessoa trans inserida nesse setor econômico era de um pouco mais que dois salários⁵⁸ mínimos em dezembro de 2023, valor aproximadamente 32% inferior à remuneração média dos trabalhadores formais registrada no mesmo período.

Nesse contexto, a prostituição aparece em diversos estudos como estratégia de sobrevivência. Os dados da ANTRA (2022) indicam que 18,1% das respondentes atuavam como profissionais do sexo, ao passo que o Censo Trans (2020) registrou percentual significativamente superior, de 89,5%. Embora a discrepância entre os levantamentos possa decorrer de diferenças metodológicas e de perfil amostral, ambos revelam a relevância dessa atividade na trajetória laboral de parcela expressiva da população trans.

Outro aspecto relevante refere-se à relação entre a retificação do registro civil de nascimento e a inclusão no mercado de trabalho. A pesquisa da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (2022) observou que, entre as pessoas que não haviam realizado a retificação de nome e gênero, um pouco mais da metade (55,19%) não trabalhava à época. Embora o dado não permita estabelecer uma relação causal, ele sugere a existência de uma possível associação entre reconhecimento jurídico da identidade de gênero e melhores condições de acesso ao trabalho.

A posteriori, o conceito de vulnerabilidade pode ser definido como um risco de lesão a um direito, que atenta contra os interesses do sujeito. Mais especificamente, ele se refere a uma *méconnaissance* (desconhecimento) desses interesses juridicamente protegidos, constituindo uma situação em que a pessoa se vê impossibilitada de exercer seus direitos, ou os possui de fato violados por terceiros ou pelo Poder Público (GAY; MONTANARI; SEVERINO, 2025, p. 157, tradução nossa).

Aplicando esse referencial teórico ao presente trabalho, essa *méconnaissance* não se restringe ao desconhecimento do direito subjetivo de retificar diretamente no cartório. Ela refere-se também ao desconhecimento do direito à liberdade, à igualdade, à inviolabilidade de sua intimidade, da privacidade, da honra e da imagem, da vedação à discriminação odiosa, além do direito de participar do pluralismo social e de viver sem

⁵⁸ Salário mínimo a esta época: R\$ R\$ 1.320,00

que se atente contra sua felicidade. Todas essas garantias, enfim, são regidas fundamentalmente pela dignidade da pessoa humana.

Isso posto, é sabido que há uma relação essencial entre o conceito de *vulnerabilidade* e de *minorias*: toda minoria é um grupo vulnerável, mas nem todo grupo vulnerável é uma minoria. Para melhorar a compreensão, é recorrente observar na literatura o exemplo que posiciona os refugiados e estrangeiros como grupos vulneráveis, mas não como minorias (SIQUEIRA; MACHADO, 2018).

Tendo em vista a complexidade do conceito de minoria, não há unanimidade em sua definição (MONTEIRO *et al.* 2026), embora reste uma certa padronização quanto aos seus elementos caracterizadores: a) *Diferenciador*, designando a existência de uma característica que distinga o grupo majoritário, considerando-se apenas etnia, religião e língua; b) *Quantitativo*, de modo que nem todos grupos numericamente inferiores precisam ser protegidos; c) *Nacionalidade*, reconhecendo direitos a grupos minoritários que se encontram dentro dos limites territoriais, independentemente de serem cidadãos ou nacionais; d) *Não dominância*, o qual exclui aqueles grupos que estão em situação de dominância no processo político e, por fim, e) *Elemento subjetivo da solidariedade*, definido como a vontade de preservar o elemento diferenciador (SIQUEIRA; MACHADO, 2018, p. 191-192).

Dessa maneira, a não inclusão, no elemento diferenciador, da questão sexual e de gênero — cuja menção ocorreu apenas no início do século XXI, com os a publicação, em 2007, dos Princípios de Yogyakarta (ALAMINO; DEL VECCHIO, 2018) —, conduz a alguns autores a não considerarem as pessoas LGBTQIAPN+⁵⁹ como minorias, mas sim como grupos vulneráveis em sentido estrito (SIQUEIRA; MACHADO, 2018).

Entretanto, aparenta-se mais razoável compreendê-las, também, como minorias, em consonância com o Parecer Consultivo n.º 24/2017, que em diversos momentos utiliza o termo para se referir a essa população. Desse modo, mais especificamente, pode-se dizer que tais minorias “são formadas por pessoas que são discriminadas por conta de sua orientação sexual, sua identidade de gênero ou por sua intersexualidade (...)” (VECCHIATTI, 2012, p. 37-38 *apud* SIQUEIRA; MACHADO, 2018, p. 193). Além disso, essas minorias possuem como características, segundo Siqueira e Machado, “a incapacidade de autoproteção; necessidade de especial proteção estatal;

⁵⁹ Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero (em sentido amplo), Queer, Intersexo, Assexuais, Pansexuais, Não-binários, dentre outras (+).

vulnerabilidade social; distanciamento do padrão hegemônico e opressão social” (2018, p. 196).

A articulação entre o aparato teórico da vulnerabilidade e os dados empíricos outrora expostos revela que a opressão, o distanciamento do padrão hegemônico e a necessidade de especial proteção estatal não são meras abstrações conceituais, mas condicionantes materiais que limitam a possibilidade de uma vida digna à população trans. Os indicadores de baixa escolaridade, disparidade de renda e forte informalidade laboral demonstram a fenomenologia prática daquilo que Gay, Montanari e Severino (2025) denominam como *méconnaissance*: um desconhecimento institucionalizado e uma violação sistemática dos interesses juridicamente protegidos desse grupo minoritário por parte do corpo social e do próprio mercado de trabalho.

Haja vista o supramencionado, mostra-se evidente por que a conquista da certidão de nascimento retificada, embora inaugure formalmente o “direito a ter direitos” defendido por Hannah Arendt, ainda não é capaz de findar com a vulnerabilidade das pessoas transgênero que se verificou, por depender de uma estrutura social de difícil ruptura.

Desenha-se, com isso, um paradoxo central para a compreensão da efetividade: o Provimento n.º 73/2018 do CNJ confere dignidade *documental* à pessoa, mas o usufruto pleno da cidadania em suas esferas civil, política e social continua mediado por barreiras socioeconômicas que o texto normativo não consegue, por si só, romper. A posse do documento adequado à sua identidade certamente tem o potencial de diminuir a exposição ao estigma nas relações civis cotidianas. Entretanto, defende-se que, se não eliminadas as marcas da exclusão familiar e social e da evasão escolar, por exemplo, manter-se-á a restrição ao acesso a empregos formais e protegidos — circunstâncias que em conjunto podem ser causas de muitos fatos sociais, exceto de uma dignidade plena.

Outrossim, a mensuração da intensidade com que as pessoas trans usufruem de seus direitos fundamentais após a retificação esbarra em uma segunda camada de vulnerabilidade político-institucional. Com o recente sucateamento de políticas públicas direcionadas à população LGBTQIAPN+ (SOUSA JÚNIOR; MENDES; TEIXEIRA, 2025), a incerteza da sobrevivência diária se mantém. Consequentemente, essa insegurança conduz a uma cidadania precária, que tem como base, sobretudo, o não reconhecimento desses indivíduos como pessoas humanas — igualmente dignas de terem suas demandas universalmente legitimadas —, por *simplesmente* extrapolarem uma moldura performática construída e imposta.

Nesse sentido, o respeito formal à norma e a retificação do prenome e gênero nas serventias extrajudiciais configuram-se como passos fundamentais, mas insuficientes para alterar a estrutura social hostil que circunda essas identidades. Analisando-se os fatos em sua dimensão material, o grau de proximidade entre as situações cotidianas experimentadas por essa minoria vulnerável e o pleno exercício de seus direitos fundamentais revela que uma certidão de nascimento retificada, conquanto dotada de *potencial* força transformadora, permanece significativamente distante de sua finalidade precípua, a efetividade total.

Em outras palavras, infere-se que o grau de influência que o reconhecimento do direito subjetivo à retificação de prenome e gênero diretamente em cartórios exerce na vida das pessoas trans é potencialmente afetado pela realidade circundante, o que certamente o afasta de seu objetivo explícito de conferir máxima efetividade aos direitos fundamentais. Se não é possível ter a plena certeza do real impacto que possuir uma certidão retificada causa para uma pessoa transgênero, não há dúvidas que o mundo dos fatos contribui negativamente para a efetividade desses direitos.

8.2.2. Eficácia social: uma utopia?

Ao descortinar o itinerário normativo que culminou na desjudicialização da retificação de prenome e gênero, deparamo-nos com o fechamento de um ciclo formal de garantia de direitos. Todavia, a transição do plano abstrato do Provimento n.º 73/2018 do CNJ para a concretude das ruas exige um questionamento severo: em que medida a eficácia jurídica tem se traduzido em eficácia social? A resposta a essa indagação impõe o tensionamento entre o texto legal e a densidade da realidade fática, onde a existência do direito frequentemente esbarra nas margens de uma sociedade estruturalmente transfóbica.

Para compreender esse descompasso, a literatura sociológica de Erving Goffman (1988) mostra-se basilar. Em sua teoria sobre o *stigma*, o autor conceitua o fenômeno como um atributo profundamente depreciativo, que reduz o indivíduo portador de uma identidade social “virtual” (aquilo que a sociedade espera que ele seja) a uma identidade social “real” deteriorada e marginalizada. No caso da população transgênero, a inadequação aos padrões da cisheteronormatividade opera como um estigma permanente. Antes do reconhecimento da possibilidade de se utilizar o nome social, o

documento de identidade atuava como o próprio vetor de exposição desse estigma, publicizando uma incongruência que expõe o sujeito ao vexame e à discriminação. A certidão retificada, embora inicie este processo, não dissolve esse cenário que se reorganiza nas interações cotidianas e mantém o indivíduo sob a constante ameaça da rejeição e da violência.

Segundo o site *Transgender Europe* (TGEU), há registros de dez casos de assassinato de pessoas trans desde 2015 em Uberlândia. Nesta cidade, em 2024, Cássia Vieira, de 27 anos, foi morta a facadas pelo seu ex-namorado que não aceitou o fim da relação, segundo o portal de notícias G1. Nacionalmente, os assassinatos de identidades femininas são a maioria esmagadora, com 97% de transfeminicídios. Além disso, o Brasil lidera, há *18 anos consecutivos*, o ranking global de assassinatos de pessoas trans e travestis, contabilizando 80 casos em 2025 (ANTRA, 2026).

Esses indicadores não são meras estatísticas de violência física, mas o reflexo de um processo sistemático de desumanização que empurra esses corpos *desviantes* para a vulnerabilidade socioeconômica, para a evasão escolar forçada e para a negação de direitos básicos como saúde e emprego formal.

Contudo, reduzir as *transvivências* exclusivamente à métrica da dor e da violência significaria cancelar a própria narrativa de subalternidade que as estruturas normativo-sociais impõem. A realidade vivida por essa população é também marcada por uma profunda potência, resiliência e insurgência. Contra todas as constrições normativas, as identidades trans e travestis têm fraturado as barreiras institucionais: observa-se, contemporaneamente, o ingresso expressivo dessa população nas universidades públicas, a conquista de diplomas de graduação e pós-graduação, a publicação de pesquisas científicas⁶⁰ e a ocupação nacional de espaços de poder no Direito, na política e nas artes⁶¹. Essas trajetórias de sucesso e emancipação demonstram que a população trans não são um sujeito passivo da história, mas um sujeito político ativo que, ao demandar e exercer seus direitos, reconfigura o próprio significado de cidadania no país.

⁶⁰ Como exemplo, podemos citar: Luma Nogueira de Andrade como a primeira travesti doutora do Brasil; Jaqueline Gomes de Jesus, que é professora do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ); Viviane Vergueiro, considerada uma das primeiras professoras trans da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Megg Rayara Gomes de Oliveira, que tornou-se a primeira travesti negra a conquistar o título de doutora pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

⁶¹ Como exemplo de pessoas políticas com grande poder de influência, temos Erika Hilton, deputada federal pelo PSOL; Duda Salabert, deputada federal e a vereadora mais votada na história de Belo Horizonte; Linda Brasil, a primeira mulher trans eleita deputada estadual em Sergipe. Na arte, não faltam exemplos: Linn da Quebrada, Vitta Pereira e Isma; Katy da Voz, Paladino e Degoncé; Bixarte, Urias; Jup do Bairro; Liniker; Majur; Pepita; Danny Bond; Ventura Profana, e diversas outras.

É nesse cenário de contrastes que a eficácia social se projeta por vezes, como uma utopia. Esse ideal habitaria um mundo inteligível onde direitos fundamentais adquirem o ápice de sua efetividade; um mundo em que a violência, a injustiça e a discriminação são passados remotos. Seria a consagração de uma realidade na qual todas as pessoas trans pudessem exercer sua autodeterminação sem limitações econômicas ou exclusão social; um plano onde todos fossem livres para decidir sobre a própria imagem e tivessem a sua honra e intimidade invioladas e respeitadas por seus pares humanos e pelo Estado. Finalmente, seria o momento em que o Direito deixaria de se limitar às “meras folhas de papel” de que falava Ferdinand Lassalle (2007), desprovidas de força fática, para enfim se transmutar na própria realidade material do corpo social.

Por fim, a análise mais profunda da eficácia esbarra em limites metodológicos e estruturais da própria sociedade. Compreender se o registro civil de nascimento retificado garante, de fato, o pleno usufruto dos direitos fundamentais exige avaliar o impacto real na vivência das pessoas trans. Se restar comprovado futuramente que a mudança documental promoveu a plena satisfação desses direitos, a medida terá provado sua eficácia. Contudo, é sensato supor que, embora a retificação extrajudicial seja uma *conditio sine qua non* e um passo fundamental para o resgate da dignidade, ela pode não ser suficiente, de forma isolada, para garantir o usufruto pleno desses direitos, haja vista as profundas barreiras e os preconceitos estruturais ainda presentes nesta realidade objetiva.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu da indagação acerca das razões pelas quais, apesar do reconhecimento jurídico do direito à retificação de prenome e gênero pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 4275 e da posterior regulamentação administrativa promovida pelo Provimento n.º 73/2018 do Conselho Nacional de Justiça, cerca de 42% das pessoas transgênero haviam concluído o procedimento da retificação. A hipótese inicial era de que, além dos entraves gerados por esse ato normativo, a sua implementação também enfrenta barreiras ligadas a fatores internos e externos das organizações.

Sua investigação iniciou-se pela comparação entre o cenário anterior e posterior à decisão da Suprema Corte, evidenciando que esta, ao reconhecer o direito subjetivo de retificar diretamente no RCPN, dotou-o de eficácia jurídica. Percebeu-se, pela análise dos julgados, que existia uma preocupação voltada à maximização da efetividade dos direitos fundamentais de igualdade e à liberdade (art. 5º, caput), à vedação de discriminação odiosa (art. 3º, inc. IV), à inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem (art. 5º, inc. X), ao pluralismo e à felicidade, entre outros.

Os estudos produzidos após 2018 se mostraram de certa heterogeneidade, partindo da argumentação que as disposições contidas no Provimento contradiziam o que fora decidido pelo STF, tais como as relativas à necessidade de anuência do cônjuge ou à quantidade de certidões visando à segurança jurídica; esta que foi utilizada como fundamentação para a crítica ao direito de sigilo decorrente do art. 5º; além de terem sido verificados argumentos que defendiam que o Provimento, tal como está, conduzia a uma relação harmônica com a dignidade da pessoa humana.

Em seguida, constatou-se que esse princípio — previsto no art. 1º, inc. III, da Constituição Federal —, ao ser interpretado como um fundamento da República Federativa do Brasil, constitui o pilar em que o Estado Democrático de Direito se estabelece, indicando a sua presença como princípio guia de todos os bens jurídicos protegidos pelas normas de direitos fundamentais. Assim sendo, com a evolução do pensamento jurídico, conferiu-se o dever da prestação positiva ao Estado, quando do

potencial ou lesão de fato a esses bens jurídicos, configurando, pois, o que se chama de direito subjetivo.

Nesse sentido, o reconhecimento do direito à retificação de prenome e gênero diretamente no cartório sem a necessidade de comprovar a transexualidade partiu da constatação de um cenário de violação dos princípios fundamentais da República, principalmente o da não discriminação, que impedia que pessoas transgênero pudessem exercer a cidadania em consonância com sua identidade de gênero, que transgride os padrões cis-heteronormativos. Dessa maneira, evidenciou-se que o Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais torna-se uma instituição imprescindível para que o indivíduo possa existir perante o Direito, o Estado e a Sociedade, devido à delegação por parte do Poder Público da competência de aplicar juridicamente o Direito ao Nome.

Na sequência, com a constatação do RCPN como porta de entrada para a cidadania, defendeu-se a necessidade de *dévoiler* seu funcionamento enquanto uma organização cujos atores, devido à sua proximidade com o público, assumem contornos de burocratas de nível de rua. Essa chave de leitura desveladora, estranha à ciência jurídica e própria aos campos de estudo da Sociologia das Organizações e Análise de Políticas Públicas, conduziu à separação do objeto de estudo em duas dimensões: os direitos e o ato normativo que deles decorre. Isso porque os atores cartorários, ao prestarem o serviço público, aplicam o *Provimento* como ato normativo, respeitando suas disposições, de modo que os direitos fundamentais são consequência dessa implementação.

Essa separação mostrou-se valiosa e coerente para com a metodologia empírica característica de estudos de campo, que demandam, em uma primeira análise, a utilização de critérios mensuráveis. Diante da constatação de um estado da arte sobre eficácia social de direitos fundamentais predominantemente documental-bibliográfico, propôs-se a aplicação dos critérios comuns à Avaliação de Impacto Legislativo (AIL): a efetividade, eficácia e eficiência. Desse modo, a medição do grau com que os efeitos são observados na realidade em vista de seus objetivos implícitos e explícitos, a verificação se estes foram totalmente alcançados, e a investigação dos custos sofridos pelos seus destinatários durante todo o procedimento de aplicação do Provimento n.º 73/2018 foram escolhidos como as réguas empíricas para a análise da eficácia social dos direitos fundamentais em questão.

Por outro lado, em se tratando de fenômenos sociais, constataram-se as limitações anteriormente previstas pelas pesquisas em AIL tal como a impossibilidade

de se recuperar todas as variáveis incidentes e mapear todas as relações causais, sem se olvidar da amostra reduzida utilizada como fonte para esta pesquisa. Não obstante, as interconexões entre as respostas obtidas das entrevistas semiestruturadas e a interdisciplinaridade teórica adotada fizeram com que chegássemos a resultados que corroboram as hipóteses, refutam-nas e fornecem descobertas para além destas.

A priori, quanto ao objetivo implícito de desjudicializar as demandas por retificação de prenome e gênero e consequentemente tornar o procedimento mais simples e rápido, constatou-se que, de fato, o procedimento se mostra de grande eficiência no que tange ao tempo: é possível receber a certidão de nascimento retificada de três a cinco dias úteis. Por outro lado, verificou-se que a percepção unânime por parte funcionários do RCPN de Uberlândia como um procedimento mais simples, rápido e prático, embora tida como coerente com sua especialização, contradiz as experiências identificadas pelos dados da Associação Nacional de Travestis e Transsexuais (2022) quanto às pessoas que ainda não retificaram. Além disso, observou-se que o Cartório ainda recebe demandas oriundas da via judicial, o que pode indicar uma falha associada ao desconhecimento sobre o direito de isenção de taxas e emolumentos.

No que tange à segurança jurídica, também se verificou um consenso, com sutis diferenças, quanto à compreensão de que os documentos e as certidões que devem ser apresentadas para dar início ao procedimento são necessários e bem utilizados. Em contrapartida, a aplicação da teoria do sopesamento entre esse princípio e o do livre desenvolvimento da personalidade indicou que o objetivo de prevenir riscos a terceiros assume um caráter mais hipotético de concretização em comparação com a observação fática dos danos sofridos pela população transgênero. Visando cessar esse descompasso, propôs-se a solução de reduzir o tempo de cinco para um ou dois anos da apresentação de certidões dos últimos locais de residência, de modo a diminuir a restrição efetuada ao livre desenvolvimento da personalidade ao mesmo tempo em que se mantém a segurança jurídica para terceiros.

A posteriori, no que tange aos objetivos explícitos, a aplicação do conceito de efetividade proposto por Bétaille (2019) nos permitiu sugerir como hipótese de que *o grau de influência que o Provimento exerce nas pessoas trans que ainda não retificaram, e que possuem a vontade de fazê-lo, em vista a permitir que elas exerçam a faculdade de retificar o prenome e gênero, pode variar de acordo com a imagem que*

elas têm do Cartório, bem como de acordo com as expectativas de sofrer transfobia institucional.

Além disso, as opiniões dos entrevistados sobre os motivos que explicam por que cerca de 60% da população trans ainda não havia efetuado a retificação indicam a predominância de fatores externos à pessoa, o que coloca em xeque a hipótese de que tais números decorrem apenas da mera recusa em não participar do procedimento. Ademais, suscitou-se o questionamento se é possível falar em exercício da vontade e do poder de escolha quando da existência de custos e do desconhecimento de direitos. Por fim, constatou-se que o acontecimento de um efeito imprevisto destoante do objetivo do Provimento fez com que os funcionários adaptassem sua rotina diária ao passar a prevenir os requerentes casados ou divorciados sobre os danos decorrentes da não anuência.

Em seguida, percebeu-se que os agentes cartorários executam um papel ativo no decorrer do procedimento que pode tanto impactar positivamente quanto negativamente no resultado visado. Isso porque, compreendendo-os como burocratas de nível de rua dotados de discricionariedade, os atos relatados — tais como encaminhar para a Defensoria em caso de vulnerabilidade econômica; auxiliar na coleta de certidões faltantes; juntar mais de um documento em uma mesma folha a ser arquivada visando diminuir o custo final, além do questionamento sobre o pronome com o qual a pessoa transgênero deseja ser tratada — são práticas informais que podem escapar das zonas de certezas existentes no ambiente organizacional. Sendo os burocratas pessoas humanas, dotadas de valores, seus *savoirs-faire* podem variar de acordo com a consonância dos primeiros com os do Cartório, canalizando os segundos em direção (ou não) à eficácia do Provimento.

Na sequência, a análise da dimensão externa da eficiência, para além do indicador temporal, ao mesmo tempo que confirmou a hipótese do entrave financeiro comumente observada na literatura, também conduziu a descobertas inesperadas. Assim, observou-se que a tradução dos custos econômicos em *inconveniências* pode variar de acordo com a situação socio-econômica da pessoa transgênero, bem como da origem de seu assento de nascimento ou da quantidade de municípios em que residiu nos últimos cinco anos.

Por outro lado, embora os dados da ANTRA (2022) revelam que o custo do procedimento é o segundo maior entrave, após a imagem de “burocracia”, os relatos indicam a possibilidade de, para o caso de Uberlândia, tais dificuldades não se

projetarem tão assiduamente. Isso porque a Defensoria Pública, por meio dos mutirões, acaba por ser responsável por cerca de 90% das retificações efetuadas no Cartório, atraindo para si as inconveniências econômicas e burocráticas. Tal constatação vai ao encontro do consenso, por parte dos entrevistados, de que a maioria das demandas recebidas advém desse órgão, além de existir a percepção de que é bastante raro o questionamento sobre valores por parte dos requerentes.

Em contrapartida, evidenciou-se um descompasso entre os setores internos e externos do Cartório. Na parte interna, que se caracteriza por possuir reduzido contato com o atendimento ao público, há o reconhecimento da não-obrigatoriedade de encaminhar o requerente para a Defensoria Pública ou de demandar a apresentação do requerimento emitido por esta. Já na parte externa, onde há contato constante com o público, percebeu-se a probabilidade de que ainda seja seguida uma orientação proposta pelo Sindicato dos Notários e Registradores de Minas Gerais (SINOREG/MG) de apresentar o encaminhamento da defensoria como documento necessário para conferir a gratuidade.

Essa recomendação, ocorrida anteriormente à inclusão do inc. IV no art. 21 da Lei n.º 15.424/2004 (Lei de Emolumentos), revela-se, atualmente, como estando em descompasso com o Princípio da Legalidade que rege a Administração Pública, tendo em vista que essa disposição possibilita que o procedimento de retificação seja feito, com isenção de taxas e emolumentos *por meio de declaração de pobreza*. Desse modo, qualquer demanda que extrapola esse documento configura inovação ao ordenamento jurídico e, portanto, inválida, pois não respeitado o processo legislativo. Defende-se que, se verificada a disseminação dessa prática para os demais atendentes, encaminhar o usuário diretamente à Defensoria, sem que seja informado da possibilidade de solicitar a gratuidade diretamente no Cartório incorre em plena violação do dever de informação.

Por fim, os resultados indicaram que, embora a retificação de prenome e gênero represente importante instrumento de reconhecimento jurídico e concretização da dignidade da pessoa humana, sua capacidade de transformar a realidade vivenciada pela população trans encontra limites nas vulnerabilidades estruturais que marcam essa minoria. Desse modo, constatou-se um paradoxo: ao mesmo tempo em que o Provimento n.º 73/2018 assegura a dignidade documental e o reconhecimento formal da identidade de gênero, o usufruto da cidadania material permanece condicionado por barreiras históricas relacionadas à renda, ao trabalho e à exclusão social. Outrossim, a pesquisa sugere que a eficácia social dos direitos fundamentais não depende apenas da

existência da norma ou da disponibilidade do procedimento administrativo, mas também das condições concretas que permitem sua fruição.

Persistindo esse distanciamento entre o reconhecimento jurídico e a realidade social, permanece também o desafio de transformar os direitos formalmente assegurados em experiências efetivamente vividas, distanciando o objetivo de conferir máxima efetividade aos direitos fundamentais de sua concretização no cotidiano das pessoas trans. Distanciando-se, pois, de sua eficácia social.

Diante desse hiato entre a norma e o fato, encerra-se esta reflexão com um questionamento inevitável à dogmática jurídica: é possível falar, verdadeiramente, em centralidade da Dignidade da Pessoa Humana como fundamento da República, enquanto os direitos mais elementares à existência continuam sendo um horizonte distante e negado às pessoas trans?

Se a dignidade humana pressupõe a universalidade, a sua relativização nas esquinas do país não representa apenas uma falha de eficácia do Provimento n.º 73/2018; representa, fundamentalmente, a própria crise de legitimidade do Estado Democrático de Direito, o qual, embora seja o melhor caminho para atingir a eficácia social dos direitos fundamentais, ainda não consegue transformar plenamente o Direito em Realidade.

REFERÊNCIAS

ALAMINO, Felipe; DEL VECCHIO, Victor. Os Princípios de Yogyakarta e a proteção de direitos fundamentais das minorias de orientação sexual e de identidade de gênero. *Revista de Direito Brasileira*, v. 20, n. 8, p. 186-205, 2018.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 782-798, dez. 2017.

ANDRADE, Isadora Castilho de; SILVA, Devanildo Braz da; CALEMAN, Silvia Morales de Queiroz. Análise da eficácia social de um programa de produção agroecológica destinado a pequenos produtores rurais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, SP, v. 12, n. 2, p. 22-43, mai./ago. 2016.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Diagnóstico sobre o acesso à retificação de nome e gênero de travestis e demais pessoas trans no Brasil*. Brasília, DF: Distrito Drag, 2022. 99 f.

BARROSO, Luis Roberto. Eficácia e efetividade do direito à liberdade. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 2, n. 2, p. 100-109, 2001.

BATTAGLIN, Bettina Augusta Amorim Bulzico; OPUSZKA, Paulo Ricardo. O dilema da cidadanização das pessoas transgênero no Provimento n.º. 73/2018 do CNJ. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 18, n. 1, e67435, 2023.

BENTO, Berenice. *A reinvenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual*. 3. ed. Salvador: Devires, 2017.

BENTO, Berenice. Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal. *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, v. 4, n. 1, p. 165-182, jan./jun. 2014.

BÉTAILLE, Julien. Le concept d'effectivité-action. In: MÍGUEZ MACHO, Luis; ALMEIDA CERREDA, Marcos (coords.). *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*. Santiago de Compostela: Andavira: Escola Galega de Administración Pública: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017. v. 2, p. 367-383. ISBN 9788494863479.

BOYADJIAN, Gustavo Henrique Velasco. *Alterações registrais decorrentes da transexualidade: análise jurisprudencial e considerações referentes ao discurso fundamentador das decisões alicerçado na busca da certeza biológica e em normas assecuratórias da dignidade da pessoa humana*. 2019. 86 f. Tese (Doutorado em Ciências da Saúde) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. DOI: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2020.3301>.

BUTLER, Judith. *Discurso de ódio: uma política do performativo*. Tradução: Roberta Fabbri Viscardi. São Paulo: Editora Unesp, 2021. 284 p.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Tradução de Renato Aguiar. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 abril 2026.

BRASIL. Decreto n.º 9.886, de 7 de março de 1888. Regulamenta a execução da Lei n.º 3.353, de 13 de maio de 1888. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1888. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1880-1889/decreto-9886-7-marco-1888-543986-publicacaooriginal-53981-pe.html>. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Decreto Estadual n.º 46.860, de 8 de setembro de 2020. Provimento Conjunto n.º 93/2020 da Corregedoria-Geral de Justiça e da Secretaria de Estado de Governo de

Minas Gerais. Belo Horizonte: TJMG, 2020. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br>. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 23 abril 2026.

BRASIL. Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 25 abril 2026.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 1º março 2026.

BRASIL. Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP); altera as Leis n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, entre outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 jun. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.097.995/RJ, Processo n.º 2008/0239711-7. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 27 abr. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 18 maio 2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 3 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.275/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público, Brasília*, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

CAIRES, Daniel Silva. O impacto real da ação popular e a necessidade de sua eficácia social plena como um meio para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia. *Revista Avant*, v. 7, n. 1, 2023.

CAVALCANTI, Mário; PATEO, Cristiano; SILVA FILHO, José. *A inserção e as características das pessoas trans no assalariamento formal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2025.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL; ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL; DATAFOLHA. *Imagem dos Cartórios III*. São Paulo, jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em Números: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário*. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 2 jun. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento n.º 73, de 28 de junho de 2018. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em: 9 março 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento n.º 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em: 9 março 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento n.º 153, de 26 de setembro de 2023. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5284>. Acesso em: 9 março 2026.

CORRÊA, A. P.; FRÓIS RODRIGUES, V. Los desafíos para la concretización del derecho fundamental para la dignidad en la actuación extrajudicial: un análisis comparativo entre la desestimación 73 del CNJ y la ADI 4275/DF. *Opinión Jurídica*, v. 21, n. 44, p. 260-278, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)*. San José, Costa Rica, 1969.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Parecer Consultivo OC-24/17, de 24 de novembro de 2017: identidade de gênero, igualdade e não discriminação a casais do mesmo sexo*. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2017.

COSTA, Rosa Carolina Negrini da. *Avaliação Legislativa Retrospectiva: políticas públicas de transporte coletivo da cidade de Mococa-SP*. 2022. 172 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Franca, 2022.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. 450 p. (Coleção Sociedade Moderna, v. 2)

DE VIDIS, Graziela Alves Moreira; FERRARESI, Camilo Stangherlim. A eficácia dos direitos fundamentais: análise constitucional do direito de comunicação no Brasil. 2015. *Revista Multiplicidades*, Bauru, v. 6, n. 5, p. 127-154, jun. 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Mutirão Esse é Meu Nome*. Belo Horizonte: DPMG. Disponível em: <https://defensoria.mg.def.br/projetos/mutirao-esse-e-o-meu-nome/>. Acesso em: 5 jun. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Retificação de nome e gênero: como funciona e quem pode fazer*. Belo Horizonte: DPMG, 2026. Disponível em: <https://defensoria.mg.def.br/saber-direito/retificacao-de-nome-e-genero-2/>. Acesso em: 5 jun. 2026.

DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, 1999.

DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 1999.

FERREIRA, Letícia Araújo. *Eficiência e efetividade social do registro civil das pessoas naturais*. 2021. 222 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2021.

FERREIRA, Pedro. *A (in)efetividade do Provimento n.º 73/18 do CNJ e a possível continuidade do uso do nome social*. 2018. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

FLÜCKIGER, Alexandre. L'effectivité du droit. In: AUER, Andreas; FLÜCKIGER, Alexandre; HOTTELIER, Michel. *Droit constitutionnel suisse*. Berne: Stämpfli, 2009.

GAY, Laure; MONTANARI, Elise; SEVERINO, Caterina. *La vulnérabilité, nouvel outil pour la promotion de l'effectivité des droits fondamentaux?* Paris: Mare & Martin, 2025.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GONNET, Aurélie; SIMHA, Jules. Pour une sociologie des attentes individuelles des gouvernés. *Sociologies Pratiques*, n. 51, p. 1-19, 2025.

HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos; PADEIRO FILHO, Orlando de Souza. A relevância de uma política pública de acesso à justiça aos mais vulneráveis: a alteração de nome diretamente no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais e o direito ao esquecimento dos transexuais. *ContraCorrente*, n. 202023.1, p. 27-45, 2023. ISSN 2525-4529.

IBGE. *Informalidade cresce e atinge 37,3 milhões de trabalhadores em 2017*. UOL Economia, São Paulo, 5 dez. 2018. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2018/12/05/ibge-trabalhadores-informalidade-brasil-2017.htm>. Acesso em: 10 jun. 2026.

JESUS, Jaqueline Gomes de. *Orientações sobre identidade de gênero: conceitos e termos*. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: [s.n.], 2012. 42 p. Disponível em: <http://www.sertao.ufg.br>. Acesso em: 15 maio 2026.

KEUDJEU DE KEUDJEU, John Richard. L'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Afrique subsaharienne francophone. *Revue juridique et politique des États francophones*, v. 71, n. 2, p. 192-226, 2017.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEROY, Yann. La notion d'effectivité du droit. *Droit et Société*, n. 79, p. 715-732, 2011.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org.). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

MADER, Luzius. *L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne: Payot, 2001.

MASTRODI, Josué; DA CONCEIÇÃO, Paula Gomes da. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 1468-1494, 2016. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711>. Acesso em: 17 abril 2026.

MIGALHAS. *Trans de baixa renda conseguem retificar nome sem taxas de cartório*. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/405031/trans-de-baixa-renda-conseguem-retificar-nome-sem-taxas-de-cartorio>. Acesso em: 25 abril 2026.

MINAS GERAIS. Lei n.º 15.424, de 30 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a fixação, a contagem, a cobrança e o pagamento de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, o recolhimento da Taxa de Fiscalização Judiciária e a compensação dos atos sujeitos à gratuidade estabelecida em lei federal e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2004.

Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/15424/2004/>. Acesso em: 12 jun 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral de Justiça. Provimento Conjunto n.º 143/2025. Modifica o Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais - Extrajudicial, instituído pelo Provimento Conjunto n.º 93, de 22 de junho de 2020. Belo Horizonte: TJMG, 2025. Disponível em: <https://www8.tjmg.jus.br/institucional>. Acesso em: 7 maio 2026.

MINCKE, Christophe. Effets, effectivité, efficience et efficacité du droit : le pôle réaliste de la validité. *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, v. 40, n. 1, p. 115-151, 1998.

MONTEIRO, Adriana Carneiro; BARRETO, Gley Porto; OLIVEIRA, Isabela Lima de; ANTEBI, Smadar. *Direitos das Minorias Étnicas, Lingüísticas e Religiosas*. DHnet - Direitos Humanos na Internet. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/5/minorias.html>. Acesso em: 21 maio 2026.

NOGUEIRA, Sayonara Naider Bonfim; CABRAL, Euclides Afonso (org.). *Dossiê: A carne mais barata do mercado*. Uberlândia: Observatório Trans, 2018.

ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY. *Client*. Disponível em: <https://www.etymonline.net/pt/word/client>. Acesso em: 19 jun. 2026.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. *Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero*. Yogyakarta, Indonésia, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/10895?mode=full>. Acesso em: 9 abril 2026.

RAMOS, João Gualberto Garcez; ESQUIVEL, Carla Liliane Waldow. O direito à saúde como direito humano fundamental: breves considerações a respeito do seu formato legal à sua eficácia social. 2015. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, Marechal Cândido Rondon, v. 15, n. 28, p. 9-40, 1º sem. 2015. ISSN 1679-348X.

REDETRANS BRASIL. *Censo Trans: perfil socioeconômico, educacional, de saúde e índices de violência de travestis e mulheres transexuais*. RedeTrans Brasil: Fundo Positivo, 2020. Disponível em: <https://escolajudicial.trt5.jus.br/sites/default/files/sistema/cursos/2024-04/tathiane-araujo.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2026.

ROCHA, Virginia. Da teoria à análise: uma introdução ao uso de entrevistas individuais semiestruturadas na ciência política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 1-22, 2020.

ROSA, Eli Bruno do Prado Rocha. Cisheteronormatividade como instituição total. *Pet de Filosofia UFPR*, v. 18, n. 2, p. 59-103, ago. 2020.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. A alteração extrajudicial de prenome e gênero de pessoa transgênero à luz da dignidade humana. *Pensar: Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, p. 1-13, 2020. Ahead of print. DOI: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2020.10946>.

RUMPALA, Yannick. *Évaluer les politiques publiques*. 2. éd. Paris: Presses Universitaires de France, 2017.

SALIBA, Patrícia Gasperini Faria. *O registro civil de pessoas naturais na efetividade dos direitos fundamentais: o ofício da cidadania*. Orientador: José Renato Nalini. 2022. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2022.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 229-249, jul./dez. 2013.

SANTA HELENA, Breno de Andrade Zoehler. O regime jurídico do notariado: um estudo acerca do sentido e do alcance das normas, dos provimentos e das políticas relativas à atividade notarial brasileira. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2012.

SANTOS, Ênyio Ribeiro Novais; LIMA, Gilian Leandro de Queiroga; CUNHA, Francisco José Aragão Pedroza. A eficácia social do direito de acesso à informação em

saúde: abordagem a partir da Política Nacional de Arquivos e da Lei de Acesso à Informação. *Ágora*, Florianópolis, v. 26, n. 53, p. 193-218, jul./dez. 2016

SANTOS, Jordan Adão Coelho dos. Suprema Corte e o ativismo judicial no Estado Democrático de Direito: uma análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.277-DF e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 132-RJ. 2021. 31 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 212, p. 89-94, abr./jun. 1998.

SILVA, Raniere Rodrigues da; SILVA, Mauro Mccarthy de Oliveira; ALVES, Héryka Laura Calú; MOREIRA, Felice Teles Lira dos Santos; ALBUQUERQUE, Grayce Alencar. Percepção da população transgênero acerca do atendimento em serviços de saúde. *Tempus: Actas de Saúde Coletiva*, v. 14, n. 4, p. 48-69, 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SINDICATO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE MINAS GERAIS. Estatuto social. Belo Horizonte: Sindicato dos Notários e Registradores de Minas Gerais, 13 nov. 2020. Averbado sob o n.º 160 no Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Belo Horizonte, Livro A, em 11 jan. 2021. Disponível em: <https://www.sinoregmg.org.br/estatuto-social>. Acesso em: 12 jun. 2026.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MACHADO, Robson Aparecido. A proteção dos direitos humanos LGBT e os princípios consagrados contra a discriminação atentatória. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 170-192, 2018.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./jul. 2007.

SOUSA, Tuanny Soeiro. Retificando o gênero ou ratificando a norma? *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 2, e1920, 2019.

SOUSA JÚNIOR, Carlos Augusto Alves de; MENDES, Diego Costa; TEIXEIRA, Karla Maria Damiano. Ascensão e retrocesso das políticas públicas LGBTQIA+ no Brasil sob a ótica das organizações da sociedade civil. *Oikos: Família e Sociedade em Debate*, v. 36, n. 2, 2025.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. *Os serviços notariais e registrais no Brasil*. Colégio Notarial do Brasil: Conselho Federal, 4 jun. 2005. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/os-servicos-notariais-e-registrais-no-brasil/>. Acesso em: 19 jun. 2026.

SOUZA, Jeyce Clara Martins de; SOUZA, Katherine Desiderio Florindo de; TÁVORA, Flâmer. Meu nome, minha voz: o combate ao sub-registro como garantia ao direito à identidade e à cidadania. *Revista Mundo Acadêmico*, v. 1, n. 1, p. 158, abr. 2023.

UBERLÂNDIA. Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais. *Sobre nós*. Disponível em: <https://www.registrociviludi.com.br/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

VERSAN, Juliana Rizzo da Rocha Loures; CARDIN, Valéria Silva Galdino. Dos aspectos controvertidos do registro civil de pais e mães transgêneros à luz do Provimento n.º 73 do CNJ e dos direitos da personalidade. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 15, n. 3, p. 58-77, 2019. DOI: 10.18256/2238-0604.2019.v15i3.3645.

VIEIRA, Demóstenes Dantas. O casamento civil de pessoas do mesmo sexo no Brasil: uma análise discursiva das decisões do STF. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA, 4., 2020, Campina Grande. *Anais [...]*. Campina Grande: CINTEDI, 2020.

VOLTOLINI, Bruna; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O registro civil das pessoas naturais contribuindo para a concretização da cidadania e da dignidade da pessoa

humana. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 1-19, jul./dez. 2017.

WARIN, Philippe. *Les dépanneurs de justice*. Paris: LGDJ, 2002.

WELSCH, Gisele Mazzoni. A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais. Páginas de Direito: *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, 2007.

APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Poderia descrever o passo a passo interno após a entrega dos documentos? O que eu veria se eu te acompanhasse em um dia de trabalho?
2. Como você avalia o ritmo de chegada de novas normas no cartório? (Do CNJ para o cartório; frequência de alterações ou inovações)
3. Você percebe alguma dificuldade por parte das pessoas trans que iniciam o processo em organizar os documentos necessários?
4. Você já percebeu situações em que a pessoa desistiu do procedimento? O que levou a isso?
5. Qual o procedimento para quando há uma lacuna na norma, ou seja, quando o CNJ edita alguma norma que gera dúvidas sobre como agir/interpretar?
6. Como é feita a conferência da validade do documento?
7. Como você avalia o impacto da falta de normas detalhadas no Provimento somada à ausência de uma legislação específica em Minas Gerais após três anos?
8. Você sabe o que é “pronome”? Como você trata (qual pronome você utiliza? - Ele/Ela; Senhor, Senhora) a pessoa trans que deseja retificar o prenome e traz uma certidão de nascimento com um nome “masculino” ou “feminino”?
9. O cartório realiza algum tipo de diálogo ou canal de comunicação com movimentos sociais, Defensoria Pública ou órgãos municipais para facilitar o fluxo desses pedidos?
10. Na sua percepção, o procedimento atual facilita ou dificulta o acesso da população trans ao direito à retificação? O que poderia ser melhorado?
11. Na sua opinião, o que faz com que, embora exista a possibilidade de retificar diretamente no cartório, a maioria da população trans ainda não a tenha efetuado?

ANEXO A - INFORMATIVO DE ATENDIMENTO INICIAL



ALTERAÇÃO DE NOME E SEXO NO REGISTRO CIVIL PROVIMENTO Nº 149 DO CNJ

HORÁRIOS DE ATENDIMENTO:

Segunda à Sexta das 09 às 16h.

ATENÇÃO EM RELAÇÃO AO HORÁRIO, POIS SE TRATA DE UM SERVIÇO COM PRAZO DE ATÉ 1H PARA SER FINALIZADO.

➤ **LEIA COM ATENÇÃO ESTE FORMULÁRIO, POIS AQUI CONSTA TODOS OS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA ESTE PROCEDIMENTO.**

➤ **DOCUMENTOS NECESSÁRIOS:** A falta de algum documento listado impede a alteração requerida.

1. Certidão de nascimento atualizada em menos de 90 dias
2. Certidão de casamento atualizada em menos de 90 dias – se for o caso. (Anuência do cônjuge anterior.)
3. Cópia do RG
4. Foto 3x4 (1 foto atualizada)
5. Cópia de ICN- Identificação Civil Nacional - se for o caso
6. Cópia do passaporte brasileiro - se for o caso e quando tiver é obrigatório apresentar
7. Cópia do CPF
8. Cópia do título de eleitor
9. Cópia da identidade social - se for o caso
10. Comprovante de endereço no nome do requerente; Este comprovante deverá estar no nome do requerente que consta no registro. Comprovante em formato de BOLETO que contenha data de vencimento, nome e endereço completo. (Ex: água, luz, telefone, internet, cartão de crédito). É OBRIGATÓRIO O COMPROVANTE ESTAR no nome do requerente **INDEPENDENTE DA IDADE**. ATENÇÃO: CASO O COMPROVANTE ESTEJA NO NOME DE TERCEIROS: ESTE terceiro que consta no comprovante de endereço deverá fazer uma declaração de residência com firma reconhecida (CARTÓRIO DE NOTAS) e anexar junto ao comprovante. Nota fiscal eletrônica não é aceita.
11. Certidão do distribuidor cível do local de residência dos últimos 05 anos.
 - Estadual <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/certidao-judicial/#!>
 - Federal <https://sistemas.trf6.jus.br/certidao/#!/>
12. Certidão do distribuidor criminal do local de residência dos últimos 05 anos.
 - Estadual <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/certidao-judicial/#!>
 - Federal <https://sistemas.trf6.jus.br/certidao/#!/>
13. Certidão da Justiça Militar - se for o caso. <https://tjmmg.jus.br/certidao-negativa/>
14. Certidão da Justiça Eleitoral do local de residência dos últimos 05 anos. <http://www.tse.jus.br/eleitor/certidoes/certidao-de-quitacao-eleitoral>
15. Certidão da Justiça do Trabalho do local de residência dos últimos 05 anos. <https://sistemas.trt3.jus.br/certidao/feitosTrabalhistas/aba1.emissao.htm>
16. Certidão dos Tabelionatos de Protestos do local de residência dos últimos 05 anos.
17. Certidão de arquivamento de ação judicial, referente ao pedido de alteração nome, ou nome e sexo – se for o caso.
 - Valor 2026: Registros de Uberlândia - MG R\$ 361,68 + R\$ 13,91 (por cada folha arquivada)
 - Prazo de Entrega: **3 dias úteis**
 - Para registros de outros cartórios, conferir com o atendente os valores e os prazos via CRC.
 - Canais de Atendimento: Telefone (34) 3304-2992 – Whatsapp (34) 98409-0036

contato@registrociviljudi.com.br

www.registrociviljudi.com.br

ANEXO B - TERMO DE ALTERAÇÃO DE NOME E GÊNERO**TERMO DE ALTERAÇÃO DE NOME E GÊNERO NO REGISTRO CIVIL
PROVIMENTO N. 149 DE 30 DE AGOSTO DE 2023**

**ILMO. SR. FELICIANO DE OLIVEIRA JÚNIOR
OFICIAL DO CARTÓRIO DE REGISTRO CIVIL
DAS PESSOAS NATURAIS DE UBERLÂNDIA-MG**

NOME DE QUEM ESTA PEDINDO A RETIFICAÇÃO nacionalidade, estado civil, profissão, endereço, RG ****, CPF *****, telefone: *****

Venho a presença de V.S^a, requerer a retificação na minha certidão de **NASCIMENTO** registrado neste Cartório, no Livro, fls, Termo, visto que o gênero que consta em meu registro de nascimento não coincide com minha identidade autopercebida e vivida, solicito que seja averbada a alteração do sexo para **FEMININO/MASCULINO**, bem como seja alterado o prenome para (**NOME ADOTADO PELO(A) REQUERENTE**).

SE NÃO POSSUI PASSAPORTE: Declaro que não possuo passaporte, identificação civil nacional (ICN) ou registro geral de identidade (RG) emitido em outra unidade da federação.

SE POSSUIR PASSAPORTE: Declaro que possuo o passaporte nº *****, ICN nº ***** e (RG emitido em outra unidade da federação).

Estou ciente de que não será admitida outra alteração de sexo e prenome por este procedimento diretamente no registro civil, resguardada a via administrativa perante o Juiz Corregedor permanente.

Estou ciente de que deverei providenciar a alteração nos demais registros que digam respeito, direta ou indiretamente, a minha pessoa e nos documentos pessoais.

SE NÃO TEM AÇÃO JUDICIAL: Declaro que não sou parte em ação judicial em tramite sobre identidade de gênero.

SE TEM AÇÃO JUDICIAL: Declaro que o pedido que estava em tramite na via judicial foi arquivado, conforme certidão anexa.

O presente requerimento esta fundamentado no princípio da dignidade da pessoa humana, no artigo 58 da lei 6.015/73, interpretado pelo Supremo Tribunal Federal no Julgamento da ADI nº 4.275, e no Provimento 149/2023 do CNJ.

Uberlândia, 13 de maio de 2026.

(ASSINATURA DO REQUERENTE)

(ASSINATURA E CARIMBO DO OFICIAL)

Certifico e dou fé. Que a assinatura supra foi lançada em minha presença.
Por ser verdade firmo o presente termo.

ANEXO C - PEDIDO DE CASAMENTO GRATUITO



**CARTÓRIO DE
REGISTRO CIVIL
DAS PESSOAS NATURAIS**

Pedido de Casamento Gratuito

Esta ficha somente será avaliada se todos os campos estiverem preenchidos, ciente de que configura falsidade ideológica inserir declaração falsa sobre fato juridicamente relevante em documento público, crime punível com reclusão de um a cinco anos, nos termos do art. 299 do Código Penal.

Pretendente 1: _____
 Telefone Residencial: _____ Telefone Celular: _____ Profissão: _____
 Endereço: _____ Nº: _____ Complemento: _____
 Bairro: _____ Cidade: _____ Estado: _____
 Casa: () Própria () Alugada () Mora com os Pais Nº de Tv's: _____ Nº de DVD/Blu-Ray: _____
 Nº de Quartos: _____ Nº de Banheiros: _____ Nº de Veículos: _____
 Nº de Aparelhos de som: _____ Possui TV por assinatura? () Sim () Não
 Nº de videogames: _____ Possui Home Theater? () Sim () Não Nº de computadores: _____
 Nº de Tablets: _____ Nº de Notebooks: _____ Nº de Smartphones: _____
 Renda: R\$ _____
 Possui filhos que vivam sob suas dependências? () Sim () Não Quantos: _____
 Estuda () Sim () Não – Onde? _____ Série/Período: _____
 Trabalha com Carteira Assinada? () Sim () Não – Se não, qual valor / fonte de renda: _____
 Telefone Comercial: _____ E-mail Pessoal: _____
 Cite seu nome nas redes sociais: _____

Pretendente 2: _____
 Telefone Residencial: _____ Telefone Celular: _____ Profissão: _____
 Endereço: _____ Nº: _____ Complemento: _____
 Bairro: _____ Cidade: _____ Estado: _____
 Casa: () Própria () Alugada () Mora com os Pais Nº de Tv's: _____ Nº de DVD/Blu-Ray: _____
 Nº de Quartos: _____ Nº de Banheiros: _____ Nº de Veículos: _____
 Nº de Aparelhos de som: _____ Possui TV por assinatura? () Sim () Não
 Nº de videogames: _____ Possui Home Theater? () Sim () Não Nº de computadores: _____
 Nº de Tablets: _____ Nº de Notebooks: _____ Nº de Smartphones: _____
 Renda: R\$ _____
 Possui filhos que vivam sob suas dependências? () Sim () Não Quantos: _____
 Estuda () Sim () Não – Onde? _____ Série/Período: _____
 Trabalha com Carteira Assinada? () Sim () Não – Se não, qual valor / fonte de renda: _____
 Telefone Comercial: _____ E-mail Pessoal: _____
 Cite seu nome nas redes sociais: _____

* Autorizo o Cartório a usar as informações citadas para verificação das mesmas nos órgãos de crédito e demais instituições para validação.

* Qualquer informação que não condiz com a realidade será informada ao Ministério Público.

* Para requerimento da gratuidade o casamento deverá ser realizado no regime de Comunhão Parcial de Bens ou Separação Obrigatória de Bens.

Documentação Necessária: (Xerox)

- Formulário de pedido de casamento gratuito (Preenchido de forma completa);
- Cópia das certidões relativas ao estado civil;
- Contrato de aluguel, prestação da casa ou declaração de residência com firma reconhecida;
- Cópias dos comprovantes de residência de cada um dos pretendentes (válido somente conta de energia);
 ** Caso a conta de energia esteja em nome de terceiros, este terceiro irá fazer a declaração de residência assinada e com firma reconhecida (no cartório de notas) e trazer junto com a conta. (Xerox)
- Cópia das carteiras de identidade e CPF de cada um dos pretendentes;
- PDF impresso das carteiras de trabalho digital de cada um dos pretendentes: (válido somente carteira digital);
- Cópia dos 3 últimos contracheque de cada um dos pretendentes;
- Cópia da certidão de nascimento de filhos que vivam sob dependência dos pretendentes;
- Inscrição no CAD Único no nome dos noivos (obrigatório);
- Declaração de próprio punho de cada um dos pretendentes, explicando os motivos do pedido de gratuidade;

* A falta de algum documento implicará no indeferimento

* Documentação exigida para análise com base no que dispõe o §1º do Art. 140 do Provimento Conjunto nº 93/2020

ANEXO D - DECLARAÇÃO DE RESIDÊNCIA**DECLARAÇÃO DE RESIDÊNCIA**

Eu _____, portador (a) do RG
nº _____, declaro para os devidos fins, que

portador (a) do RG nº _____ reside
no endereço _____, conforme
comprovante em anexo.

(assinatura com firma reconhecida)

Uberlândia, _____ de _____ de 20____.

ANEXO E - RETIFICAÇÃO GRATUITA DE NOME E GÊNERO NO CARTÓRIO

RETIFICAÇÃO GRATUITA DE NOME E GÊNERO NO CARTÓRIO

Orientação simplificada sobre retificação de nome e gênero diretamente nos cartórios

- A pessoa travesti, mulher ou homem transexual deve ter no mínimo 18 anos. O menor de 18 anos deve fazer pedido judicial.
- **O procedimento é gratuito** para as pessoas registradas no Estado de Minas Gerais, bastando declaração perante o cartório. (Art. 21, IV, Lei 15.424/04.)
- Se possível, a pessoa deve procurar cartório onde foi registrada; se não for possível, pode procurar qualquer cartório de registro civil, e este irá encaminhar pedido para cartório competente.
- É necessário apenas declaração da pessoa afirmando ser travesti, mulher transexual ou homem transexual e que deseja retificar nome e gênero (preencher formulário disponibilizado no cartório).
- Não necessita de autorização judicial, laudos médicos ou psicológicos.
- A existência de dívidas ou ações no nome da pessoa não impede a alteração de nome e gênero.
- O procedimento de alteração de nome e gênero é sigiloso, não constando no documento retificado informação sobre mudança.
- Após a retificação, a parte deve procurar os órgãos competentes para mudança de demais documentos, como RG, CPF, CNH, histórico, diplomas e outros.

Documentos necessários para retificação:

- I – CERTIDÃO DE NASCIMENTO ATUALIZADA (usar requisição da Defensoria Pública para **retirada gratuita**. Basta solicitar).
- II – CERTIDÃO DE CASAMENTO ATUALIZADA (usar requisição da Defensoria Pública para **retirada gratuita**. Basta solicitar).
- III – REGISTRO GERAL DE IDENTIDADE (cópia e original do RG).
- IV – CADASTRO DE PESSOA FÍSICA (cópia e original do CPF).

- V – TÍTULO DE ELEITOR (cópia e original).
- VI – COMPROVANTE DE ENDEREÇO (cópia e original).
- VII – PASSAPORTE, se possuir.

CERTIDÕES NEGATIVAS

VIII – CERTIDÃO DO DISTRIBUIDOR DE PROTESTOS (deve ser pedida pessoalmente na CIDADE QUE A PESSOA RESIDE). Em Belo Horizonte: Rua dos Guajajaras, nº 329, Lj. 15 – Centro. Usar Requisição da Defensoria Pública para **Retirada Gratuita**.

IX – CERTIDÃO DO DISTRIBUIDOR CÍVEL DO LOCAL DE RESIDÊNCIA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS DA JUSTIÇA ESTADUAL (pesquisar na internet) – **Gratuita**

X – CERTIDÃO DO DISTRIBUIDOR CRIMINAL E EXECUÇÃO CRIMINAL DO LOCAL DE RESIDÊNCIA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS DA JUSTIÇA ESTADUAL – a mesma certidão engloba todas as informações (pesquisar na internet) – **Gratuita**

XI – CERTIDÃO DO DISTRIBUIDOR CÍVEL DO LOCAL DE RESIDÊNCIA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS DA JUSTIÇA FEDERAL (pesquisar na internet) – **Gratuita**

XII – CERTIDÃO DO DISTRIBUIDOR CRIMINAL E EXECUÇÃO CRIMINAL DO LOCAL DE RESIDÊNCIA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS DA JUSTIÇA FEDERAL – a mesma certidão engloba todas as informações (pesquisar na internet) – **Gratuita**

XIII – CERTIDÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL DO LOCAL DE RESIDÊNCIA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS. Basta solicitar (pesquisar na internet) – **Gratuita**

XIV – CERTIDÃO DA JUSTIÇA DO TRABALHO DO LOCAL DE RESIDÊNCIA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS (pesquisar na internet) – **Gratuita**

XV – CERTIDÃO DA JUSTIÇA MILITAR (pesquisar na internet) – **Gratuita**

A pessoa deve procurar a Defensoria Pública para requisitar isenção de certidão de nascimento/casamento e protesto gratuitamente.

A Defensoria Pública está à disposição para auxiliar em todas as etapas!

Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
Unidade Santa Luzia

 **(31) 9 98312-6523**

Avenida das Indústrias, 210, sala 121, Bairro Vila Olga. Santa Luzia / MG



DPMG
DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS

ANEXO F - CARTILHA MUTIRÃO “ESSE É O MEU NOME”

Defensoria Pública de Minas Gerais promove

MUTIRÃO *Esse é o Meu Nome*
Retificação de Nome e Gênero de Pessoas Transexuais e Travestis **2026**

A DPMG promoverá o Mutirão Estadual para retificação de nome e gênero de pessoas transexuais e travestis*. A iniciativa possibilitará ao cidadão vulnerável a regularização de sua documentação frente à identidade de gênero.

***Inscrições até 30 de junho**
Unidades participantes

Alfenas	Conceição do Mato Dentro	Pouso Alegre
Araçuaí	Diamantina	Sacramento
Araguari	Ibirité	Salinas
Barbacena	Itajubá	Sete Lagoas
Belo Horizonte	Ituiutaba	Teófilo Otoni
Betim	Manhuaçu	Uberlândia
	Pirapora	Viçosa

Documentos necessários
(traga os que você tiver)
RG, Identificação Civil Nacional (ICN), Passaporte brasileiro, CPF, Título de Eleitor, Carteira de Identidade Social, Comprovante de endereço e Comprovante de renda

***Inscrições somente para pessoas maiores de 18 anos**

Confira informações detalhadas no portal da DPMG


DPMG
DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS

