

O Registro Civil frente à Pandemia do COVID-19:

Recomendações internacionais e a resposta brasileira

Cláudio Machado¹

02.05.2020

Prover a Identidade Legal² para todas as pessoas é uma ação reconhecida como estratégica para a plena implementação da Agenda do Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Agenda 2030.

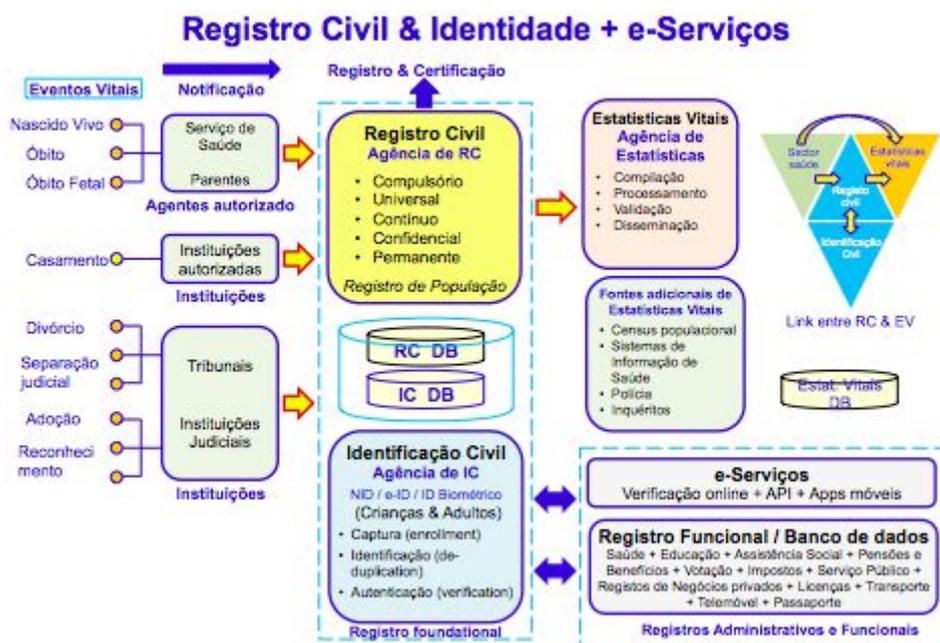
Em 2019, foi constituído o Legal Identity Expert Group ("LIEG"), um grupo de especialistas em Identidade Legal, composto pelas agências integrantes da organização das Nações Unidas. Os pilares da atuação do LIEG são: (1) uma abordagem coordenada na implementação; (2) reforço da capacidade de ação; (3) aumentar a conscientização e o engajamento de alto-nível; e, (4) o suporte técnico e financeiro à implementação nos países.

O LIEG tem como principal objetivo a promoção de uma visão holística, que engloba o Registro Civil das Pessoas Naturais ("Registro Civil"), as Estatísticas Vitais e a Gestão de Identidade, representada no diagrama abaixo.

¹ Especialista em Gestão de Identidade do Cidadão. Consultor independente.

² Podemos conceituar o termo "Identidade legal" como sendo o modo de o ser humano identificar-se em uma sociedade, distinguir-se dos demais para, assim, poder exercer os seus direitos básicos como cidadão e, igualmente, poder ter acesso a todos os tipos de serviços disponíveis. Com relação ao termo, o objetivo 16 integra a dimensão institucional da Agenda 2030, tendo como enunciado: **“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”**. Em seguida, o item 16, apresenta 12 subitens, dentre eles, a meta 16.9, que preconiza que, até 2030, **todas as pessoas devem ter acesso à identidade legal, incluindo o registro de nascimento**. O IPEA, órgão responsável pela adaptação das metas ao contexto brasileiro, ajustou a meta 16.9, pois julgou o conceito de **Identidade Legal** como sendo não usual à legislação brasileira, tendo optado, assim, por utilizar o termo **Identidade Civil**, sendo o Registro Civil de nascimento um componente da identidade Civil. Para o relatório integral do IPEA v.o link

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf



Fonte: LIEG

Frente à pandemia do novo coronavírus, o LIEG publicou uma nota técnica com recomendações aos países, e vem monitorando a situação dos serviços, em especial a do Registro Civil.

Este artigo apresenta uma síntese das recomendações das Nações Unidas para o funcionamento do Registro Civil, um panorama da situação dos serviços em outros países, inclusive no Brasil.

A Continuidade da prestação de serviços pelo Registro Civil e as Estatísticas Vitais durante a pandemia do COVID-19³

As recomendações das Nações Unidas visam a esclarecer as autoridades nacionais sobre o caráter essencial dos serviços prestados pelo Registro Civil, a importância da garantia do funcionamento dos serviços e da continuidade da produção das Estatísticas Vitais durante a pandemia do COVID-19 .

A primeira seção do documento expõe as razões pelas quais a manutenção dos serviços do Registro Civil e Estatísticas Vitais é importante durante uma pandemia como a que estamos passando.

³ UN Legal Identity Expert Group (2020) - Maintaining Civil Registration and Vital Statistics during the COVID-19 pandemic. Versão publicada em 09 de abril de 2020. Link para documento: <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/COVID-19-Guidelines.pdf>

O Registro Civil é definido pelas Nações Unidas como o universal, compulsório, contínuo/permanente e confidencial registro das ocorrências de todos os eventos vitais. Além de estabelecer a existência legal de uma pessoa, constitui-se como uma fonte essencial para a produção das Estatísticas Vitais. Conseqüentemente, o Registro Civil está entre as funções essenciais do Poder Público.

Neste sentido, a Organização das Nações Unidas alerta que, durante a crise sanitária, os indivíduos, mais do que nunca, continuam com a necessidade de provar sua identidade para ter acesso aos serviços de saúde, a assistência humanitária, ajuda financeira e outros serviços sociais. Em especial, crianças não registradas no momento do nascimento são particularmente vulneráveis a crimes, tais como violência e tráfico humano, risco este que tende a crescer durante eventos como a pandemia sanitária.

Indivíduos que não forem registrados serão invisíveis e podem levar desvantagem na proteção de seus direitos durante anos. Além disso, os dados coletados pelo Registro Civil e pelas Estatísticas Vitais são fontes importantíssimas para orientar as ações do Poder Público durante a crise mundial.

As características da resposta sanitária à pandemia acabam por impor restrições e práticas que dificultam sobremaneira a prestação dos serviços pelos seus respectivos responsáveis. Entretanto, o Registro Civil e as Estatísticas Vitais devem ser mantidos em suas funções básicas, pois são tidos como essenciais à continuidade dos serviços atinentes ao registro de nascimento, de óbito (incluindo a verificação, a compilação e as estatísticas referentes às causas do óbito).

A capacidade dos serviços de Registro Civil de continuar operando durante a crise sanitária dependerá das circunstâncias e da escala da emergência, mas, também, dos recursos disponíveis no respectivo sistema, tais como mecanismos de coordenação de crise, plano de contingência, soluções tecnológicas e recursos humanos.

Alerta, ainda, que devem ser observadas as práticas de proteção da privacidade e dos dados pessoais dos indivíduos, com especial atenção aos grupos vulneráveis e minorias sujeitos à exclusão.

O LIEG reconhece que a operação do Registro Civil está sendo afetada de forma profunda mas, ainda que o atendimento presencial não seja possível diante de circunstâncias severas de restrições, é necessário que funcionem com limitação de horário e que se procure encontrar alternativas para a manutenção do atendimento presencial reduzido ou virtual a população.

Na segunda parte das recomendações, são apresentadas medidas para a continuidade da operação do Registro Civil como um serviço essencial durante o período da pandemia.

São elencadas, então, nove mudanças no funcionamentos que podem ser necessárias para a continuidade dos serviços do Registro Civil, com a ressalva de que são recomendações gerais, que devem ser adaptadas de acordo com as condições de cada País, a saber:

- (1) Deve ser elaborado, pela organização responsável pelo Registro Civil, um guia sucinto com orientações técnicas e operacionais das unidades de atendimento à população. Deve haver coordenação com outros setores que atuem em colaboração com o Registro Civil, tais como, autoridades sanitárias, a área responsável pela identificação, a unidade responsável pelos serviços funerários, entre outros.

Essas orientações podem conter, por exemplo, horário e locais de funcionamento, contatos para informações, higienização das instalações físicas, distanciamento social dentro dos serviços, revisão das responsabilidades dos funcionários, mecanismos de coordenação, entre outros.

Como exemplo, ele apresenta um guia técnico elaborado Organização Mundial da Saúde ("OMS") para o funcionamento das escolas⁴.

- (2) Devem ser considerados ajustes temporários nos procedimentos (*business process*) do Registro Civil, sendo apresentadas algumas opções:

⁴ Link para Guia da OMS para as medidas sanitárias para o funcionamento de vários setores: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

- (a) expandir a autorização para quem pode notificar o registro de nascimento e de óbito, especialmente quando estes ocorram fora de unidades de saúde;
 - (b) manter a proteção da privacidade e dos dados pessoais seja qual for a alteração realizada nos procedimentos;
 - (c) flexibilizar os requisitos, quando as condições para cumpri-los tenham sido impactadas pela crise, realizando verificação de eventuais falhas posteriormente, assim como a necessária complementação ou correção;
 - (d) estabelecer procedimentos especiais e de isenção para pessoas vulneráveis, que necessitem dos documentos aptos para realizar o registro e também para acessar os demais serviços, particularmente os apátridas;
 - (e) equilibrar as exigências, mas preservar a segurança, evitando-se duplicidades ou fraudes no Registro Civil;
 - (f) permitir a confirmação remota (por exemplo, usando telefone ou videochamada) dos dados necessários para a realização dos atos do registro, seja por profissionais dos serviços de saúde, seja por familiares;
 - (g) suspender a cobrança de taxas (emolumentos) para evitar a manipulação física de dinheiro que se constitui meio de contágio. Destaca-se que a Organização das Nações Unidas preconiza a gratuidade dos serviços do Registro Civil.
- (3) Mesmo com a mitigação dos danos que estão sendo causados à operação do Registro Civil, deve-se considerar que haverá alteração no volume dos registros realizados. Desta forma, após a crise, os serviços devem se preparar para lidar com um volume maior de registros tardios.
- (4) A crise da pandemia deve ser considerada como uma oportunidade para aumentar a utilização dos serviços online. Durante a crise, os serviços eletrônicos já existentes devem ser potencializados, evitando-se ao máximo o atendimento presencial.

- (5) A crise aumentará o número de registros tardios, portanto, deve-se isentar a população de taxas (emolumentos) eventualmente cobradas. Isto significaria o reconhecimento de que a população não está sendo negligente, mas sim está enfrentando dificuldades para acessar os serviços neste momento.
- (6) Reforçar a comunicação para a população sobre o funcionamento dos serviços, com mensagens claras e concisas, de modo a informar ao público sobre como acessar os serviços do Registro Civil, dando especial atenção aos grupos minoritários ou vulneráveis.
- (7) Proteger os funcionários que atuam no atendimento à população, assim como os parceiros da sociedade civil engajados no apoio a campanhas e serviços móveis.
- (8) Coordenar ações com outros serviços públicos, tais como os relacionados à área da saúde, da polícia e de outras autoridades responsáveis e relevantes durante a crise, entre eles o Serviço Funerário e a verificação de identidade. Deve-se observar o preenchimento correto da causa do óbito, seguindo a classificação estabelecida pela OMS.
- (9) Por fim, deve-se manter a proteção da privacidade e dos dados pessoais em qualquer das medidas que vierem a ser realizadas nos serviços do Registro Civil. Em especial, aquelas atinentes a grupos minoritários, marginalizados e vulneráveis.

Monitoramento da situação dos serviços de Registro Civil nos países

O LIEG elaborou um questionário curto para monitorar a situação dos serviços de Registro Civil nos países. O questionário deve ser respondido pela autoridade nacional responsável pelo Registro Civil. Até o momento, 58 (cinquenta e oito) países responderam ao questionário.

O questionário é composto por quatro perguntas:

- (1) O Registro Civil é considerado um serviço essencial no seu país?
- (2) Quais os impactos do COVID-19 no registro de eventos vitais e no funcionamento da autoridade do Registro Civil?
- (3) Quais os ajustes no processo de trabalho implementados ou planejados para serem implementados durante a pandemia do COVID-19 para garantir a continuidade dos serviços?
- (4) Como a autoridade do Registro Civil vem respondendo ao impacto causado pela pandemia do COVID-19? Quais as recomendações enviadas às unidades de atendimento do Registro Civil (cartórios) para garantir que todos os nascimentos, óbitos, casamentos e outros eventos vitais sejam registrados durante o período da epidemia?

Nesta seção, é apresentada uma síntese das informações prestadas pelos quatro países da América Latina que o responderam, a saber, Argentina, Chile, Colômbia e Equador.

Argentina

- De acordo com a Decisão Administrativa 450/2020 do Chefe do Gabinete Ministerial, na lista dos serviços essenciais que devem funcionar durante a pandemia, estão incluídos os prestados pelo "Registro Civil e Identificação" (Artigo 1º);
- Logo após a publicação das medidas de isolamento social, os serviços foram suspensos, porém, após a inclusão do Registro Civil no rol dos serviços essenciais, os postos de atendimento voltaram a abrir, em regime especial de plantão. Destaca-se que o registro de óbito não foi interrompido em nenhum momento, porém o registro de nascimento e de casamento foram suspensos.

- Várias providências foram implementadas para garantir os serviços essenciais para a cidadania, tais como o planejamento e organização de agendamento para atendimento presencial, plantões, oferta de serviços por meio virtual, telefone e outros canais de comunicação. Parte dos funcionários passou a trabalhar em *home office*; os integrantes de algum grupo de risco foram colocados em licença especial remunerada e foram implementadas medidas de proteção sanitárias para funcionários e cidadãos nos locais de atendimento. Os prazos legais foram temporariamente abolidos.
- O Registro Civil e Identidade constituem-se como dois subsistemas integrados ao sistema nacional de identificação. Sendo o primeiro descentralizado, enquanto o segundo é centralizado nacionalmente. Há um mecanismo institucionalizado de coordenação entre os dois subsistemas e as medidas tomadas visam a garantir a continuidade dos serviços, priorizando a saúde dos funcionários e cidadãos.

Chile

- O Registro Civil e Identidade são considerados serviços essenciais.
- Foram estabelecidos critérios para o teletrabalho, conjugados ao funcionamento especial de plantão de modo a garantir a prestação dos serviços à população, em especial o registro de óbito.
- Foram tomadas medidas para garantir a continuidade dos serviços, atendendo as necessidades da população. No caso do registro de óbito, foi instituída uma autorização extraordinária para o sepultamento e posterior realização do registro nas unidades do Registro Civil. Também, foram criadas equipes de emergência regionais para realizar o registro em locais em que os postos de registro civil tiveram que ser fechados.
- Foi implementada a modalidade de teletrabalho.
- Não foram observadas grandes alterações no volume dos serviços realizados pelo Registro Civil durante a crise.

Colômbia

- O Registro Civil é considerado essencial e durante o período da pandemia do novo coronavírus continuará sendo realizado. Em decisão conjunta da Autoridade Nacional do Registro Civil e do Superintendente de Notários e

Registradores, o Registro Civil será realizado por agendamento nos pontos de atendimento do notariado.

- Mesmo com o atendimento sendo realizado pelo notariado durante o período de isolamento social, espera-se que, com o fechamento dos pontos do Registro Civil, haja significativa redução do volume dos atendimentos.
- Os funcionários do Registro Civil estão trabalhando em regime de teletrabalho para dar suporte ao notariado que está executando o atendimento à população. Outras medidas operacionais foram tomadas, tais como, ausência da coleta da biometria palmar dos recém nascidos, bem como os equipamentos biométricos não serão utilizados para mitigar o risco de transmissão do COVID-19. Foi flexibilizado o período exigido para o registro do recém nascido, assim, a família poderá fazê-lo em momento posterior, sem que seja considerado como um registro tardio. A notificação médica do nascimento será suficiente para a inscrição nos serviços de saúde. Fotocópias da certidão de nascimento poderão ser solicitadas pela internet.

Equador

- O Registro Civil é considerado um serviço essencial, porém visando a reduzir o risco de contaminação da população e dos funcionários, os pontos de atendimento estão funcionando parcialmente. Foi adotado o teletrabalho e o único serviço realizado de forma presencial é o registro de óbitos. Foram adotados os protocolos de segurança estabelecidos pela saúde e alterado o fluxo para o registro. Durante a pandemia, as notificações de óbito serão enviadas diretamente pelos serviços de saúde para o Registro Civil, que realizará o ato, sendo as certidões enviadas apenas on-line.
- Constata-se que houve impacto social, pois a população tem dificuldade na utilização dos serviços on-line, assim como um impacto psicológico, uma vez que os funcionários têm receio de serem contagiados. E, por fim, há forte impacto econômico, pois as principais receitas vêm dos serviços de emissão dos documentos de identidade e do passaporte, que tiveram que ser interrompidos.
- Os certificados de nascimento, casamento, óbito, coabitação e identidade podem ser solicitados on-line. Está sendo desenvolvido um novo serviço

online para o registro de óbito. Em funcionamento, constam 27 postos para atendimento presencial restritos ao registro de óbito. Durante o período da crise, os serviços do Registro Civil (inclusive a emissão de certidões) estão isentos de pagamento.

- A Autoridade Nacional do Registro Civil implementou o teletrabalho e adquiriu equipamentos de proteção individual para os profissionais que precisam trabalhar no atendimento presencial. Vem promovendo a oferta de serviços online. Tornou os serviços presenciais e online gratuitos durante a pandemia. Também, estabeleceu estreita colaboração com o Ministério da Saúde e o Instituto de Segurança Social para que as informações dos óbitos por COVID-19 subsidiem as ações destes órgãos.

Ressalte-se que cada país vem encontrando soluções para lidar com a pandemia do COVID-19, de acordo com o arranjo institucional, legal, procedimentos, capacidades tecnológicas e características sócio-culturais. Neste sentido, consideradas as condições do Brasil, as soluções que foram relatadas servem como referência, mas podem não ser passíveis de aplicação em nosso País.

O Registro Civil brasileiro frente à pandemia do COVID-19

Nesta seção serão apresentadas as linhas gerais de como o Registro Civil brasileiro vem lidando com a crise. Não serão detalhados ou problematizados os aspectos jurídicos implicados, pois o enfoque do artigo é a continuidade da prestação dos serviços. Destaca-se, adicionalmente, as contribuições que o Registro Civil tem dado à sociedade como um todo com a publicação de dados sobre os atos praticados no Portal da Transparência do Registro Civil.

No Brasil, o Registro Civil é considerado um serviço essencial e houve uma pronta resposta do Conselho Nacional de Justiça ("CNJ" à pandemia, orientando os cartórios em relação ao funcionamento dos serviços.

A Corregedoria Nacional publicou o Provimento N.º 93, de 26 de março de 2020⁵, que estabelece ajustes no procedimento para o registro de nascimento e óbito durante a pandemia.

A primeira medida estabelecida foi a prorrogação dos prazos legais estabelecidos pela Lei n.º 6.015/1973 referentes ao registro de nascimento para quinze dias após a decretação do fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN, art.1º do Prov. 93 CNJ). Porém, a alteração mais ousada foi a autorização para tramitação por meio eletrônico dos documentos exigidos para a realização do registro de nascimento e de óbito. Temporariamente, a norma dispensou a presença dos declarantes nos cartórios, sendo aceito que eles assinem a declaração no estabelecimento de saúde, que enviará os documentos digitalizados, inclusive para comprovação de identidade.

O Provimento N.º 95, de 1 de abril de 2020⁶ aprofundou o tema da digitalização dos serviços, estabelecendo orientações para a recepção e tratamento de documentos natos digitais e digitalizados. Ainda que o provimento tenha um horizonte provisório de vigência, trata-se de uma inovação que extrapola as práticas atuais dos serviços extrajudiciais e exigirá, futuramente, a discussão dos efeitos jurídicos do dispositivo estabelecido.

O mesmo Provimento define regras de prevenção ao contágio e higiene nos cartórios que estejam funcionando em regime de plantão, com atendimento ao público.⁷

O Provimento N.º 98, de 27 de abril de 2020⁸ estabelece orientações relativas ao pagamento de emolumentos, dando liberdade aos serviços extrajudiciais na gestão de meios de pagamento digitais.

Em entrevista, o Corregedor Nacional de Justiça, Min. Humberto Martins, esclareceu que a maior preocupação é "ter a continuidade e a qualidade dos

⁵ Link para o Provimento 93/2020: <https://atos.cnj.jus.br/files/original174215202004015e84d277e0f0f.pdf>

⁶ Link para o Provimento 95/2020: <https://atos.cnj.jus.br/files/original221227202004015e8511cbc13d8.pdf>

⁷ Link para o artigo: <http://www.arpenbrasil.org.br/noticias/9773>

⁸ Link para o Provimento 98/2020: <https://atos.cnj.jus.br/files/original152337202004285ea84a79144cb.pdf>

serviços extrajudiciais, mediante diretrizes de uniformização, respeitadas as peculiaridades locais⁹.

Portal da Transparência

Destaca-se, ainda, o lançamento de módulo especial, no Portal da Transparência¹⁰, que vem publicando dados sobre óbitos relacionados com o COVID-19 e vem sendo reconhecido como um importante instrumento para manter a sociedade informada sobre a evolução da crise sanitária no país, tendo ampla exposição nos meios de comunicação.



Fonte: Portal da Transparência

Conclusão

Como conclusão deste artigo, destaca-se que o Registro Civil de Pessoas Naturais é considerado um serviço essencial pela Organização das Nações Unidas. Ele deve continuar em funcionamento com medidas protetivas para profissionais e cidadãos e valendo-se, sempre que possível, dos novos meios eletrônicos. Também, que o Registro Civil no Brasil está alinhado com as recomendações LIEG

⁹ Link para entrevista com o corregedor nacional:
<http://www.arpensp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=OTQ0Mzg=&filtro=&Data=&dia=>

¹⁰ Portal da Transparência - Especial COVID-19:
<https://transparencia.registrocivil.org.br/especial-covid>

e vem envidando esforços para garantir que toda a população continue tendo acesso aos serviços.

Na presente data, ainda não temos um cenário preciso da evolução e fim da crise sanitária. Porém, presume-se que os seus efeitos serão duradouros e colocarão em prova a resiliência do sistema de Registro Civil brasileiro.