

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS**

AMANDA VON EYE DE PEREIRA SALIBA

**O REGISTRO CIVIL COMO GARANTIA DE CIDADANIA: ANÁLISE
DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO NO BRASIL E
ESTRATÉGIAS PARA SUA ERRADICAÇÃO**

**Pelotas
2025**

AMANDA VON EYE DE PEREIRA SALIBA

**O REGISTRO CIVIL COMO GARANTIA DE CIDADANIA: ANÁLISE
DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO NO BRASIL E
ESTRATÉGIAS PARA SUA ERRADICAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas como requisito para obtenção do título de Mestre em Política Social e Direitos Humanos.

Orientadora: Professora Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira.

Pelotas
2025

Ficha catalográfica

Saliba, Amanda Von Eye de Pereira

O registro civil como garantia de cidadania: análise do sub-registro de nascimento no Brasil e estratégias para sua erradicação./ Amanda Von Eye de Pereira Saliba. - Pelotas: UCPEL, 2025.

93 f.

Orientadora: Vera Maria Ribeiro Nogueira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos. - Pelotas, BR-RS, 2025.

1. Registro de nascimento. 2. Sub-registro de nascimento. 3. Cidadania. I. Nogueira, Vera Maria Ribeiro. II. Título.

Bibliotecária responsável: Cristiane de Freitas Chim CRB 10/1233

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS.....	11
1.1 Evolução do Registro Civil de Pessoas Naturais.....	11
1.2 Natureza Jurídica das Serventias Extrajudiciais.....	15
1.3 Atribuições do Registro Civil de Pessoas Naturais.....	18
1.4 Emolumentos e Gratuidade.....	21
1.5 O Registro Civil de Pessoas Naturais como Instrumento para Implementação de Políticas Públicas.....	26
2. O REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS E A CIDADANIA.....	35
2.1 Evolução Histórica do Conceito de Cidadania.....	35
2.1.1 A cidadania na antiguidade	35
2.1.2 A cidadania na idade média.....	37
2.1.3 A cidadania na idade moderna.....	39
2.1.4 A cidadania contemporânea.....	40
2.2 Teorias e Conceitos Modernos de Cidadania	
2.3 O Registro Civil de Pessoas Naturais como Ofício da Cidadania.....	43
2.2.1 Cidadania Social e a teoria de Thomas Marshall.....	43
2.2.2 Cidadania Multicultural.....	44
2.2.3 Cidadania Global e Pós-Nacional.....	44
2.2.4 Cidadania Digital e Participativa.....	45
2.2.5 Cidadania Sustentável e Ambiental.....	45
2.3 O REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS COMO OFÍCIO DA CIDADANIA.....	46
3. O REGISTRO DE NASCIMENTO E A PROBLEMÁTICA DO SUB-REGISTRO NO BRASIL.....	50
3.1 O Registro de Nascimento no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	50
3.2 O Sub-registro de Nascimento.....	55

3.2.1 Principais causas para a existência de sub-registros.....	58
3.2.2 Iniciativas de erradicação do sub-registro.....	59
3.3.3 As normativas do Conselho Nacional de Justiça e a mudança do panorama do sub-registro.....	62
3.4 O Impacto do Sub-registro na Exclusão Social.....	69
3.5 O Sub-registro Civil de Nascimento e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).....	72
3.6 O Sub-registro de Nascimento e a Idade da Genitora por Ocasão do Parto.....	74
3.7 Sub-registro de Nascimento e o Local de Nascimento.....	76
3.8 Propostas.....	77
CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS.....	87

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui foi uma jornada intensa, repleta de desafios, aprendizados e crescimento. Esta dissertação não é fruto apenas do meu esforço, mas também do apoio incondicional das pessoas que caminharam ao meu lado e me fortaleceram nos momentos mais difíceis.

À minha família, meu alicerce, minha base sólida e meu porto seguro. A cada palavra de incentivo, a cada gesto de carinho e compreensão, vocês me deram forças para seguir adiante. Obrigada por sempre acreditarem em mim, mesmo quando eu duvidei das minhas próprias capacidades. Este trabalho também é de vocês.

Ao meu marido, que esteve ao meu lado em todas as noites longas de estudo, nas angústias das incertezas e nas pequenas conquistas do caminho. Seu apoio, paciência e amor foram fundamentais para que eu pudesse me dedicar a essa pesquisa com todo o meu coração. Obrigada por ser meu refúgio e minha inspiração diária.

À minha orientadora, professora Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira, minha guia nesta trajetória acadêmica. Sua dedicação, conhecimento e confiança no meu potencial foram essenciais para que este trabalho tomasse forma. Obrigada pela paciência, pelas valiosas sugestões e por me ensinar que a pesquisa vai além das páginas escritas – ela é um compromisso com a transformação do mundo ao nosso redor.

A todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte dessa caminhada, minha gratidão profunda. Cada gesto, cada palavra de incentivo e cada momento de apoio foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

Este trabalho é dedicado a vocês. Obrigada, de coração.

RESUMO

Esta dissertação objetiva examinar o fenômeno do sub-registro de nascimento, partindo da perspectiva do registro civil como um instrumento essencial para a efetivação dos direitos fundamentais e da personalidade, indispensável ao pleno exercício da cidadania. Como objetivos específicos, busca-se resgatar o processo histórico da configuração do registro civil, identificar o panorama atualizado da situação do registro civil no Brasil e apontar estratégias para redução do sub-registro. Para isso, apresenta uma visão atualizada do sub-registro no Brasil, investigando suas origens e repercussões, além de propor medidas concretas para enfrentar essa problemática, que ainda afeta milhares de pessoas, tornando-as juridicamente invisíveis perante o Estado e a sociedade, o que se demonstra por meio de procedimento metodológico que inclui a revisão da literatura jurídica e sociológica realizada no presente trabalho. A falta de registro civil impede o acesso a direitos básicos, inviabiliza a inclusão em políticas públicas e compromete o desenvolvimento de uma existência minimamente digna e equitativa.

Palavras-chave: registro de nascimento; sub-registro de nascimento; cidadania.

ABSTRACT

This dissertation aims to examine the phenomenon of birth under-registration from the perspective of civil registration as an essential instrument for the realization of fundamental rights and personality, indispensable for the full exercise of citizenship. Specifically, it seeks to trace the historical development of civil registration, analyze the current state of civil registration in Brazil, and propose strategies to reduce under-registration. To this end, it presents an updated overview of birth under-registration in Brazil, investigating its origins and consequences, as well as proposing concrete measures to address this issue, which still affects thousands of people, rendering them legally invisible to the State and society. The absence of civil registration prevents access to basic rights, hinders inclusion in public policies, and compromises the development of a minimally dignified and equitable existence.

Keywords: birth registration; birth under-registration; citizenship.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Registro civil como base da dados da nação revista cartório em números.....	29
Figura 2 – Comunicação RCPN aos órgãos públicos revista cartório em números....	29
Figura 3 – Comunicação RCPN aos órgãos públicos revista cartório em números....	30
Figura 4 – Capilaridade RCPN	48
Figura 5 – Nascidos vivos ocorridos no ano e registrados 2010/2022 pesquisa IBGE, estatísticas do registro civil.....	59
Figura 6 – Total estimado e percentual de sub-registro/sub-notificação de nascidos vivos nas bases de dados consideradas, segundo a idade da mãe na ocasião do parto – 2021, estatísticas do Registro Civil 2021.....	74
Figura 7 – Percentual de sub-registro/subnotificação de nascidos vivos nas bases de dados consideradas, segundo a idade da mãe na ocasião do parto e unidade da federação (RS) de residência da mãe – 2021.....	76
Figura 8 – Total estimado e percentual de sub-registro/subnotificação de nascidos vivos nas bases de cálculo consideradas, segundo o local de nascimento - 2021....	78

INTRODUÇÃO

No tecido social de uma nação, o registro civil emerge como um dos alicerces basilares para a afirmação e proteção dos direitos e da identidade dos cidadãos. Presentes em todos os municípios brasileiros, os cartórios de Registro Civil contam com uma capilaridade inigualável, sendo mais de 7.800 serventias espalhadas pelo país. Contudo, apesar dessa ampla rede de atendimento, o sub-registro de nascimento ainda persiste como um desafio significativo, privando milhares de brasileiros do reconhecimento formal de sua existência e, conseqüentemente, do acesso a direitos fundamentais.

O registro civil não é apenas um certificado de existência; é a confirmação oficial da identidade de um indivíduo e o reconhecimento de sua presença e direitos dentro de um Estado. Sem ele, as pessoas tornam-se vulneráveis à marginalização, excluídas das proteções legais e impedidas de participar plenamente dos processos democráticos e econômicos de suas nações. O sub-registro, nesse contexto, representa uma barreira estrutural à cidadania, perpetuando desigualdades e dificultando o acesso a serviços essenciais, como educação, saúde e assistência social.

Muito além de uma simples anotação em papel, o registro civil é a representação tangível da identidade legal e da existência social de uma pessoa. Por meio dele, o Estado reconhece um indivíduo como sujeito de direitos e deveres, conferindo-lhe a visibilidade necessária para reivindicar seu espaço e voz dentro da comunidade. No entanto, no Brasil, milhares de pessoas ainda vivem sem registro de nascimento, situação que as mantém em um limbo jurídico e social. O sub-registro, portanto, não é apenas um problema burocrático, mas um fenômeno que impacta diretamente a inclusão social, restringindo o acesso à cidadania plena e perpetuando ciclos de exclusão.

Desde o nascimento até o óbito, passando pelo casamento e outras uniões civis, o registro civil é o mecanismo pelo qual os indivíduos se tornam parte integrante da comunidade jurídica e têm seus direitos e obrigações reconhecidos perante a lei. Contudo, a ausência de um documento fundamental como a certidão de nascimento significa que o indivíduo pode encontrar dificuldades para ingressar na

escola, obter atendimento médico, acessar programas sociais e até mesmo ser reconhecido como cidadão pelo Estado.

A investigação sobre o impacto do sub-registro é essencial para compreender seus efeitos na vida das pessoas e nas políticas públicas. Um sistema de registro civil robusto e acessível é uma ferramenta indispensável para os formuladores de políticas, pois fornece dados confiáveis e atualizados sobre a população. No Brasil, pelo menos 14 órgãos públicos recebem informações dos cartórios de registro civil, utilizando esses dados na formulação de políticas nas áreas de saúde, educação, habitação, planejamento e saneamento. No entanto, a persistência do sub-registro significa que uma parcela significativa da população continua invisível para o Estado, o que compromete a efetividade dessas políticas.

O sub-registro de nascimento reflete não apenas a vulnerabilidade de determinados grupos sociais, mas também desafios estruturais relacionados ao acesso à documentação básica. Comunidades indígenas e quilombolas enfrentam barreiras burocráticas, geográficas e socioeconômicas para obter o registro civil, o que demanda políticas públicas mais eficazes e acessíveis. O artigo 236 da Constituição Federal prevê que os serviços de registro civil são delegados a particulares para prestação em caráter privado, mas a gratuidade do registro de nascimento ainda não é plenamente difundida ou acessível para todos os brasileiros.

A garantia do acesso universal ao registro civil de nascimento é um dos desafios mundiais contemporâneos. No Brasil, essa questão ganhou destaque até mesmo no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2021, que trouxe como tema de redação "Invisibilidade e registro civil: garantia de acesso à cidadania no Brasil", demonstrando a relevância desse debate para a sociedade.

Diante disso, esta dissertação se propõe a examinar o registro civil não apenas como um instrumento de garantia da cidadania, mas, sobretudo, como um fator determinante na erradicação do sub-registro e na inclusão social. O estudo abordará as dimensões legais, sociais e históricas do registro civil, analisando seus impactos na promoção da igualdade e da participação democrática. Além disso, investigará como o sub-registro compromete o exercício pleno da cidadania, destacando políticas públicas existentes e propondo soluções para ampliar o acesso ao registro de nascimento.

Compreender os desafios e impactos do sub-registro é essencial para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva. O direito à

identidade jurídica é o primeiro passo para garantir que nenhum indivíduo seja deixado à margem da sociedade, e é nesse contexto que o presente estudo se insere: analisando como o registro civil pode atuar como uma ferramenta efetiva de inclusão e cidadania para todos.

A pesquisa adota uma abordagem bibliográfica e documental, fundamentada em referenciais teóricos e normativos sobre o registro civil e a cidadania. Foram analisadas legislações pertinentes, como a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) e normas expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além de documentos oficiais, relatórios governamentais e estudos acadêmicos sobre o tema. O procedimento metodológico inclui a revisão da literatura jurídica e sociológica para contextualizar o problema do sub-registro e identificar as principais estratégias de enfrentamento. A justificativa para essa abordagem reside na necessidade de compreender tanto o marco normativo quanto as implicações sociais e práticas do fenômeno, permitindo uma análise crítica e fundamentada.

1. REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS

O estudo de qualquer tema relacionado aos registros públicos impescinde de alguns esclarecimentos teóricos e conceituais acerca desse instituto.

1.1 EVOLUÇÃO DO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS

O Registro Civil de Pessoas Naturais é o possuidor do arcabouço histórico do indivíduo. Desde a sua criação, ainda no período colonial, tem por objetivo registrar os eventos mais significativos da vida civil dos cidadãos, como nascimento, casamento, divórcio e óbito.

A história do Registro Civil de Pessoas Naturais está intimamente ligada ao desenvolvimento do Estado, à necessidade de formalização da identidade civil dos indivíduos e à garantia de direitos fundamentais. Desde os registros rudimentares da Antiguidade até a contemporaneidade, observa-se um processo contínuo de aprimoramento institucional, no qual a documentação da existência jurídica da pessoa passou a ser elemento essencial para o exercício da cidadania (ALVES, 2014).

A ideia de registrar informações sobre indivíduos remonta às civilizações antigas. Na Mesopotâmia e no Egito, eram comuns registros escritos em tábuas de argila e papiros, utilizados principalmente para fins fiscais e administrativos. O controle populacional e tributário era uma preocupação do Estado, mas a concepção de identidade jurídica, tal como se compreende hoje, ainda não estava consolidada (PRADO, 2012).

Na Roma Antiga, surgiram as primeiras formas organizadas de registro estatal, como o *census*, realizado periodicamente para contabilizar cidadãos e escravos, determinando suas obrigações militares e fiscais (GELLI, 2017). Além disso, o *Tabularium*, arquivo oficial do governo romano, armazenava registros de propriedades e alguns atos notariais, incluindo contratos de casamento. No entanto, esses registros não possuíam caráter universal ou obrigatório para todos os habitantes, o que tornava a identidade civil um privilégio restrito a determinados grupos sociais (FARIA, 2008).

Com a fragmentação do Império Romano e a ascensão da Igreja Católica como instituição centralizadora na Europa medieval, o registro da identidade civil passou a ser predominantemente eclesiástico. Os livros paroquiais tornaram-se a

principal fonte de documentação de nascimentos, casamentos e óbitos, sendo mantidos sob a guarda dos párocos. Essa prática se consolidou no Concílio de Trento (1545-1563), que formalizou a obrigatoriedade dos registros sacramentais, conferindo à Igreja o monopólio da identidade civil em grande parte do mundo ocidental (BARROS, 2015).

A transição de um modelo eclesiástico para um registro civil estatal ocorreu em diferentes momentos ao longo da história, a depender do contexto político e jurídico de cada país. O primeiro marco significativo desse processo foi a Revolução Francesa (1789-1799), que, ao romper com a influência da Igreja sobre os assuntos civis, instituiu o registro civil como uma função exclusiva do Estado. A Lei de 20 de setembro de 1792 determinou que nascimentos, casamentos e óbitos deveriam ser registrados por autoridades municipais, consolidando a laicização do registro civil (ROUSSEAU, 2013).

Esse modelo foi progressivamente adotado por outros países europeus ao longo do século XIX, refletindo o fortalecimento do Estado-nação e a necessidade de garantir segurança jurídica às relações civis. Portugal, por exemplo, instituiu o registro civil estatal em 1878, rompendo com a exclusividade dos registros paroquiais (SILVA, 2019).

No Brasil, o registro civil seguiu inicialmente o modelo português, sendo conduzido pela Igreja Católica desde o período colonial. Os livros paroquiais representavam a única forma oficial de documentação da identidade da população, conferindo ao batismo a função de comprovação do nascimento. Esse modelo permaneceu vigente durante o Império, apesar das tentativas esparsas de organização de um registro laico (ALMEIDA, 2020).

A primeira mudança significativa ocorreu com a Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871), que determinou a criação de livros próprios para registrar o nascimento dos filhos de escravizadas nascidos livres. Embora a iniciativa tenha sido limitada a essa categoria de pessoas, ela representou o embrião do futuro registro civil estatal (FLORES, 2016).

O primeiro passo formal para a criação do registro civil no Brasil ocorreu com o Decreto nº 5.604, de 25 de abril de 1874. Esse decreto estabeleceu a regulamentação do registro civil de nascimentos, casamentos e óbitos, criando os primeiros cartórios do registro civil em algumas cidades brasileiras, ainda que de forma

restrita aos grandes municípios. O objetivo era estruturar um sistema oficial paralelo ao da Igreja, mas a aplicação da norma ocorreu de forma lenta e limitada.

A grande mudança ocorreu com a universalização do registro civil, determinada pelo Decreto nº 9.886, de 7 de março de 1888, que instituiu a obrigatoriedade do registro de nascimento, casamento e óbito em escritórios do Estado, criados e delegados a privados. Esse decreto retirou definitivamente da Igreja Católica a prerrogativa do registro civil, consolidando o modelo estatal laico. Para garantir a transição, o Decreto nº 10.044, de 22 de setembro de 1888, determinou que a entrada em vigor do novo sistema ocorresse a partir de 1º de janeiro de 1889.

O Código Civil de 1916 consolidou a obrigatoriedade do registro de nascimentos, casamentos e óbitos como condição para o reconhecimento jurídico da pessoa. No entanto, a ausência de um sistema eficiente e acessível resultou na persistência do sub-registro, especialmente nas regiões mais afastadas do país (CARVALHO, 2018).

A estruturação definitiva do Registro Civil de Pessoas Naturais como conhecemos ocorreu com a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), que estabeleceu regras claras para a realização dos atos registrares, organizando-os de forma sistemática, com previsão específica acerca do Registro Civil de Pessoas Naturais nos artigos 29 ao 113. Essa legislação definiu o caráter público do registro civil, garantindo a gratuidade para os atos essenciais à cidadania, como o registro de nascimento.

A partir da Constituição Federal de 1988, o registro civil passou a ser reconhecido como um direito fundamental, essencial para o exercício da cidadania e para a efetivação de políticas públicas.

Com o avanço tecnológico, a modernização do registro civil tornou-se uma prioridade.

Em busca de ampliar a atuação do registrador civil das pessoas naturais e facilitar o acesso da população a serviços essenciais, a Lei nº 13.484, de 2017 disciplinou que os escritórios de registro civil das pessoas naturais são considerados escritórios da cidadania, ficando autorizados a prestar outros serviços remunerados mediante convênio com órgãos públicos e entidades interessadas, acrescentando o § 3º ao artigo 29 da Lei 6015/1973, com a seguinte redação.

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

A existência de tais convênios possibilita a assunção de outros serviços pelo Registro de Pessoas Naturais, de forma tanto a tornar determinados serviços mais acessíveis à população, quanto mais efetivos e céleres.

Esclarece Gentil (2021) que Com a promulgação da Lei 13.484/2017 (declarada constitucional – STF, ADI 5.855, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 10.04.2019), os Cartórios de Registro Civil brasileiros são reconhecidos como Ofícios da Cidadania o que possibilitará a ampliação dos serviços oferecidos ante a realização de convênio com órgãos públicos – passando-se a emitir documentos que antes eram feitos apenas em órgãos públicos, como Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira Nacional de Habilitação (CNH), Passaporte, Carteira de Trabalho, entre outros que venham a ser conveniados.

Em 2015, um bem sucedido convênio com a Receita Federal possibilita a emissão da inscrição no CPF no momento da lavratura do assento de nascimento¹. Posteriormente foi ampliado para outros procedimentos, como o cancelamento do CPF em caso de óbito, alteração do nome por ocasião do casamento e pesquisa do número de inscrição².

A Lei nº 14.382/2022 criou o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), permitindo que atos do registro civil sejam realizados e acessados digitalmente.

Outros diplomas legais, como o Código Civil, provimentos do Conselho Nacional de Justiça e normativas estaduais editadas pela Corregedoria Geral de Justiça também trazem previsões legais acerca da atividade.

Em âmbito estadual, o Rio Grande do Sul possui a Consolidação Normativa Notarial e Registral, instituída pelo provimento n. 001/2020 da Corregedoria Geral de Justiça, ato normativo com o objetivo de regulamentar a atividade dos serviços notariais e de registro dentro de cada unidade federativa. Esse código estabelece diretrizes operacionais para as serventias extrajudiciais gaúchas, padronizando procedimentos e garantindo a uniformidade na prestação dos serviços cartorários.

¹ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Instrução Normativa RFB nº. 1548, de 13 de fevereiro de 2015.

² RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Instrução Normativa RFB nº. 1890, de 14 de maio de 2019. Altera a Instrução Normativa RFB nº. 1.548.

Desse modo, a evolução do Registro Civil de Pessoas Naturais reflete a própria história da construção da cidadania e da institucionalização dos direitos fundamentais. Se, no passado, a ausência de um registro formal impedia o acesso a direitos básicos, hoje a digitalização e a desburocratização do sistema registral representam um novo desafio: garantir que todas as pessoas tenham sua identidade reconhecida de forma acessível e eficiente, promovendo, assim, a plena inclusão cidadã.

1.2 NATUREZA JURÍDICA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

As serventias extrajudiciais são instituições essenciais para a organização jurídica do Estado. Seu funcionamento está regulado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) e pela Lei dos Notários e Registradores (Lei nº 8.935/1994). No entanto, a definição precisa de sua natureza jurídica tem sido objeto de debate doutrinário e jurisprudencial, especialmente no que se refere à sua caracterização como serviço público e à relação entre o delegatário e o Estado.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 236, estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

Com a nova sistemática, a Constituição determinou que:

- a) Os serviços notariais e de registro são serviços públicos, mas exercidos por particulares em caráter privado;
- b) a titularidade da atividade notarial e registral não pertence ao delegatário, mas ao Estado, que a transfere por meio de delegação;
- c) o acesso à titularidade das serventias depende de aprovação em concurso público de provas e títulos.

Portanto, os cartórios extrajudiciais não possuem personalidade jurídica própria e não são órgãos públicos em sentido estrito. Eles pertencem ao Estado, mas sua execução é feita por particulares selecionados por meio de concurso.

A doutrina jurídica majoritária classifica as serventias extrajudiciais como serviços públicos exercidos sob o regime de delegação estatal. Essa delegação ocorre por meio de um ato administrativo, no qual o Estado transfere ao particular a execução da atividade, preservando a titularidade do serviço.

Diferentemente de uma concessão comum, os cartórios operam sem a necessidade de um contrato administrativo, pois a delegação ocorre por meio de um ato unilateral do poder público. Além disso, os notários e registradores não recebem remuneração direta do Estado, mas sim emolumentos pagos pelos usuários pelos serviços prestados, conforme tabelamento oficial.

O Supremo Tribunal Federal já consolidou esse entendimento em diversas decisões, reconhecendo que as serventias extrajudiciais não são empresas privadas e não estão sujeitos a falência ou regime trabalhista celetista; os titulares das serventias não são funcionários públicos, mas exercem função pública por delegação e que os serviços extrajudiciais são essenciais para a segurança jurídica, autenticidade e publicidade dos atos e negócios jurídicos.

O Ministro Carlos Ayres Britto detalha os principais traços dos serviços notariais e de registro na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.602:

I – serviços notariais e de registro são atividades próprias do Poder Público, pela clara razão de que, se não o fossem, nenhum sentido haveria para a remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação a pessoas privadas. É dizer: atividades de senhorio público, por certo, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, caput). Não facultativamente, como se dá, agora sim, com a prestação dos serviços 1 “Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado”. públicos, desde que a opção pela via privada (que é uma via indireta) se dê por força de lei de cada pessoa federada que titularize tais serviços; II - cuida-se de atividades jurídicas do Estado, e não de atividades simplesmente materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação (já foi assinalado). Não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não propriamente jurídica) em que se constituem os serviços públicos; III – a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. Ao revés, exprime-se em estatuições unilateralmente ditadas pelo Estado, valendo-se este de

comandos veiculados por leis e respectivos atos regulamentares. Mais ainda, trata-se de delegação que somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma “empresa” ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; IV – para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos. Não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; V – está-se a lidar com atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Reversamente, por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações interpartes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito; VI – enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por “tarifa” ou “preço público”, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. Características de todo destoantes, repise-se, daquelas que são inerentes ao regime dos serviços públicos.

A caracterização das serventias como serviços públicos delegados traz diversas implicações jurídicas, entre as quais se destacam:

- a) Fiscalização pelo Poder Judiciário: as atividades dos cartórios são supervisionadas pelas Corregedorias Gerais da Justiça, que podem aplicar penalidades aos titulares em caso de descumprimento das normas legais;
- b) Sucessão e vacância da delegação: em caso de vacância (como falecimento ou renúncia do titular), o serviço não é encerrado, mas sim assumido interinamente por um substituto designado pelo Tribunal de Justiça local até a realização de novo concurso público.
- c) Responsabilidade civil e disciplinar: o delegatário responde pessoalmente por erros na prestação do serviço, podendo ser responsabilizado administrativa e civilmente por prejuízos causados a terceiros.

d) Autonomia financeira: o cartório deve ser autossuficiente, sendo financiado pelos emolumentos cobrados pelos serviços prestados, conforme tabelamento oficial fixado por lei estadual.

Loureiro (2023), ao discorrer sobre a natureza jurídica das serventias extrajudiciais, afirma que o cartório não tem personalidade jurídica, já que se trata de mero feixe ou complexo de competências, na visão do direito administrativo, ou do domicílio profissional do notário, no âmbito do direito civil. O detentor da personalidade é o notário ou o registrador: é ele quem exerce direitos e assume deveres e tem um querer e um agir próprio e, no exercício de suas atribuições exprime suas decisões e age em nome próprio e não manifesta a vontade ou a ação do Estado, já que não é um órgão ou funcionário público em sentido estrito.

Portanto, as serventias extrajudiciais possuem uma natureza jurídica híbrida, situando-se entre o regime público e privado. Embora sejam serviços públicos essenciais, sua execução ocorre em caráter privado por meio de delegação estatal. Essa peculiaridade confere aos notários e registradores uma posição diferenciada no ordenamento jurídico, garantindo a segurança jurídica dos atos praticados, ao mesmo tempo em que mantém a fiscalização e a regulamentação pelo Estado.

A sistemática brasileira adotada pela Constituição de 1988, ao exigir concurso público e estabelecer regras rígidas para a atuação dos titulares, trouxe maior transparência e eficiência aos serviços extrajudiciais, consolidando o modelo de delegação como um dos pilares da desjudicialização e da segurança jurídica no país.

1.3 ATRIBUIÇÕES DO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS

O Registro Civil de Pessoas Naturais, como seu próprio nome indica, tem como foco de interesse a pessoa física ou natural, vale dizer, o indivíduo, o ser humano, tal como ele é levado em consideração pelo direito. Cabem ao registrador Civil o registro de a publicidade de fatos e negócios jurídicos inerentes à pessoa física, desde seu nascimento até a sua morte, tendo em vista que tais fatos repercutem não apenas na esfera do indivíduo, mas interessam a toda a sociedade (Loureiro, 2023).

No ordenamento jurídico brasileiro, o sistema de registros públicos está regulamentado pela Lei Federal nº 6.015/1973, com previsão específica acerca do Registro Civil de Pessoas Naturais nos artigos 29 ao 113.

Sobre o conceito de Registro Público, Guimarães Rodrigues (2013. P. 6) sintetiza que:

O registro público não é mero repositório de fatos engessados nas linhas de leis escritas; ao contrário, sempre será o retrato fiel da vida, notável laboratório humano de mudanças sucessivas e infinitas, a serviço do qual o direito justifica a sua existência, como insubstituível elemento edificante e pacificador.

Lamana Paiva (2010. p. 15) ensina que:

Os Registros Públicos a que se refere a Lei nº 6.015/73 destinam-se a constituir, comprovar e dar publicidade a fatos e atos jurídicos, constituindo meios de provas especiais, cuja base primordial reside na publicidade e tem no Direito a função de tornar conhecidas (públicas) certas situações jurídicas, prevenindo direitos que repercutem na esfera jurídica de terceiros.

O artigo 29 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) delimita os atos que devem ser registrados no Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), determinando sua abrangência e atribuições essenciais. Esse dispositivo legal confere ao RCPN um papel fundamental na formalização de eventos que afetam a vida civil dos cidadãos, assegurando segurança jurídica, autenticidade e publicidade aos registros efetuados.

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

I - os nascimentos;

II - os casamentos;

III - os óbitos;

IV - as emancipações;

V - as interdições;

VI - as sentenças declaratórias de ausência;

VII - as opções de nacionalidade;

VIII - as sentenças que deferirem a legitimação adotiva.

§ 1º Serão averbados:

a) as sentenças que decidirem a nulidade ou anulação do casamento, o desquite e o restabelecimento da sociedade conjugal;

b) as sentenças que julgarem ilegítimos os filhos concebidos na constância do casamento e as que declararem a filiação legítima;

c) os casamentos de que resultar a legitimação de filhos havidos ou concebidos anteriormente;

d) os atos judiciais ou extrajudiciais de reconhecimento de filhos ilegítimos;

e) as escrituras de adoção e os atos que a dissolverem;

f) as alterações ou abreviaturas de nomes.

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

§ 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas. (Incluído pela Lei nº 13.484, de 2017)

§ 4º O convênio referido no § 3º deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada. (Incluído pela Lei nº 13.484, de 2017)

§ 5º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 6º Os ofícios de registro civil das pessoas naturais poderão, ainda, emitir certificado de vida, de estado civil e de domicílio, físico e eletrônico, da pessoa natural, e deverá ser realizada comunicação imediata e eletrônica da prova de vida para a instituição interessada, se for o caso, a partir da celebração de convênio. (Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023). (BRASIL)

A importância desse artigo se manifesta na própria garantia dos direitos fundamentais, pois o RCPN é essencial para que os cidadãos possam exercer plenamente sua cidadania. O registro de nascimento, por exemplo, é a porta de entrada para o acesso a serviços públicos, enquanto o registro de óbito é imprescindível para a extinção da personalidade jurídica e para a regularização sucessória. Dessa forma, o artigo 29 regulamenta as atribuições do Registro Civil de Pessoas Naturais, com impacto direto na vida dos cidadãos e na organização da sociedade.

O Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), além de exercer sua função tradicional de registrar os atos fundamentais da vida civil, como nascimentos, casamentos e óbitos, passou por uma significativa ampliação de suas atribuições nos últimos anos. Com a edição da Lei nº 13.484/2017, os cartórios de RCPN foram reconhecidos como "ofícios da cidadania", ampliando sua atuação para além da função registral clássica. Essa transformação representa um avanço na desburocratização do acesso aos serviços públicos, permitindo que os cartórios passem a atuar como pontos de atendimento para a população na emissão de documentos essenciais.

A alteração foi introduzida no artigo 29, § 3º, da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), que passou a prever expressamente que os cartórios de RCPN podem prestar outros serviços remunerados mediante convênios, credenciamentos ou matrículas com órgãos públicos e entidades interessadas. Essa inovação teve como principal objetivo facilitar o acesso da população a serviços administrativos,

especialmente em locais onde a presença de órgãos públicos é reduzida, como em cidades do interior e áreas rurais.

Esclarece Gentil (2022) que Com a promulgação da Lei 13.484/2017 (declarada constitucional – STF, ADI 5.855, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 10.04.2019), os Cartórios de Registro Civil brasileiros são reconhecidos como Ofícios da Cidadania o que possibilitará a ampliação dos serviços oferecidos ante a realização de convênio com órgãos públicos – passando-se a emitir documentos que antes eram feitos apenas em órgãos públicos, como Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Passaporte, Carteira de Trabalho, entre outros que venham a ser conveniados.

Em 2015, um bem sucedido convênio com a Receita Federal possibilita a emissão da inscrição no CPF no momento da lavratura do assento de nascimento³. Posteriormente foi ampliado para outros procedimentos, como o cancelamento do CPF em caso de óbito, alteração do nome por ocasião do casamento e pesquisa do número de inscrição⁴.

Além disso, a Lei nº 14.711/2023 incluiu o § 6º no artigo 29, permitindo que os cartórios de RCPN emitam certificados de vida, estado civil e domicílio (físico e eletrônico), facilitando a comprovação desses dados para fins previdenciários e administrativos.

1.4 EMOLUMENTOS E GRATUIDADE

O Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) desempenha uma função essencial na formalização dos atos da vida civil. No entanto, a execução desses serviços envolve custos, que são cobertos pelos denominados emolumentos, valores pagos pelos usuários para a prática dos atos registrais.

Como afirma Maria Helena Diniz (2010, p. 204) os emolumentos são: "uma contribuição paga pelo que se favorece de um serviço prestado por repartição pública".

³ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Instrução Normativa RFB nº. 1548, de 13 de fevereiro de 2015.

⁴ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Instrução Normativa RFB nº. 1890, de 14 de maio de 2019. Altera a Instrução Normativa RFB nº. 1.548.

Os emolumentos possuem natureza tributária, e pelo entendimento já pacificado do Supremo Tribunal Federal possuem caráter tributário de taxa, conforme jurisprudência abaixo:

Cartório Extrajudicial. Exceção De Pré-Executividade. Rejeição. Legitimidade Do Cartório Para Figurar No Polo Passivo. Questão Coberta Pelo Manto Da Preclusão, Posto Que Já Definida Em Outro Julgamento. Penhora Sobre A Renda Bruta Do Cartório Do 19º Ofício De Notas. Natureza Jurídica Tributária Dos Emolumentos. Constrição Judicial Que Pode Incidir Sobre A Parte Destinada Ao Titular Do Cartório. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. 2. Os emolumentos auferidos pelos notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-as como taxas remuneratórias de serviços público. 3. Restando infrutífera a penhora on line nos termos em que foi determinada, por inequívoco se tem o acerto da constrição de 10% sobre a renda bruta do cartório, que merece apenas um pequeno reparo, no sentido de serem observadas as ressalvas previstas em leis. Provimento Parcial Do Recurso.

A cobrança dos emolumentos é autorizada pela Constituição Federal de 1988 no parágrafo 2º de seu artigo 236 em que prevê: "Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro".

Contudo, considerando o princípio da universalização do acesso ao registro civil e a necessidade de garantir a documentação básica a todos os cidadãos, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece diversas hipóteses de gratuidade para atos registrais.

A regulamentação dos emolumentos está prevista na Lei nº 10.169/2000, que estabelece normas gerais para a fixação dos emolumentos relativos aos serviços notariais e de registro, observando os seguintes critérios: os emolumentos devem ser estabelecidos por lei estadual, nos termos do artigo 236, § 2º, da Constituição Federal de 1988; o valor dos emolumentos deve corresponder ao custo real da atividade

desempenhada, evitando excessos que possam onerar indevidamente o usuário; a cobrança deve respeitar os princípios da isonomia, publicidade e eficiência.

Conforme mencionado acima, o Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou o entendimento de que os emolumentos possuem natureza de taxa, pois decorrem da prestação de serviço público específico e divisível, conforme o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal. Isso significa que: os emolumentos são compulsórios, ou seja, não podem ser cobrados de forma facultativa; não há relação contratual entre o usuário e o cartório, pois os serviços são exercidos em caráter de delegação do poder público; os valores são fixados por lei e não podem ser livremente estipulados pelos delegatários.

Apesar da existência de taxas para a realização dos atos registrais, a legislação brasileira prevê diversas hipóteses de gratuidade, garantindo que a falta de recursos financeiros não impeça o cidadão de obter documentos essenciais para o exercício da cidadania.

A Lei 6.015/1973, no seu artigo 30⁵, antes mesmo do advento da Constituição Federal de 1988, garantia aos comprovadamente pobres a gratuidade dos emolumentos referentes ao registro civil e a respectiva certidão. Essa disposição legislativa, de natureza protecionista, revela a preocupação estatal em propiciar a todas as pessoas o pleno e efetivo exercício da cidadania, à medida que concedia aos reconhecidamente pobres o acesso gratuito ao registro civil.

⁵ Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 2º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 3º A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e criminal do interessado. (Incluído pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 3º-A Comprovado o descumprimento, pelos oficiais de Cartórios de Registro Civil, do disposto no *caput* deste artigo, aplicar-se-ão as penalidades previstas nos arts. 32 e 33 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. (Incluído pela Lei nº 9.812, de 1999)

§ 3º-B Esgotadas as penalidades a que se refere o parágrafo anterior e verificando-se novo descumprimento, aplicar-se-á o disposto no art. 39 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. (Incluído pela Lei nº 9.812, de 1999)

§ 3º-C. Os cartórios de registros públicos deverão afixar, em local de grande visibilidade, que permita fácil leitura e acesso ao público, quadros contendo tabelas atualizadas das custas e emolumentos, além de informações claras sobre a gratuidade prevista no *caput* deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.802, de 2008)

§ 4º É proibida a inserção nas certidões de que trata o § 1º deste artigo de expressões que indiquem condição de pobreza ou semelhantes.

Na origem do texto legislativo de 1973, a comprovação do estado de pobreza era realizada à vista de atestado da autoridade competente, impondo que a situação de penúria fosse atestada pela autoridade a fim de que o particular pudesse desfrutar da benesse legislativa.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 5º, LXXVII⁶ traz a previsão da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania aos reconhecidamente pobres, existindo menção expressa com relação a gratuidade do registro de nascimento no inciso LXXVI do artigo 5º⁷.

No âmbito constitucional, a Carta Magna de 1988 foi pioneira em estabelecer essa gratuidade aos reconhecidamente pobres, elencando no artigo 5º, inciso LXXVI, a garantia ao direito fundamental do registro de nascimento e de óbito, sem a necessidade do pagamento dos emolumentos registraes.

Na Constituição Federal, a garantia foi reservada aos reconhecidamente pobres na forma da lei. Os demais particulares, com capacidade financeira para o pagamento dos emolumentos, não foram abarcados pela previsão constitucional.

No ensinamento de Dip (2017. p. 105):

Que há duas importantes gratuidades impostas pelo artigo 5º, LXXVI, da CB, quais sejam: (i) o registro civil de nascimento; (ii) a certidão de óbito". Inegavelmente estamos, aqui, diante de cláusulas constitucionais que formam uma ponte com o exercício e a obtenção da cidadania. Isso porque, como é de amplo conhecimento, os dois registros, acima mencionados, sobre os quais incidem a gratuidade, são essenciais para formalizar com segurança a existência do início e do término da pessoa natural. Neles, fica mais evidenciada a especial função desenvolvida pelos notários e registradores.

Contudo, legislações infraconstitucionais posteriores estenderam a gratuidade para todos os particulares, indistintamente.

A Lei n. 9.534/97 alterou o artigo 30 da Lei de Registros Públicos, o qual passou a prever que serão gratuitos o registro civil de nascimento e o assento de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. Também acrescentou o inciso VI ao artigo 1º da Lei n. 9.265/96, com a seguinte redação: "São gratuitos os atos necessários ao

⁶ Art. 5º, CF. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXVII - são gratuitas as ações de "*habeas-corporis*" e "*habeas-data*", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

⁷ LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;
b) a certidão de óbito;

exercício da cidadania, assim considerados: (...) VI- registro civil de nascimento e o assento de óbito, bem como a primeira certidão respectiva".

Assim, cumpriu-se a previsão constitucional de que "são gratuitos (...), na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania" (art. 5º, LXXVII, da CF/88).

A gratuidade foi concedida indistintamente a todos, decorrente do fato de serem os registros de nascimento e óbito imprescindíveis ao exercício da cidadania.

A legislação prevê, ainda, outras hipóteses de gratuidade que não estão abrangidas pelo art. 5º, LXXVII, da CF/88.

Dispõe o artigo 30 da Lei de Registros Públicos que:

Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997).

Verifica-se que a Lei de Registros Públicos ao prever a gratuidade também prescreve que a pobreza seja comprovada por declaração, sob as penas da lei, prevendo responsabilização pela falsidade.

Portanto, atualmente temos o seguinte cenário: o tratamento diferenciado destinado aos reconhecidamente pobres ficou relegado à gratuidade de todas as demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil, não estando restritos apenas à primeira certidão e nem tampouco à certidão de nascimento e óbito. Em outras palavras, todos os particulares estão isentos do pagamento de emolumentos para a obtenção da primeira certidão de nascimento e de óbito, enquanto os reconhecidamente pobres estão isentos do pagamento de emolumentos para a obtenção de qualquer certidão do registro civil e também para a segunda via das certidões de nascimento e óbito.

Para suportar as gratuidades e, considerando que o sistema de delegação dos serviços registrais é realizado em favor de uma pessoa natural, em caráter privado, a qual deve arcar com o ônus e o bônus da atividade, a Lei 10.169/2000, em seu artigo 8º, estabelece que os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de suas competências, tem o dever de regradar a compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos praticados (Gentil, 2023).

A consolidação normativa notarial e registral do Rio Grande do Sul, traz previsão acerca da declaração de comprovação do estado de pobreza, em artigo incluído pelo provimento n. 064/2024 da Corregedoria Geral de Justiça, estabelecendo que:

Art. 102-A - Quando a parte solicitante do ato for hipossuficiente economicamente, deverá firmar a respectiva declaração de tal condição, salvo se comprovar a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Em ambos os casos, o documento deverá ficar arquivado na serventia, com vinculação ao ato realizado. (Incluído pelo Provimento nº 064/2024-CGJ).

Logo, no Estado do Rio Grande do Sul, com a inscrição no CadÚnico, o usuário consegue demonstrar, perante o RCPN, a sua hipossuficiência econômica, fazendo jus à gratuidade nos casos em que a lei exige a sua demonstração. Sem comprovar a inscrição no CadÚnico, cabe ao usuário firmar declaração afirmando sua hipossuficiência econômica.

Gagliardi, Salaroli e Camargo Neto (2023. p. 89) discutem acerca da possibilidade de o registrador averiguar ou não a veracidade da declaração de hipossuficiência, concluindo que:

No passado, chegou-se a decidir no sentido de que seria suficiente a declaração de pobreza, e que a autoridade competente poderia exigir comprovação da insuficiência de recursos apenas "em caso de fundada suspeita" (CGJ-SP, Parecer n. 161/2008-E, CGJ-SP). Todavia, tal posição encontra-se superada. Cabe ao Registrador Civil adotar procedimentos para averiguar a veracidade da declaração. Do contrário, seria letra morta a previsão de que tal declaração é feita sob as penas da lei, ou de que a falsidade ensejará responsabilidade civil e criminal.

(...)

O oficial de registro é delegado de serviço público, dotado de fé pública e submetido ao princípio da legalidade, o que lhe dá atribuição para conferir a correspondência entre a situação do declarante e a definição legal do estado de pobreza.

1.5 O REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS COMO INSTRUMENTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O registro civil desempenha um papel crucial na formulação de políticas públicas, agindo como uma ferramenta fundamental para o planejamento e a implementação de iniciativas governamentais em diversas áreas.

As informações provenientes do registro civil são fundamentais para o desenvolvimento e a implementação de políticas sociais. Por exemplo, os dados sobre

nascimentos são cruciais para o planejamento de serviços de saúde materno-infantil, escolas e programas de vacinação. Da mesma forma, os registros de óbitos fornecem informações valiosas para políticas de saúde pública, permitindo que os governos identifiquem padrões de mortalidade e desenvolvam estratégias de prevenção de doenças.

As Políticas Públicas são instrumentos importantes para a concretização dos direitos sociais, exigindo uma atuação da Administração Pública, dos órgãos e Poderes do Estado na sua consecução.

Segundo Smanio (2013, p. 12) (...) as Políticas Públicas têm sua legitimidade e eficiência ao garantir a efetivação da cidadania no Estado Constitucional".

Para Dallari Bucci (2002, p. 241), políticas públicas constituem "(...) programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados". Prossegue a autora que políticas públicas "são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato."

A partir da definição de política pública enquanto programa de ação governamental, Dallari Bucci retrata o ponto de encontro entre política e direito, responsável movimentação da máquina pública, com vistas à concretização de direitos fundamentais.

Segundo Moreira Neto (2008, p. 104), políticas públicas traduzem "(...) um complexo de processos juspolíticos, destinado à efetivação dos direitos fundamentais."

Ronald Dworkin (2002, p. 36) ao conceituar a política pública (policies) no âmbito da Teoria do Direito, considerando-a como "(...) aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade."

Nesse contexto, as políticas públicas são instrumentos importantes para a concretização dos direitos sociais e garantia plena da cidadania, funcionando o Registro Civil de Pessoas Naturais como importante banco de dados indispensável à implementação das políticas públicas.

Esclarecem Kumpel e Ferrari (2017, p. 335) que, além de individualizar a pessoa, já garantindo direitos iniciais, o registro de nascimento é condição exigida para a maioria das relações jurídicas, sendo os registros públicos o meio apto e

indispensável para a busca de direitos subjetivos. Prosseguem os autores afirmando que “o registro civil pode ser considerado também, hoje, um instrumento de estatística indispensável para a implementação de políticas públicas.”

Podemos, assim, relacionar a importância do Registro Civil e sua relação com as políticas públicas sob dois aspectos: com relação ao auxílio na formação de políticas públicas, por meio das informações repassadas a diversos órgãos públicos e por meio do acesso do próprio registrado a essas políticas com o seu registro de nascimento.

O registro civil fornece dados essenciais sobre a população, incluindo nascimentos, casamentos, mortes e outras informações demográficas vitais. Esses dados são indispensáveis para o planejamento governamental, permitindo que os formuladores de políticas compreendam as tendências populacionais, as mudanças na estrutura etária e as necessidades emergentes da sociedade. Por meio da análise dessas informações, os governos podem alocar recursos de maneira mais eficiente, direcionando-os para áreas onde são mais necessários.

Para que possamos afirmar a possibilidade de o Registro Civil de Pessoas Naturais influenciar a implementação de políticas públicas temos, em primeiro lugar, que verificar quais são as estatísticas e informações prestadas pelo Registro Civil ao Poder Público.

Na edição da pesquisa Cartório em Números, da Associação dos Notários e Registradores do Brasil o Registro Civil foi mencionado como “banco de dados da nação”, diante do volume e da importância das informações sob tutela de referida serventia extrajudicial.



REGISTRO CIVIL BASE DE DADOS DA NAÇÃO

O Cartório de Registro Civil é responsável por registrar os atos mais importantes da vida civil dos brasileiros. São neles que os cidadãos comemoram a alegria do nascimento, celebram a emoção do casamento e encontram apoio na hora da perda. É também nele que o indivíduo pode solicitar mudança de nome e gênero em sua certidão de nascimento, realizar o reconhecimento de paternidade ou, ainda, registrar emancipação, interdição ou tutela. Presentes em todos os municípios do país, os 7.800 Cartórios de Registro Civil em atividade no país caminham para ser o maior balcão de serviços públicos à população, estabelecendo a cada dia mais parcerias e convênios em prol dos cidadãos brasileiros.

Cartório em Números 5ª edição 2023 ★★★★★★ 43

Figura 1

BASE DE DADOS DA NAÇÃO

14 órgãos públicos oficiais recebem as informações remetidas pelos Cartórios brasileiros para a elaboração de diversas políticas públicas nas áreas de Saúde, Educação, Habitação, Planejamento e Saneamento.



Polícia Federal
Lei Federal 6.815/1980
Comunicação dos casamentos e óbitos de estrangeiros para atualização dos registros e elaboração de políticas de segurança e na defesa da soberania do país.

SEADE
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

Fundação Seade
Lei Federal 6.015/1973
Comunicação de nascimentos, casamentos e óbitos para elaboração das estatísticas vitais da população brasileira.



Secretaria da Segurança
Lei Federal 13.114/2015
Comunicação de óbitos para fins de cancelamento do documento de identidade e elaboração de políticas de segurança e na defesa da soberania do país.



IBGE
Lei Federal 6.015/1973
Comunicação de nascimentos, casamentos e óbitos para elaboração das estatísticas vitais da população brasileira.



INSS
Lei Federal 8.212/1991
Comunicação de óbitos para fins de cancelamento de benefícios previdenciários à pessoa falecida.



Receita Federal do Brasil
Lei Federal 13.114/2015
Comunicação de óbitos para fins de cancelamento do número do CPF e da declaração da existência ou não de bens a inventariar.

44 ★★★★★★ Cartório em Números 5ª edição 2023

Figura 2



Figura 3

As informações do Registro Civil de Pessoas Naturais não geram qualquer ônus ao Estado, possibilitando a obtenção de dados relativos aos atos da vida civil das pessoas naturais, possibilitando a elaboração e a atualização das estatísticas vitais da população, inclusive:

(...) a quantidade de nascimentos, a taxa de fecundidade, a média etária das gestantes, a quantidade de consultas no pré-natal, o crescimento populacional de cada região, a quantidade de óbitos, o índice de mortalidade infantil, a expectativa de vida, o acompanhamento das epidemias e das causas de mortes, as taxas de homicídios, suicídios e acidentes, enfim, tudo que é relacionado à vida e a morte da população⁸.

Nesse sentido, o registro civil é fonte de informações para a elaboração de políticas públicas nas áreas da saúde, economia, segurança e educação, para o desenvolvimento de programas sociais e para a maior gestão dos recursos públicos.

⁸Registro Civil: Base Gratuita de Dados da Nação. In: Informativo Mensal da Associação de Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo, ano 10, n. 94, dez. 2009. Disponível em http://www.arpenso.org.br/principal/index.cfm?tipo_layout=BC1&pagina_id=107. Acesso em 12 de jan. 2024.

Os registros civis prestam as seguintes informações, sem prejuízo de outras que sejam regulamentadas por atos estaduais ou locais:

1. Nascimentos, casamentos e óbitos ocorridos são comunicados ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para elaboração de estatísticas de auxílio às políticas públicas e programas sociais (Lei Federal n. 6.015/73, artigo 49);
2. Registros e Averbações são remetidos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em até um dia útil (art. 68 da Lei Federal n. 8.212/91);
3. Comunicam-se os óbitos dos cidadãos alistáveis à Justiça Eleitoral para cancelamento da inscrição do eleitor, zelando-se pela democracia (Código Eleitoral, art. 71, § 3º);
4. Dos migrantes (estrangeiros) são comunicados os óbitos à Polícia Federal, para atualização dos registros no órgão, auxiliando na elaboração de políticas de segurança e na defesa da soberania do País (Decreto Federal n. 9.199/17, art. 81);
5. Os óbitos dos cidadãos do sexo masculino entre 17 e 45 anos de idade são comunicados ao Ministério da Defesa a fim de se atualizar o cadastro de reservistas das forças armadas (Previsões normativas e Lei n. 4.375/64, art. 66, de parágrafo único, alínea a);
6. Os óbitos são comunicados à Receita Federal e à Secretaria de Segurança Pública da unidade da Federação que tenha emitido a cédula de identidade (Lei n.13.114/15, que inseriu o parágrafo único no art. 80 da Lei n. 6.015/73).
7. Comunicam-se à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) os nascimentos de indígenas, para que seja realizado o registro administrativo, contribuindo-se para a proteção dos povos nativos e suas culturas;

Além das comunicações mencionadas acima, cuja obrigatoriedade se abarca todos os registradores do país, outras comunicações podem ser exigidas em âmbito estadual. A Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul, que traz a legislação notarial e registral em âmbito estadual, estabelece a necessidade de comunicação também aos seguintes órgãos:

Art. 113, CNNR/RS – Compete ao Registrador encaminhar:

I – ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dentro dos primeiros 8 (oito) dias dos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, mapa dos nascimentos, casamentos e óbitos ocorridos no trimestre anterior, por meio da página eletrônica do IBGE na Internet;

II - à Justiça Eleitoral, até o dia 15 (quinze) de cada mês, a comunicação dos óbitos registrados no mês anterior, por meio do Sistema de Informação de Direito Políticos e Óbitos – INFODIP, exceto dos registros de óbitos de menores de 15 (quinze) anos e dos registros de natimortos. (Alterado pelo Provimento nº 006/2023-CGJ)

III – ao Departamento de Identificação do Instituto Geral de Perícias, até o dia 15 (quinze) de cada mês, a comunicação dos óbitos registrados no mês anterior, por meio físico ou eletrônico.

IV – à Secretaria de Segurança Pública da unidade da Federação que tenha emitido a cédula de identidade, até o dia 15 (quinze) de cada mês, a comunicação dos óbitos registrados no mês anterior, exceto se, em razão da idade do falecido, essa informação for manifestamente desnecessária.

VII – à Divisão de Pagamento de Pessoal da Secretaria da Fazenda Estadual, até o dia 10 de cada mês, relação de todos os óbitos registrados no mês anterior, por meio eletrônico, em arquivo TXT, via e-mail, ao endereço eletrônico sco.dpp@sefaz.rs.gov.br.

VIII – à Junta do Serviço Militar da comarca, até o dia 05 (cinco) de cada mês, relação nominal das pessoas do sexo masculino, na faixa de 17 a 45 anos de idade, falecidas no mês antecedente, obedecidos os formulários fornecidos pelo Ministério do Exército, ou mapas informatizados por ele aceitos.

IX – à Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras da Polícia Federal – DPMAF, as certidões dos registros de casamentos e de óbitos de estrangeiros registrados no mês anterior.

X – ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, através do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) ou por outro meio que venha a substituí-lo, em até 1 (um) dia útil, a relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia, na forma estabelecida no art. 68 e seus parágrafos da Lei nº 8.212/91.

XI - às Secretarias Municipal e Estadual da Saúde e à Coordenadoria Regional da Saúde, a Planilha de Declarações de Nascidos Vivos - DNV. (Redação dada pelo Provimento nº 011/21-CGJ/RS, art. 1º) a) na planilha da DNV, o Registro Civil das Pessoas Naturais deverá informar somente os dados relativos aos nascimentos hospitalares e domiciliares de crianças menores de dois anos de idade; b) a planilha de DNV para a Secretaria Estadual da Saúde será encaminhada para o endereço de e-mail sinasc@saude.rs.gov.br, com arquivos em formato xls, txt, odt, QRP ou pdf de extração original (não scaneado), contendo as seguintes informações: nome da serventia e município, número da declaração de nascido vivo – DNV,

data de nascimento, número e data do registro; c) para a Secretaria Municipal e para a Coordenadoria Regional Estadual será encaminhada a mesma planilha na forma que postularem. (Alíneas a, b e c incluídas pelo Provimento nº 011/21-CGJ/RS, art. 1º)

XII - às Secretarias Municipal e Estadual da Saúde e à Coordenadoria Regional da Saúde, a planilha de Declarações de óbito (DO). (Artigo XII incluído pelo Provimento nº 19/21-CGJ/RS, art. 1º) a) a planilha de Declarações de Óbito (DO) para a Secretaria Estadual da Saúde será encaminhada para o endereço de e-mail sim@saude.rs.gov.br, com arquivos em formato xls, txt, odt, qrp ou pdf de extração original (não scaneado), contendo as seguintes informações: nome da serventia e município, data e número do registro, nome do falecido, data de nascimento, data de óbito, nome da mãe, número da Declaração de Óbito, local e município de ocorrência do óbito, município de residência e causas da morte que constam na Declaração de Óbito (DO); b) para a Secretaria Municipal e para a Coordenadoria Regional Estadual será encaminhada a mesma planilha, na forma que postularem.

§ 1º – Os comprovantes de remessa das comunicações referidas no caput deste artigo deverão ser arquivados preferencialmente em meio eletrônico.

§ 2º – É desnecessária a remessa de comunicação negativa na hipótese prevista no inciso IV deste artigo. (Alterado pelo Provimento nº 044/2022-CGJ)

Com base nas informações prestadas pelos Registros Cíveis brasileiros, o IBGE divulgou, em março de 2024, os resultados da pesquisa Estatísticas do Registro Civil 2022⁹. O estudo serve como um importante instrumento de acompanhamento da evolução populacional brasileira, possível parâmetro para estratégias de implementação de políticas públicas e, também, como um retrato aprofundado das mudanças nos aspectos sociais ao longo dos anos. São levantadas informações sobre nascimentos, casamentos civis, divórcios e mortes.

O uso das Estatísticas do Registro Civil vem sendo ampliada, sobretudo nos períodos intercensitários, quando as estatísticas são imprescindíveis para o acompanhamento da evolução demográfica. A crescente melhora observada na captação dos dados registrais reflete, principalmente, o esforço nacional empreendido para ampliar o acesso da população à documentação básica desde seu nascimento,

⁹ IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 2022. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 02 de abril de 2024.

assim como o aperfeiçoamento dos mecanismos de apuração e crítica dos dados coletados.

O Registro Civil de Pessoas Naturais reflete, segundo Lehmkuhl (2017), dentre outros princípios, o da responsabilidade social, pois o acesso à informação pode transformar sociedades, traz mais conhecimento aos cidadãos e permite o reconhecimento de seus deveres e direitos, podendo inclusive diminuir as desigualdades sociais tão vistas em diversas partes do mundo. Ressalta a autora que as informações armazenadas nos RCPN são importantes fontes de dados, uma vez que são responsáveis por alimentar os sistemas governamentais, auxiliando nas estatísticas sociais como as de natalidade, mortalidade, configurações familiares, comparação do crescimento ou declínio de casamentos e divórcios. Por outro lado, preserva a memória individual de cada pessoa, sua origem, a história de vida, o estado civil, a capacidade, dentre outros.

Portanto, diante da relevância e da riqueza das informações recebidas pelo Registro Civil e repassada para outros órgãos, o registro civil também é uma ferramenta poderosa para promover a inclusão social e reduzir as desigualdades. Ao garantir que todos os indivíduos sejam oficialmente reconhecidos pelo Estado desde o nascimento, o registro civil facilita o acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde e assistência social. Isso é particularmente importante para grupos vulneráveis, cuja invisibilidade nos registros oficiais pode levar à marginalização e à privação de serviços básicos.

A integração efetiva do registro civil na formulação de políticas públicas é essencial para o desenvolvimento sustentável, a promoção da justiça social e o fortalecimento da governança. Ao assegurar um registro civil acessível e de alta qualidade, os governos podem melhorar significativamente o planejamento e a implementação de políticas públicas, garantindo que estas atendam às necessidades reais da população e promovam o bem-estar coletivo.

Portanto, ao tratarmos da necessidade de realização do registro, não estamos falando tão somente da garantia de cidadania daquela pessoa individualmente considerada, mas de toda a sociedade, que terá um panorama mais fidedigno da sua realidade, possibilitando que políticas públicas sejam formuladas tendo por base a realidade concreta das pessoas.

2. O REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS E A CIDADANIA

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE CIDADANIA

O conceito de cidadania possui uma trajetória histórica que reflete as transformações sociais, políticas e econômicas das sociedades ao longo do tempo. A cidadania, em suas diferentes configurações, tem sido um elemento essencial para a organização das comunidades humanas, variando de uma noção restritiva a uma concepção ampla e universalista.

2.1.1 A cidadania na antiguidade

A cidadania na Antiguidade foi um elemento fundamental na estruturação das primeiras sociedades organizadas, sendo especialmente relevante nas civilizações grega e romana. Diferente da concepção moderna de cidadania, que abrange um conjunto amplo de direitos e deveres, a cidadania antiga era seletiva e restrita, baseada na exclusão de determinados grupos sociais.

Na Grécia Antiga, a cidadania era um elemento central da organização política da pólis, especialmente em Atenas. Os cidadãos atenienses tinham o direito de participar diretamente das decisões políticas, votando em assembleias e exercendo cargos públicos (MARSHALL, 1967). No entanto, esse status era concedido apenas aos homens livres, nascidos na cidade e de pais atenienses, enquanto mulheres, estrangeiros (*metecos*) e escravizados eram excluídos da vida política (BOBBIO, 2004). Além do direito à participação, os cidadãos atenienses tinham a obrigação de defender a pólis em tempos de guerra, demonstrando que a cidadania implicava não apenas direitos, mas também deveres (HABERMAS, 1997).

A democracia ateniense funcionava por meio da *ekklesia* (assembleia), onde todos os cidadãos tinham voz ativa na criação de leis e políticas. Além disso, havia o *boulé*, um conselho composto por 500 cidadãos que preparavam os assuntos a serem discutidos na assembleia, e a *Helieia*, um tribunal popular responsável por julgar os casos jurídicos (RAWLS, 2000). Assim, a cidadania em Atenas estava intrinsecamente ligada ao exercício da participação política, fazendo com que o cidadão tivesse um papel ativo na governança da cidade.

Em Esparta, a cidadania assumia uma configuração diferente, baseada na rígida estrutura militarista da sociedade. Os cidadãos espartanos, conhecidos como *homoioi* (iguais), dedicavam suas vidas ao treinamento e ao serviço militar. O Estado espartano era governado por uma diarquia (dois reis), um conselho de anciãos (*gerúsia*) e uma assembleia (*apella*), composta exclusivamente por cidadãos guerreiros. No entanto, a cidadania espartana era muito mais limitada em termos de participação política do que a ateniense, já que o modelo de governo privilegiava a oligarquia e o poder dos anciãos (BOBBIO, 2004). Além disso, grande parte da população espartana era composta por *hilotas*, um grupo servil que trabalhava na agricultura e sustentava a elite militar.

Já em Roma, a cidadania teve uma evolução significativa, passando de um privilégio exclusivo dos habitantes da cidade para um mecanismo de integração das populações conquistadas. No início, a cidadania romana era restrita aos patrícios, a elite aristocrática, e conferia direitos como o acesso à justiça, a proteção sob as leis e a possibilidade de participação política no Senado. Contudo, com o tempo, a cidadania foi sendo ampliada, principalmente durante o período republicano e imperial.

Uma das inovações mais notáveis do sistema romano foi a distinção entre diferentes categorias de cidadãos. Existiam os *cives Romani*, que gozavam de plenos direitos, e os *latini*, que possuíam alguns direitos civis, mas não políticos. Além disso, havia os *peregrini*, estrangeiros que viviam nos territórios sob domínio romano, mas não tinham cidadania. Essa estrutura permitiu que Roma expandisse sua influência e incorporasse diversos povos ao seu império sem necessariamente conceder a todos os mesmos privilégios (HABERMAS, 1997).

O ápice da expansão da cidadania romana ocorreu com o Édito de Caracala, em 212 d.C., que concedeu cidadania a todos os habitantes livres do Império Romano. Essa medida visava aumentar a arrecadação de impostos e fortalecer a unidade imperial, mas também consolidou um dos legados mais duradouros de Roma: a ideia de uma cidadania inclusiva e juridicamente reconhecida (RAWLS, 2000). Assim, a cidadania romana influenciou profundamente o desenvolvimento das noções de direitos civis e proteção legal, elementos que seriam fundamentais para a concepção moderna de cidadania.

Dessa forma, a cidadania na Antiguidade variava conforme a estrutura política de cada civilização. Enquanto a cidadania ateniense estava vinculada à

participação direta na democracia, a cidadania romana incorporou um modelo mais jurídico e integrador, permitindo a inclusão de diferentes povos sob um mesmo sistema legal. Essa evolução demonstra que, mesmo nos períodos mais antigos, a cidadania era um conceito dinâmico, sujeito às transformações sociais e políticas.

2.1.2 A cidadania na idade média

A cidadania na Idade Média era um conceito distinto daquele que conhecemos hoje. Enquanto no mundo greco-romano a cidadania estava intrinsecamente ligada à participação política e a certos direitos e deveres dentro da pólis ou do império, na Idade Média, a organização social e política era profundamente marcada pelo sistema feudal e pela hierarquia feudo-vassálica. Nesse contexto, a ideia de cidadania como um status jurídico associado a direitos individuais praticamente não existia. A sociedade medieval era estruturada em ordens ou estamentos – clero, nobreza e camponeses – e a posição de uma pessoa na hierarquia social determinava seus direitos e deveres, sendo o pertencimento a um grupo mais relevante do que a noção de indivíduo como sujeito de direitos (DUBY, 1986).

Em vez de uma cidadania baseada em direitos e participação política, a sociedade medieval se organizava por meio de relações de lealdade pessoal. Os vassallos juravam fidelidade aos senhores feudais, que, por sua vez, tinham a obrigação de oferecer proteção e sustento a seus subordinados. O poder não era centralizado no Estado, mas fragmentado entre diversos senhores e instituições, como a Igreja e os feudos (LE GOFF, 1984). Essa estrutura reforçava um modelo de sociedade estamental e hierárquico, em que a mobilidade social era extremamente restrita.

Entretanto, a partir do século XI, com o crescimento das cidades e do comércio, surgiu um fenômeno que contribuiu para o desenvolvimento de uma forma embrionária de cidadania urbana. Em algumas cidades, especialmente na Itália, em Flandres e nas regiões ligadas à Liga Hanseática, os habitantes começaram a obter maior autonomia política e econômica. Os comerciantes e artesãos, organizados em guildas, passaram a desempenhar um papel central no funcionamento das cidades, e, em algumas localidades, conseguiram obter cartas de privilégio que lhes garantiam certo grau de independência em relação aos senhores feudais. Assim, o termo

"cidadão" passou a ser utilizado para designar aqueles que possuíam direitos dentro dos burgos, geralmente os membros das corporações de ofício e comerciantes, enquanto os camponeses e servos continuavam excluídos dessa condição (TOCQUEVILLE, 2011).

A concessão de Cartas de Franquia foi um marco nesse processo, pois representava um pacto entre os senhores e os habitantes das cidades, garantindo a estes últimos certas liberdades em troca de tributos. Esse fenômeno teve grande relevância para o declínio do feudalismo e para o fortalecimento do poder das cidades, algumas das quais passaram a funcionar como pequenas repúblicas autônomas, como ocorreu em Veneza e Florença. No entanto, a cidadania medieval urbana ainda estava longe da concepção moderna, pois era restrita a uma elite econômica e não previa a participação política universal (LE GOFF, 1984).

Além das relações feudais e urbanas, a Igreja Católica desempenhava um papel fundamental na identidade dos indivíduos durante a Idade Média. Em um mundo onde o poder temporal e espiritual frequentemente se entrelaçavam, a identidade das pessoas estava mais ligada à comunidade cristã do que a uma noção de cidadania nacional. A cristandade era vista como um corpo único, regido por princípios religiosos que transcendiam fronteiras políticas, e o pertencimento à fé cristã muitas vezes tinha mais peso do que qualquer status jurídico ou político. A autoridade papal, os sacramentos e a influência da Igreja na vida cotidiana reforçavam essa estrutura, tornando a religião um elemento central na definição do papel dos indivíduos dentro da sociedade (DUBY, 1986).

Com o declínio do feudalismo, o fortalecimento das monarquias nacionais e o advento do Renascimento, a noção de pertencimento a uma entidade política mais ampla começou a ganhar força. O processo de centralização do poder nas mãos dos reis e a criação dos primeiros Estados-nação contribuíram para a emergência de uma concepção de cidadania baseada em vínculos territoriais e jurídicos mais sólidos. Esse processo se intensificaria na Idade Moderna, culminando nas revoluções liberais que estabeleceram a cidadania como um direito político vinculado à participação no Estado (SOUZA, 2000).

Portanto, a cidadania na Idade Média, longe de ser um conceito universal e abrangente, estava fortemente vinculada à estrutura feudal e aos privilégios urbanos emergentes. O modelo feudo-vassálico determinava a posição dos indivíduos na sociedade, enquanto as cidades começaram a desenvolver formas iniciais de

cidadania restrita à elite econômica. A identidade religiosa e a submissão à autoridade da Igreja também exerciam um papel crucial na definição do pertencimento social. Foi apenas com a progressiva consolidação dos Estados modernos que a cidadania passou a se assemelhar ao conceito que conhecemos hoje.

2.1.3 A cidadania na idade moderna

A cidadania na Idade Moderna passou por transformações profundas, acompanhando a consolidação dos Estados nacionais, o fortalecimento do absolutismo monárquico e, posteriormente, o surgimento do pensamento iluminista e das revoluções que redefiniram os direitos políticos. Diferentemente da Idade Média, em que a cidadania era restrita a privilégios urbanos e estruturada dentro de um sistema feudal, na Idade Moderna ela começou a se associar à pertença a um Estado centralizado, ainda que, em um primeiro momento, sem a participação ativa dos indivíduos na política (TOCQUEVILLE, 2011).

O fortalecimento das monarquias absolutistas foi um dos primeiros marcos dessa nova configuração da cidadania. Com a fragmentação do sistema feudal e a ascensão dos Estados nacionais, os monarcas passaram a concentrar poderes que antes estavam dispersos entre nobres e instituições locais. A cidadania, nesse contexto, passou a estar vinculada à obediência ao soberano e à identidade nacional emergente, mas sem garantias de participação política efetiva. O Estado absolutista promovia a ordem e a estabilidade, mas não conferia direitos políticos ao povo, que continuava excluído das decisões governamentais (DUBY, 1986).

No entanto, com o avanço das ideias iluministas no século XVIII, a cidadania começou a ser reformulada a partir de uma perspectiva de direitos individuais e coletivos. Filósofos como John Locke, Montesquieu e Rousseau passaram a defender que o poder político deveria estar baseado no consentimento dos governados e que a cidadania deveria incluir direitos fundamentais, como liberdade, propriedade e participação política. Essa mudança conceitual teve grande impacto nos eventos que culminaram nas Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), que introduziram novos paradigmas de cidadania baseados na igualdade jurídica e no direito ao sufrágio, ainda que restrito a determinados grupos sociais (SOUZA, 2000).

A Revolução Francesa, em particular, representou um marco na história da cidadania. A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789) estabeleceu princípios fundamentais como liberdade, igualdade e fraternidade, afirmando que todos os cidadãos eram iguais perante a lei. Esse foi um passo decisivo para a transição da cidadania como privilégio para a cidadania como um direito universal, ainda que, na prática, o acesso ao poder político continuasse limitado a homens proprietários em um primeiro momento (TOCQUEVILLE, 2011).

Outro fator essencial para a transformação da cidadania na Idade Moderna foi o surgimento dos Estados constitucionais. A ideia de um contrato social entre governantes e governados levou à formulação de constituições escritas, que passaram a definir direitos e deveres dos cidadãos, bem como as estruturas do governo. O constitucionalismo garantiu maior previsibilidade e segurança jurídica, contribuindo para a consolidação da cidadania como um status legal protegido por leis fundamentais (LE GOFF, 1984).

Ao longo da Idade Moderna, a cidadania foi progressivamente associada à identidade nacional, especialmente com o crescimento dos Estados-nação e do nacionalismo. A lealdade ao rei foi gradativamente substituída pela ideia de pertencimento a uma nação, consolidando a noção de que a cidadania não era apenas um vínculo jurídico, mas também um elemento essencial na construção de identidades coletivas. Esse processo culminaria, no século XIX, na ampliação dos direitos políticos e na extensão do sufrágio a grupos antes excluídos, marcando a transição para a cidadania moderna tal como conhecemos hoje.

Portanto, a cidadania na Idade Moderna evoluiu de um status passivo, vinculado à sujeição ao monarca, para um conceito mais ativo, impulsionado pelas revoluções e pelo pensamento iluminista. Ainda que sua aplicação tenha sido inicialmente restrita a determinados grupos, a construção do constitucionalismo e a consolidação dos Estados-nação estabeleceram as bases para o desenvolvimento da cidadania democrática contemporânea.

2.1.4 A cidadania contemporânea

A cidadania na Idade Contemporânea passou por um intenso processo de transformação e ampliação, consolidando direitos políticos, civis e sociais que moldam as democracias atuais. Diferente da Idade Moderna, em que a cidadania

estava restrita a uma elite proprietária, a Idade Contemporânea trouxe a universalização gradual dos direitos de participação política, bem como a inclusão de novos direitos fundamentais. Esse processo foi impulsionado por revoluções políticas, avanços no pensamento liberal e social, lutas por igualdade e o fortalecimento dos Estados democráticos de direito.

O primeiro grande marco da cidadania contemporânea foi a Revolução Francesa (1789), que estabeleceu princípios fundamentais como liberdade, igualdade e fraternidade. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) reconheceu a cidadania como um direito universal, ainda que, inicialmente, restrita aos homens. No século XIX, com a consolidação dos Estados nacionais, a cidadania começou a se vincular diretamente à identidade nacional e ao conceito de soberania popular. No entanto, a participação política continuava limitada, sendo o sufrágio um privilégio restrito a homens proprietários (TOCQUEVILLE, 2011).

Com o avanço das ideias democráticas e liberais, o século XIX testemunhou uma progressiva ampliação do direito ao voto, especialmente com as reformas sufragistas na Europa e nas Américas. A Revolução Industrial trouxe novas demandas sociais, e o crescimento da classe operária impulsionou lutas por melhores condições de trabalho e inclusão política. O reconhecimento de direitos trabalhistas e a consolidação dos primeiros movimentos sindicais ampliaram a cidadania para além do aspecto político, incorporando direitos sociais como previdência, jornada de trabalho reduzida e regulamentação do trabalho infantil (MARSHALL, 1967).

No século XX, a cidadania sofreu novas expansões, principalmente com a conquista do sufrágio feminino e o fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social. A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) geraram crises humanitárias que impulsionaram a criação de instituições internacionais voltadas para a proteção dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), adotada pela ONU, consolidou a ideia de que a cidadania não deveria ser apenas um vínculo jurídico com o Estado, mas também uma garantia de direitos fundamentais independentes de nacionalidade (ARENDDT, 1998).

Além dos direitos civis e políticos, a cidadania na Idade Contemporânea passou a incluir direitos sociais e econômicos, consolidando-se a partir do modelo de cidadania social defendido por Thomas Marshall (1967). Segundo o autor, a cidadania plena deve abranger três dimensões: direitos civis (liberdade individual, propriedade e justiça), direitos políticos (participação no governo) e direitos sociais (educação,

saúde, seguridade social). Esse modelo influenciou a criação dos Estados de Bem-Estar Social na Europa e em outras partes do mundo, especialmente no pós-guerra.

Sobre o alcance do conceito de cidadania, Medina (2012, p. 32) esclarece que:

Por cidadania compreendemos o reconhecimento da existência de um status frente ao Estado, que se manifesta através de um complexo de posições que os indivíduos têm com e no Estado. Sob esse prisma, a ideia de cidadania contempla não apenas os direitos políticos, mas abrange também direitos individuais e sociais.

O final do século XX e o início do século XXI trouxeram novos desafios para a cidadania. A globalização, a revolução digital e as mudanças climáticas transformaram a forma como os cidadãos se relacionam com o Estado e entre si. A emergência da chamada cidadania digital ampliou o acesso à informação e a participação política através das redes sociais, mas também trouxe desafios como a desinformação e a manipulação de dados. Além disso, a cidadania transnacional tornou-se um fenômeno crescente, com a criação de blocos regionais como a União Europeia, permitindo que indivíduos possuam múltiplas cidadanias e usufruam de direitos em diferentes países (SOUZA, 2000).

No Brasil, A Constituição Federal de 1988, por seu turno, estabelece como fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III).

Pode-se afirmar, portanto, que a Constituição não considera mais a cidadania como simples qualidade de gozar direitos políticos. O conceito de cidadania foi ampliado e enriquecido, tendo na dignidade da pessoa humana sua maior racionalidade e sentido.

De acordo com Mazzuoli (2001) o cidadão, torna-se, então, aquele indivíduo a quem a Constituição confere direitos e garantias – individuais, políticos, sociais, econômicos e culturais –, e lhe dá o poder de seu efetivo exercício, além de meios processuais eficientes contra a violação de seu gozo ou fruição por parte do Poder Público.

A luta por reconhecimento e inclusão de grupos historicamente marginalizados também marcou a cidadania contemporânea. Movimentos pelos direitos civis nos Estados Unidos, o fim do apartheid na África do Sul, a luta indígena por reconhecimento e os movimentos feministas e LGBTQIA+ foram fundamentais para ampliar a concepção de cidadania para além do modelo tradicional de participação política. Esse processo levou ao reconhecimento da cidadania multicultural, que busca equilibrar direitos universais com o respeito à diversidade cultural e identitária (HABERMAS, 1997).

Portanto, a cidadania na Idade Contemporânea evoluiu de um conceito restrito à participação política para um modelo mais amplo, que incorpora direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Apesar dos avanços, desafios como desigualdade, xenofobia, crise migratória e as ameaças à democracia ainda exigem reflexões sobre a consolidação de uma cidadania mais inclusiva e participativa no século XXI.

2.2 TEORIAS E CONCEITOS MODERNOS DE CIDADANIA

2.2.1 Cidadania Social e a teoria de Thomas Marshall

Uma das teorias mais influentes sobre cidadania foi desenvolvida por Thomas Marshall em *Cidadania e Classe Social* (1967). Ele propôs que a cidadania moderna se desenvolveu em três estágios:

- a) Direitos civis: liberdade individual, propriedade privada, direito à justiça e à igualdade perante a lei.
- b) Direitos políticos: participação na vida política, incluindo o direito ao voto e à representação.
- c) Direitos sociais: Acesso à educação, saúde, seguridade social e bem-estar.

Marshall argumenta que o pleno exercício da cidadania só é possível quando esses três elementos coexistem. Sua teoria influenciou a criação dos Estados de Bem-Estar Social, especialmente na Europa Ocidental, onde a cidadania passou a ser associada a um conjunto de garantias estatais que asseguram a dignidade do indivíduo.

2.2.2 Cidadania Multicultural

Com o avanço dos movimentos por direitos civis e a crescente diversidade étnica e cultural nas sociedades contemporâneas, surgiram teorias que defendem a cidadania multicultural, como as propostas por Will Kymlicka (1995) e Iris Marion Young (1990). Essa abordagem critica a ideia de uma cidadania homogênea e universalista, argumentando que diferentes grupos sociais – minorias étnicas, indígenas, imigrantes, comunidades LGBTQIA+ – possuem demandas específicas de reconhecimento.

Para Kymlicka, a cidadania deve garantir não apenas direitos individuais, mas também direitos de grupo, como autonomia cultural, políticas afirmativas e representatividade. Young, por sua vez, propõe uma concepção de cidadania que valoriza a inclusão democrática, defendendo que a cidadania não deve ser apenas baseada na igualdade formal, mas sim em um reconhecimento ativo das diferenças.

2.2.3 Cidadania Global e Pós-Nacional

No contexto da globalização e do aumento da migração transnacional, a noção de cidadania global ganhou força, desafiando a ideia tradicional de que a cidadania está vinculada a um Estado-nação. Seyla Benhabib (2004) e David Held (1995) argumentam que as fronteiras nacionais não podem mais ser a única base para definir a cidadania, pois vivemos em um mundo interconectado onde decisões políticas, econômicas e ambientais ultrapassam os limites dos Estados.

A cidadania global propõe que indivíduos possam ter direitos e deveres para além das fronteiras nacionais, participando de organizações internacionais, como a ONU e a União Europeia, e reivindicando direitos universais, como o direito ao refúgio, à livre circulação e à proteção ambiental. Esse conceito também se manifesta na cidadania corporativa, onde empresas multinacionais assumem responsabilidades éticas globais.

2.2.4 Cidadania Digital e Participativa

Com o avanço da tecnologia e da internet, a cidadania passou a incluir novas formas de engajamento político e social, dando origem ao conceito de cidadania digital. Essa abordagem enfatiza o uso das redes sociais, plataformas digitais e inteligência artificial para o exercício da cidadania, incluindo:

- Democracia digital: votação eletrônica, consultas públicas online e plataformas de participação cidadã.
- Ativismo digital: movimentos sociais organizados pela internet, como as mobilizações da *Primavera Árabe* e os protestos do *Black Lives Matter*.
- Educação digital e inclusão tecnológica: garantia de acesso à internet como um direito essencial.

Castells (2001) destaca que as redes digitais possibilitam novas formas de participação política, mas também trazem desafios como a disseminação de fake news, bolhas informacionais e o uso de dados pessoais para manipulação política.

2.2.5 Cidadania Sustentável e Ambiental

Outro conceito emergente é o de cidadania ecológica ou sustentável, que considera a necessidade de um compromisso coletivo com o meio ambiente. Andrew Dobson (2003) defende que a cidadania do século XXI deve incluir a responsabilidade com as gerações futuras e com a preservação dos recursos naturais. Isso significa que a cidadania não deve ser apenas um conjunto de direitos, mas também envolver deveres ambientais, como consumo responsável, ativismo ecológico e políticas públicas voltadas para a sustentabilidade.

A cidadania moderna não pode mais ser entendida apenas como um vínculo jurídico com o Estado. As teorias contemporâneas demonstram que a cidadania se tornou **um** fenômeno plural, dinâmico e interconectado, abrangendo aspectos políticos, sociais, culturais, digitais e ambientais. A ampliação dos direitos e a participação em redes globais tornaram a cidadania um conceito mais flexível, mas também mais desafiador, especialmente em um mundo marcado por crises democráticas, desigualdades e mudanças climáticas. O futuro da cidadania dependerá de como esses desafios serão enfrentados e de como os cidadãos – no sentido mais amplo do termo – irão se engajar na construção de sociedades mais justas e inclusivas

2.3 O REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS COMO OFÍCIO DA CIDADANIA

Os Registros Cíveis de Pessoas Naturais desempenham um papel essencial na construção da cidadania, pois garantem o reconhecimento jurídico da existência dos indivíduos, permitindo que tenham acesso a direitos fundamentais. O conceito de cidadania, conforme estabelecido por Thomas Marshall (1967), envolve três dimensões principais: direitos civis (liberdade individual, propriedade e acesso à justiça), direitos políticos (participação no governo e sufrágio) e direitos sociais (acesso à educação, saúde e seguridade social). No entanto, para que qualquer dessas dimensões seja exercida, o indivíduo precisa ser reconhecido juridicamente pelo Estado, o que ocorre por meio do registro civil de nascimento.

O Registro Civil sempre desempenhou esse papel central, mas foi com a Lei nº 13.484/2017 que os cartórios passaram a ser oficialmente reconhecidos como escritórios da cidadania, ampliando suas atribuições e permitindo a prática de diversos atos administrativos mediante convênios com órgãos públicos e entidades privadas. Essa transformação permitiu que os cartórios deixassem de ser apenas instituições de registro de eventos vitais – nascimento, casamento e óbito – e se tornassem centros de atendimento ao cidadão, descentralizando serviços públicos e facilitando a inclusão social.

A Lei nº 13.484, de 2017 disciplinou que os escritórios de registro civil das pessoas naturais são considerados escritórios da cidadania, ficando autorizados a prestar outros serviços remunerados mediante convênio com órgãos públicos e entidades interessadas, acrescentando o § 3º ao artigo 29 da Lei 6015/1973, com a seguinte redação.

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

A existência de tais convênios possibilita a assunção de outros serviços pelo Registro de Pessoas Naturais, de forma tanto a tornar determinados serviços mais acessíveis à população, quanto mais efetivos e céleres.

O reconhecimento dos Registros Cíveis de Pessoas Naturais como Escritórios da Cidadania, pela Lei nº 13.484/2017, representa um marco na ampliação da

inclusão social e no fortalecimento da cidadania no Brasil. Ao permitir que os cartórios realizem novos atos administrativos mediante convênios, a legislação facilitou o acesso da população a documentos essenciais, descentralizando serviços e promovendo maior eficiência na gestão pública.

A modernização e a digitalização dos cartórios, aliadas à desjudicialização e à ampliação das suas atribuições, demonstram que os Registros Civis não são apenas instituições burocráticas, mas ferramentas fundamentais para a cidadania e a inclusão social. O futuro dos serviços extrajudiciais caminha para um modelo cada vez mais acessível, digital e eficiente, garantindo que todos os brasileiros tenham sua identidade jurídica reconhecida e possam exercer plenamente seus direitos.

Os cartórios passaram a atuar como pontos de atendimento para a emissão de documentos básicos, reduzindo a necessidade de deslocamento para órgãos públicos.

Desde 2017, todos os registros de nascimento passaram a incluir automaticamente o CPF do recém-nascido, por meio de convênio com a Receita Federal do Brasil. Essa medida facilita a inclusão do indivíduo no sistema estatal desde os primeiros dias de vida.

Uma das facilidades para essa transformação e consagração do registro civil de pessoas naturais como ofício da cidadania reside no fato de que esta serventia está presente em todos os municípios brasileiros. Os cartórios de Registro Civil contam com uma capilaridade inigualável, sendo mais de 7 mil serventias espalhadas pelo país, assim, o cidadão não precisa se deslocar aos grandes centros urbanos para efetuar a prática dos atos registraes.

O objetivo do sistema é que haja comodidade no atendimento pelo Registro Civil das Pessoas Naturais. Diante de uma população carente, com poucos recursos, deve estar próximo do cidadão, até porque é a serventia do homem comum. Em um país de excluídos, o único “cartório” que qualquer pessoa terá acesso é Registro Civil das Pessoas Naturais, pois assenta os fatos naturais e humanos relacionados à vida das pessoas. Portanto, não basta que haja gratuidade para haver efetiva acessibilidade, é preciso assegurar o acesso físico do cidadão à serventia, cuja localização, portanto, assume especial importância (Kumpel; Ferrari, 2017).

Na edição da pesquisa Cartório em Números, da Associação dos Notários e Registradores do Brasil¹⁰, afirmou-se a capilaridade das serventias extrajudiciais no Brasil, com a presença do Registro Civil das Pessoas Naturais em todos os municípios brasileiros:

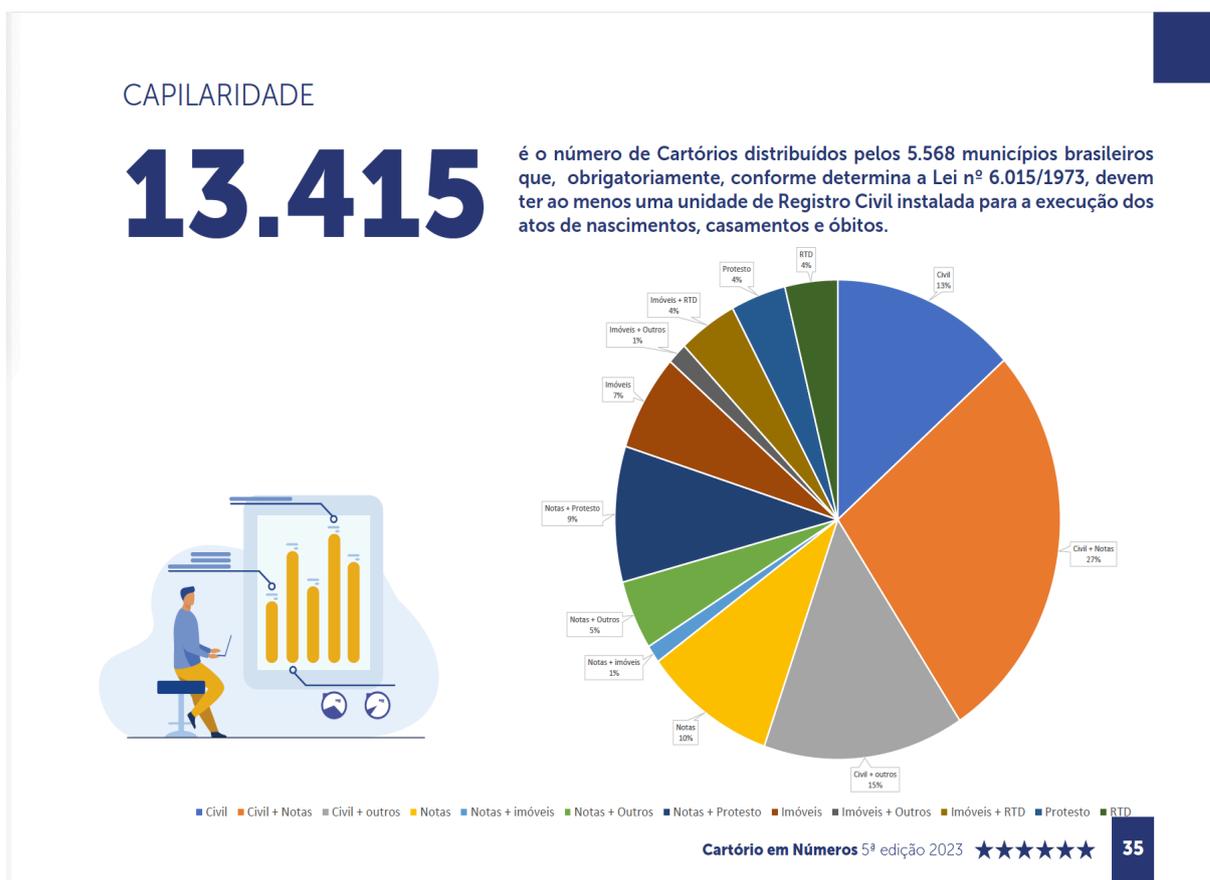


Figura 4

São pelos atos atribuídos ao RCPN que o cidadão consegue exercer todos os direitos individuais e sociais decorrentes da ordem constitucional. Tomando como início o primeiro documento que uma pessoa possui ao adquirir personalidade jurídica, a certidão de nascimento, consegue-se visualizar como o RCPN abre as portas para o exercício da cidadania, levando em consideração que é por meio do registro de nascimento que o cidadão obtém todos os outros documentos, a exemplo da Carteira de Trabalho e Previdência Social, Carteira de Habilitação, etc. (FARIA, 2021).

¹⁰<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2024/01/Cartorios-em-Numeros-5a-Edicao-2023-Especial-Desjudicializacao.pdf>

Nas palavras de Provin (2024, p. 88):

O registo civil de nascimento, no Brasil, representa o documento básico e inicial para que se possa exercer atos de cidadania. Não que se afirme que as pessoas não tenham direitos tão somente pelo seu fato do seu nascimento. Mas representa um instrumento de acesso a eles.

Dessa forma, a falta do registo civil de nascimento não apenas compromete o reconhecimento formal do indivíduo pelo Estado, mas também limita significativamente o acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde e assistência social, aprofundando a vulnerabilidade e a exclusão social daqueles que permanecem à margem do sistema registral.

3. O REGISTRO DE NASCIMENTO E A PROBLEMÁTICA DO SUB-REGISTRO NO BRASIL

3.1 O REGISTRO DE NASCIMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O registro de nascimento é o ato jurídico por meio do qual se confere a uma pessoa existência formal perante o Estado. Trata-se de um direito fundamental e um dever imposto aos responsáveis pela criança, assegurando a individualização do novo cidadão e a sua inserção na ordem jurídica.

Dos ensinamentos de Foucault (2021), extrai-se que a ideia de registro tem como objetivo a vigilância e o controle pelo Estado da existência, estado e situação das pessoas que estão sob seu manto de poder.

Da matta (2002) afirma que os documentos, de forma geral, têm como ponto de origem provável a necessidade de inventariar, contar e classificar seus habitantes, ou até mesmo restringir seus movimentos. Apesar de a fotografia, a datiloscopia e a assinatura serem elementos básicos identificadores, os documentos, com números e itens de individualização, representam um eixo de controle mais facilitado por parte do Estado.

Fato é que o registro de nascimento, de natureza declaratória, atribui publicidade a existência da pessoa natural, bem como dos seus elementos familiares. Deixa de ser um ato de controle político para ser um documento primordial para a dignidade da vida do indivíduo (Provin. 2024).

Loureiro (2023) leciona que ao contrário dos registros administrativos, como cadastros eleitorais, tributários ou de política sociodemográfica, a publicidade do registro civil de nascimento possui efeitos próprios, probatórios e oponíveis a todos. O nascimento é um evento natural do qual emanam importantes consequências jurídicas. Daí a relevância de determinar e se comunicar a todos os membros da sociedade a partir de que momento um indivíduo adquire a personalidade.

Segundo previsto no artigo 2º do Código Civil, “a personalidade civil começa do nascimento com vida”. O artigo 9º, I, do mesmo diploma legal estabelece que “serão registrados em registros públicos: os nascimentos”. Daí se extrai que o nascimento com vida, em especial a aquisição de personalidade, devem ser provados por meio do registro civil, que lhes garante segurança, autenticidade e eficácia por meio da publicidade.

Gagliardi, Salaroli e Camargo Neto (2023, p. 91) esclarecem que:

E óbvio que ninguém precisa de uma certidão lavrada em cartório para ter a certeza de que está diante de uma pessoa humana, portanto, diante de um titular de direitos e deveres. No entanto, sem a certidão de nascimento, não é possível individualizar aquela pessoa; sem a certidão, não se sabe seu nome, sua idade, sua nacionalidade, sua filiação, enfim, não se sabe quem é.

Em outras palavras, o registro de nascimento não produz efeitos constitutivos, sendo certo que o nascimento e aquisição de personalidade independem dele, mas produz efeitos declarativos, especialmente probatórios, conferindo ao nascimento a adequada publicidade e oponibilidade, com todas suas características - data, hora e local do nascimento, naturalidade, filiação e nome do registrado etc. -, garantindo-lhe segurança e eficácia, tanto para o registrado, quanto para terceiros.

No Brasil, a regulamentação do registro de nascimento está disciplinada pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), que estabelece os procedimentos e requisitos necessários para a lavratura do assento de nascimento e a expedição da respectiva certidão.

O registro de nascimento tem como principal finalidade a atribuição da identidade civil ao indivíduo. A partir dele, são determinados elementos essenciais da personalidade, como o nome, a filiação e a nacionalidade. A certidão de nascimento, que decorre desse registro, é o primeiro documento oficial do cidadão e permite a obtenção de outros documentos indispensáveis à vida civil, como a carteira de identidade (RG), o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o passaporte.

Diniz (1997) concebe o registro de nascimento como uma instituição pública destinada a identificar os cidadãos, garantindo o exercício de seus direitos, identificando aí uma das finalidades registrais: a identificação do cidadão.

Para Serpa Lopes (1960) o registro é a menção de certos atos ou fatos, exarada em registros especiais, por um oficial público, quer à vista dos títulos comuns que lhe são apresentados, quer em face de declarações escritas ou verbais das partes interessadas.

O registro de nascimento é um direito que concede direitos. É um direito em si e um garantidor de outros direitos.

A importância desse ato é amplamente reconhecida em diversos ordenamentos jurídicos e instrumentos internacionais. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXVI, assegura a gratuidade do registro de nascimento, reforçando o caráter essencial desse direito. No plano internacional, a

Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificada pelo Brasil, determina, em seu artigo 7º, que toda criança tem direito ao registro imediato ao nascer, a um nome e a uma nacionalidade.

Além de sua dimensão jurídica e identitária, o registro de nascimento desempenha uma função organizacional para o Estado, uma vez que permite a formação de bases de dados populacionais utilizadas para a implementação de políticas públicas. O conhecimento preciso da população registrada possibilita a elaboração de estratégias governamentais em diversas áreas, como saúde, educação e assistência social, contribuindo para um planejamento mais eficiente e equitativo.

Conforme dados do IBGE publicados em março de 2024¹¹, referente à coleta de dados do ano de 2022, em referido ano, foram efetuados 2 621 0152 registros de nascimentos em cartórios no Brasil. Desse total, 2 542 298 são relativos a crianças nascidas em 2022 e registradas até o primeiro trimestre de 2023. Os demais registros correspondem a 3,0% (78 717) e ocorreram em anos anteriores ou em ano de nascimento ignorado. Na comparação com 2021, observou-se, em 2022, uma queda de 3,5% no número de nascimentos ocorridos no ano e registrados, o que corresponde a uma redução de 93 556 nascimentos.

Entre os anos de 2021 e 2022, a queda nos registros de nascimentos ocorridos no ano foi superior à média nacional nas Regiões Nordeste (-6,7%) e Norte (-3,8%), e inferior nas Regiões Sudeste (-2,6%), Centro-Oeste (-1,6%) e Sul (-0,7%). Entre as Unidades da Federação, a Paraíba apresentou a maior queda (-9,9%), seguida pelo Maranhão (-8,5%), Sergipe (-7,8%) e Rio Grande do Norte (-7,3%). Santa Catarina (2,0%) e Mato Grosso (1,8%) foram os únicos Estados que apresentaram aumento de registros de nascimentos.

O procedimento para o registro de nascimento no Brasil segue normas específicas. Nos termos do artigo 54 da Lei nº 6.015/1973, o assento deve conter as seguintes informações:

Art. 54. O assento do nascimento deverá conter: (Renumerado do art. 55, pela Lei nº 6.216, de 1975).

1º) o dia, mês, ano e lugar do nascimento e a hora certa, sendo possível determiná-la, ou aproximada;

2º) o sexo do registrando; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

3º) o fato de ser gêmeo, quando assim tiver acontecido;

¹¹ IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 2022. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 02 de abril de 2024.

- 4º) o nome e o prenome, que forem postos à criança;
- 5º) a declaração de que nasceu morta, ou morreu no ato ou logo depois do parto;
- 6º) a ordem de filiação de outros irmãos do mesmo prenome que existirem ou tiverem existido;
- 7º) Os nomes e prenomes, a naturalidade, a profissão dos pais, o lugar e cartório onde se casaram, a idade da genitora, do registrando em anos completos, na ocasião do parto, e o domicílio ou a residência do casal. (Redação dada pela Lei nº 6.140, de 1974)
- 8º) os nomes e prenomes dos avós paternos e maternos;
- 9º) os nomes e prenomes, a profissão e a residência das duas testemunhas do assento, quando se tratar de parto ocorrido sem assistência médica em residência ou fora de unidade hospitalar ou casa de saúde; (Redação dada pela Lei nº 13.484, de 2017)
- 10) o número de identificação da Declaração de Nascido Vivo, com controle do dígito verificador, exceto na hipótese de registro tardio previsto no art. 46 desta Lei; e (Redação dada pela Lei nº 13.484, de 2017)
- 11) a naturalidade do registrando. (Incluído pela Lei nº 13.484, de 2017)

A Declaração de Nascido Vivo (DNV), documento emitido pelos estabelecimentos de saúde, é um dos principais instrumentos que auxiliam o registrador na identificação dos dados do recém-nascido, garantindo a autenticidade das informações prestadas. No caso de partos ocorridos fora de unidades hospitalares, a legislação prevê outros meios de comprovação, como testemunhas e declarações médicas.

A legislação também estabelece quem são os responsáveis legais por promover o registro do nascimento. O artigo 52 da Lei nº 6.015/1973 define a seguinte hierarquia de obrigatoriedade para a declaração do nascimento:

Art. 52. São obrigados a fazer declaração de nascimento: (Renumerado do art. 53, pela Lei nº 6.216, de 1975).

- 1º) o pai ou a mãe, isoladamente ou em conjunto, observado o disposto no § 2º do art. 54; (Redação dada pela Lei nº 13.112, de 2015)
- 2º) no caso de falta ou de impedimento de um dos indicados no item 1º, outro indicado, que terá o prazo para declaração prorrogado por 45 (quarenta e cinco) dias; (Redação dada pela Lei nº 13.112, de 2015)
- 3º) no impedimento de ambos, o parente mais próximo, sendo maior achando-se presente;
- 4º) em falta ou impedimento do parente referido no número anterior os administradores de hospitais ou os médicos e parteiras, que tiverem assistido o parto;
- 5º) pessoa idônea da casa em que ocorrer, sendo fora da residência da mãe;
- 6º) finalmente, as pessoas (VETADO) encarregadas da guarda do menor. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Quando o oficial tiver motivo para duvidar da declaração, poderá ir à casa do recém-nascido verificar a sua existência, ou exigir a atestação do médico ou parteira que tiver assistido o parto, ou o testemunho de duas pessoas que não forem os pais e tiverem visto o recém-nascido.

§ 2º Tratando-se de registro fora do prazo legal o oficial, em caso de dúvida, poderá requerer ao Juiz as providências que forem cabíveis para esclarecimento do fato.

§ 3º O oficial de registro civil comunicará o registro de nascimento ao Ministério da Economia e ao INSS pelo Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) ou por outro meio que venha a substituí-lo. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

A obrigatoriedade do registro de nascimento tem fundamento em princípios constitucionais e internacionais de proteção à infância. A Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e ratificada pelo Brasil, determina que todo recém-nascido deve ser registrado imediatamente após o nascimento. No Brasil, esse direito foi reforçado por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990), que impõe a obrigação do registro civil como uma medida de proteção à criança.

Os obrigados a realizar o registro de nascimento da criança deverão fazê-lo no prazo de quinze dias, que poderá ser ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, nos exatos termos do artigo 50 da Lei de Registros Públicos¹².

O registro de nascimento, dada a sua importância, foi elevado ao *status* de direito humano, sendo reconhecido pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, no seu artigo 24, §2º, que “toda criança deve ser registrada imediatamente após o seu nascimento e deverá receber um nome”.

O direito ao registro de nascimento e a sua conexão com os direitos humanos e a cidadania têm sido reafirmados nos documentos emanados da Organização das Nações Unidas, de modo que a universalização desse direito foi incluída entre os objetivos da agenda 2030.

Assim, vislumbra-se um claro diálogo de mencionada Agenda 2030 com o Registro Civil de Pessoas Naturais, tendo em vista que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 está diretamente ligado com a atribuição registral, porquanto a Meta 16.9 expressamente dispõe que: “Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.” (AGENDA 2030, 2021)

O registro civil também reflete aspectos culturais e sociais da sociedade. A escolha do nome, por exemplo, pode carregar significados simbólicos, religiosos ou históricos, além de estar sujeita a limites legais, como a proibição de nomes que

¹² Art. 50. Todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, dentro do prazo de quinze dias, que será ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório.

possam expor a pessoa ao ridículo. O registrador, ao lavrar o assento, tem o dever de observar esses critérios e, quando necessário, orientar os pais a fim de evitar futuros constrangimentos ao registrado.

O desenvolvimento de novas tecnologias tem influenciado o aprimoramento dos serviços cartorários, facilitando o acesso ao registro civil. A digitalização dos assentos, a interligação de maternidades com os cartórios e a possibilidade de solicitação de certidões eletrônicas são avanços que ampliam a eficiência e a acessibilidade desse serviço essencial.

Assim, o registro de nascimento transcende sua função de ato formal e burocrático. Ainda que o registro possa ter origem em concepções de poder e controle, ele foi capaz de transcender tal constatação, sendo parte de um processo maior, de construção de identidade e dignidade. Ele representa a primeira manifestação jurídica da personalidade, assegurando ao indivíduo não apenas uma identidade oficial, mas também o reconhecimento pleno de sua existência dentro da sociedade. A universalização desse direito é, portanto, um imperativo para garantir que toda pessoa possa exercer sua cidadania de forma plena e sem obstáculos legais.

3.2 O SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO

O sub-registro civil de nascimento é um fenômeno que ocorre quando uma pessoa não é registrada dentro do prazo legal estipulado pela legislação do país, ou seja, não possui um registro formal que ateste sua identidade perante o Estado.

No Brasil, a definição oficial de sub-registro de nascimento é fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principal órgão responsável pela produção de estatísticas nacionais.

De acordo com a política adotada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), sub-registro significa o conjunto de nascimentos ocorridos no ano de referência da pesquisa estatística do Registro Civil, cujas pessoas não são registradas no próprio ano de nascimento ou até o fim do primeiro trimestre do ano subsequente.

Para calcular os sub-registros de nascimento, o IBGE utiliza métodos de pareamento de dados e Técnica de Captura-Recaptura, fazendo a diferença entre a estimativa total de nascidos vivos em um determinado ano e os nascimentos informados pelos cartórios, calculando-se os respectivos sub-registros (IBGE, 2019).

Ao reunir esses microdados, foi possível realizar, primeiramente, o exercício de pareamento dos dados de nascidos vivos (...) presentes em cada uma das bases. Esse pareamento, além de ser uma etapa intermediária para a estimativa dos respectivos sub-registros, identifica as áreas com deficiência de cobertura dos eventos em cada uma das bases de dados consideradas, possibilitando, assim, a execução de políticas que visem a melhora da enumeração dos eventos vitais, o aprimoramento dos sistemas de informações e a erradicação do sub-registro (IBGE, 2021).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o sub-registro de nascimento é um indicador fundamental para sinalizar quão distante o País está de cumprir com a exigência básica de reconhecer o recém-nascido como cidadão, e, conseqüentemente, fortalecer as ações de políticas públicas voltadas para o aumento de tais registros (IBGE, 2021).

No Brasil, inexitem informações censitárias sobre a população sem registro de nascimento. O que se tem são os registros extemporâneos realizados a cada ano, o que permite analisar a proporção de registros que foram postergados e não a totalidade da população sem registro.

Segundo o IBGE, antes da Lei que dispunha sobre a gratuidade do registro civil, o índice de sub-registro era elevado, tendo em vista que, pouco mais de 60% dos nascidos vivos estavam sendo registrados, resultando em uma média de 40% de índice de sub-registro:

Para se ter uma ideia da magnitude dos sub-registros dos eventos vitais, em 1991, a cobertura de nascidos vivos no Brasil, conforme estimativas baseadas nas projeções populacionais, era de 63,8%, sendo de 29,8% na Região Norte e 38,8% no Nordeste (IBGE, 2018, p.14).

Não obstante a existência da Lei versando sobre a gratuidade do registro de nascimento, o Brasil entrou nos anos 2000 com um índice considerável de sub-registro. Como exemplo, no ano de 2002, os dados oficiais de sub-registro no Brasil marcavam 20,3%, conforme os dados oficiais do IBGE:

Segundo dados da Estatística Civil do IBGE, em 2002, era de 20,3% o índice estimado de sub-registro de nascimento. Uma década depois, esse percentual caiu para 6,7%, aproximando-se do índice razoável definido pela ONU. Essa queda pode ser explicada por algumas medidas que foram adotadas em território nacional, mas que ainda são insuficientes para erradicar tal violação de direitos (RUIZ; PEQUENO, 2017, p. 160).

Tendo em vista os dados do século XXI no Brasil e a influência de recomendações das Organizações das Nações Unidas (ONU), o governo brasileiro iniciou um grande trabalho para diminuição dos números de sub-registros.

Em 2003, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), iniciou-se, sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, um movimento de redução do sub-registro, com a criação de comitês no âmbito da União, dos Estados e dos municípios para implementar ações efetivas de combate ao problema.¹³

Em 2007, o Governo Federal editou o Decreto n.º 6.135/07, que dispôs sobre o cadastro único ser a via de acesso para programas sociais do Governo, sendo necessário, para ser cadastrado, a existência de documentação civil de cada membro da família. Outro Decreto, de n.º 6.289/07, estabeleceu o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica.

Este plano estabeleceu como documentação básica o Cadastro de Pessoas Físicas – CPF; a carteira de Identidade ou Registro Geral – RG; e a carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS. O programa nomeava o sub-registro como um problema social brasileiro e traçava estratégias para combatê-lo.¹⁴

Em 2010, foi editado o provimento 13 do Conselho Nacional de Justiça, que trata das unidades interligadas do Registro Civil dentro de estabelecimentos de saúde que realizam partos. Essa ação tem o intuito de emitir certidões de nascimento enquanto a mãe ainda está internada no hospital, para que quando a genitora receba alta, já esteja com o filho registrado e a certidão em mãos.

Em 2015, o sub-registro de crianças havia caído para 3,2% (IBGE, 2015), e a experiência brasileira passou a constar, com referências elogiosas, em relatórios internacionais elaborados pelas Nações Unidas.

Em 2022, foram estimados 2.542.298 nascidos vivos. O percentual de sub-registro desses nascimentos foi de 1,31%, o menor da série histórica iniciada em 2015. Isso representa 33.726 nascimentos que ocorreram em 2022 e não foram

¹³ ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. Invisíveis: Uma etnografia sobre identidade, direitos e cidadania nas trajetórias de brasileiros sem documento. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: . Acesso em: 18 jan. 2024. p. 11.

¹⁴ Idem. p. 12.

registrados no período legal estipulado, que vai até março do ano seguinte. No ano anterior, o percentual havia sido de 2,06% (55.417 nascimentos).

3.2.1 Principais causas para a existência de sub-registros

Podemos apontar como principais causas para a existência do sub-registro a ausência do conhecimento da gratuidade do registro de nascimento por parte dos pais, o desconhecimento da importância do registro para a vida da criança, a dificuldade e o custo do deslocamento. Ainda, a ausência de fiscalização sobre a aplicabilidade da lei que obriga os registros e a inexistência, em vários municípios, de uma rede de proteção à criança que atenda ao problema do sub-registro de nascimento.

Além disso, podemos mencionar o fenômeno da queda de fecundidade no Brasil, processo que vem ocorrendo desde a década de 1960 em todas as regiões brasileiras, sendo mais consistente durante as décadas de 1970 a 1980, que segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE levaram a redução da taxa de fecundidade de 6,3 filhos por mulher em 1960 para 2,4 em 2000. As razões para essa mudança no comportamento reprodutivo da população brasileira combinam fatores de natureza econômica, social, político-institucional e questões relacionadas ao planejamento familiar e uso de métodos anticoncepcionais¹⁵.

Importante destacar que a ausência do registro civil de nascimento, além de caracterizar um obstáculo ao exercício da cidadania plena, coloca as crianças em situação de vulnerabilidade ao trabalho infantil, à exploração sexual, ao aliciamento para o crime e ao tráfico de drogas. A atual conjuntura reclama do Estado a implantação de ações afirmativas de enfrentamento, no propósito de erradicar o sub-registro civil de nascimento.

¹⁵ MARQUES, Cláudia Cristina Lima. A problemática do sub-registro de nascimento no Estado da Paraíba. *In*: EL DEBS, Martha (coord.). O Registro Civil na atualidade: a importância dos ofícios da cidadania na construção da sociedade atual. Salvador, BA: Juspodvim, 2021.



Figura 5

Apesar da melhora nos números nacionais, o país ainda guarda diferenças regionais significativas em relação aos sub-registros de nascimentos. O maior percentual foi verificado no Norte (5,14%), seguido do Nordeste (1,66%) e o menor, no Sul (0,21%).

Outra diferença é apontada quando observados os grupos etários a que pertencem as mães. Os maiores percentuais de sub-registros de nascimentos estão entre as mães menores de 15 anos (8,06%). No caso das subnotificações, a proporção é maior no grupo das que tinham 49 anos (7,84%).

Portanto, mesmo com a diminuição nas taxas de sub-registro, ele ainda existe e atinge milhares de brasileiros que não conseguem exercer sua cidadania.

3.2.2 Iniciativas de erradicação do sub-registro

A erradicação do sub-registro é um objetivo prioritário para muitos países, incluindo o Brasil.

Sobre o ponto, a consultora Thaís Passos, responsável pelo conteúdo do documento do Ministério dos Direitos Humanos, intitulado de “Políticas públicas sobre convivência familiar e comunitária e registro civil”, do ano de 2018, compilou algumas iniciativas do Governo, com o intuito de superar a problemática mencionada:

As iniciativas para universalizar o acesso ao registro incluem a realização de campanhas nacionais, mutirões e a instalação de postos de Cartórios e Unidades Interligadas em maternidades. A Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério da Educação pactuaram também um Acordo de Cooperação para: a) identificar alunos da rede pública que não possuem Registro Civil de Nascimento; b) atuar, junto aos órgãos competentes, no sentido de reverter a ausência do documento dessas crianças e adolescentes; c) aperfeiçoar protocolos institucionais referentes ao ato de matrícula escolar; e d) propor ações no âmbito da escola e da comunidade no sentido de encaminhar os casos identificados de estudantes sem o registro civil de nascimento às instâncias competentes para a emissão do documento. O Governo Federal também estabeleceu pactos com os governos estaduais com maiores índices de sub-registro para a redução do número de nascimentos não registrados no primeiro ano de vida da criança. Outra ação de destaque é o estabelecimento do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Civil Básica, bem como a proposta de implementação do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc)¹⁶.

Ao longo dos anos, diversas iniciativas foram tomadas a fim de diminuir/erradicar o sub-registro de nascimento. Podem ser apontadas as seguintes iniciativas:

- a) Aprovação da Lei nº 9.534/97, que determina a gratuidade da primeira via do registro civil de nascimento e a respectiva certidão a todos os brasileiros;
- b) Aprovação da Lei nº 10.169/2000, que em seu artigo 8º¹⁷ determina que os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados;
- c) Campanhas nacionais do registro civil, iniciadas em 1999, e corroboradas pelo Plano Nacional de Registro Civil de Nascimento, de 2004, coordenado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos são ações fundamentais para manter o patamar de

¹⁶ BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. Políticas Públicas Sobre Convivência Familiar e Comunitária e Registro Civil. Organização: Thaís Cristina Alves Passos. Brasília, 2018. p. 26. Acesso em: 02 jan. 2024.

¹⁷ Art. 8º Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no art. 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.
Parágrafo único. O disposto no *caput* não poderá gerar ônus para o Poder Público.

registros alcançados nos últimos anos, bem como na recuperação de registros tardios, que tem ocorrido em prazos menores.

As campanhas disseminam a importância do registro, enfatizando a sua gratuidade, na intenção de garantir a todos os brasileiros a primeira certidão de nascimento.

Ressalta-se a necessidade dessas campanhas serem orientadas para as localidades de maior incidência do sub-registro e populações-alvo como: indígenas, comunidades ribeirinhas, quilombola e bolsões de pobreza de áreas metropolitanas. Entende-se que as campanhas do registro civil são políticas necessárias enquanto persistirem os problemas estruturais da sociedade, que estão na raiz da questão do sub-registro de nascimento;

d) Produção, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e o UNICEF, de vídeos e cartilha que tratam da importância e da gratuidade do registro civil para os brasileiros;

e) Instalação de postos dos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais nos estabelecimentos de saúde, instituído pelo Provimento n° 13/2010 do Conselho Nacional de Justiça (atual Provimento 149/2023);

f) Solicitação do registro civil de nascimento pelos programas de assistência social e de transferência de renda;

g) Criação, por meio de Decreto n° 10,063, de 2019, do compromisso nacional pela erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação civil básica, cujos propósitos são universalizar o acesso ao registro de nascimento e reformular o Sistema Brasileiro de Registro Civil;

h) Criação de Comitê Gestor Nacional do Registro Civil;

i) Pactos estabelecidos com os governos estaduais de regiões com maiores problemas de sub-registro para a redução do número de nascimentos cujos registros são postergados;

j) Criação do Projeto "Certidões Unificadas", resultado da parceria do Ministério da Justiça, Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça e a Casa da Moeda do Brasil, que garante, desde 05 de janeiro de 2011, a impressão das certidões de nascimento, casamento e óbito em um papel padronizado e com requisitos de segurança inaugurando um único modelo em todo o país;

k) Informatização das serventias de Registro Civil das Pessoas Naturais.

l) A partir de 2008, os requerimentos de registro fora do prazo legal previsto na Lei de Registros Públicos deveriam ser judicializados. Na tentativa de facilitar o registro e, por consequência, diminuir o sub-registro, com a edição da Lei 11.790/2008, eliminou-se a obrigatoriedade de judicialização, facilitando sobremaneira aqueles que necessitam efetuar o registro fora do prazo legal, o que, em cidades de grandes extensões territoriais, em que muitas vezes o deslocamento é custoso e demorado, representa um rompimento de obstáculo imenso.

Essas iniciativas são essenciais não apenas para o reconhecimento da identidade e dignidade dos indivíduos, mas também para o desenvolvimento social e econômico, uma vez que permitem que mais pessoas sejam incluídas em programas de assistência e políticas públicas.

3.3.3 As normativas do Conselho Nacional de Justiça e a mudança do panorama do sub-registro

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem editado diversos provimentos que regulamentam o funcionamento dos cartórios e estabelecem diretrizes voltadas à erradicação do sub-registro civil de nascimento. Essas normas são fundamentais para garantir o direito ao registro civil, viabilizando tanto a simplificação dos procedimentos quanto a ampliação do acesso à documentação básica, especialmente para populações vulneráveis.

O Provimento nº 13, de 3 de setembro de 2010, instituiu o Sistema Interligado de Informações de Registro Civil, permitindo a emissão da certidão de nascimento diretamente nas maternidades e facilitando o acesso ao registro civil para recém-nascidos. Antes dessa norma, o registro de nascimento dependia exclusivamente da iniciativa dos pais, que precisavam comparecer ao cartório para efetivar o registro da criança. Essa exigência gerava dificuldades, especialmente para famílias de baixa renda ou que residiam em regiões afastadas, aumentando os índices de sub-registro. Com a interligação das maternidades aos cartórios, passou a ser possível registrar o nascimento logo após o parto, garantindo maior eficiência ao processo e diminuindo significativamente a incidência de crianças não registradas. O provimento também previu a necessidade de campanhas de conscientização para incentivar os pais a realizarem o registro imediato, além de permitir que os cartórios instalem postos avançados dentro dos hospitais.

O Provimento nº 17, de 10 de agosto de 2012, veio para aperfeiçoar as regras estabelecidas pelo Provimento nº 13, trazendo novos mecanismos para tornar mais eficiente a emissão das certidões nas maternidades. Entre as inovações, destaca-se a obrigatoriedade da adoção de sistemas de comunicação eletrônica entre os cartórios e as unidades hospitalares, permitindo que as informações sobre os nascimentos sejam transmitidas digitalmente. Esse avanço garantiu maior segurança jurídica ao registro, minimizando erros na transcrição dos dados e agilizando a emissão da certidão de nascimento. O provimento também estabeleceu que os oficiais de registro devem manter contato constante com os hospitais para garantir o funcionamento do sistema interligado, reforçando o compromisso do CNJ na luta contra o sub-registro.

O Provimento nº 28, de 5 de fevereiro de 2013, tratou do registro tardio de nascimento, uma medida essencial para permitir que pessoas não registradas dentro do prazo legal possam obter sua certidão diretamente no cartório, sem necessidade de processo judicial. A ausência de um registro civil pode impedir o acesso a direitos básicos, como educação, saúde e benefícios sociais, razão pela qual a regulamentação do registro tardio é fundamental para a inclusão social. A norma estabeleceu que o registro tardio pode ser solicitado por qualquer interessado maior de idade ou pelos pais no caso de menores, devendo o requerente apresentar documentos que comprovem o nascimento ou recorrer a testemunhas idôneas. Nos casos em que não haja documentos suficientes, o oficial de registro pode solicitar diligências adicionais para verificar a veracidade das informações. O provimento ainda determinou que, quando houver suspeita de fraude, o cartório deve remeter o caso à análise do juiz competente. Essa regulamentação representou um avanço significativo, pois antes dela, muitas pessoas sem registro precisavam ingressar com uma ação judicial para obter a certidão de nascimento, tornando o processo lento e oneroso.

O Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017, trouxe importantes diretrizes sobre o reconhecimento voluntário de paternidade e maternidade, contribuindo para reduzir o número de crianças registradas apenas com o nome da mãe. A norma permitiu que o reconhecimento de paternidade fosse realizado diretamente no cartório, sem necessidade de ação judicial, facilitando o acesso ao direito ao nome e à filiação. Além disso, o provimento regulamentou a paternidade e maternidade socioafetiva, possibilitando que pessoas que desempenham o papel de

pais ou mães, mesmo sem vínculo biológico, possam formalizar essa relação por meio do registro civil. Esse avanço foi fundamental para garantir segurança jurídica às famílias e evitar que crianças e adolescentes fiquem desprotegidos do ponto de vista legal.

O Provimento nº 140, de 22 de fevereiro de 2023, instituiu o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis, além de criar a Semana Nacional do Registro Civil – Registre-se!, uma campanha anual de mobilização para a erradicação do sub-registro. Essa iniciativa envolveu a realização de mutirões em diversas regiões do país, com a participação de cartórios, Defensorias Públicas, Ministério Público e outros órgãos, visando à emissão gratuita de certidões de nascimento e demais documentos civis. O provimento estabeleceu prioridade para populações em situação de vulnerabilidade, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, refugiados, pessoas em situação de rua e população carcerária, grupos que historicamente enfrentam maiores dificuldades para acessar o registro civil. Além disso, determinou a implementação de sistemas digitais para facilitar a busca e emissão de certidões, permitindo a obtenção do documento sem necessidade de deslocamento físico. Essa medida foi essencial para assegurar que a erradicação do sub-registro seja tratada como uma política pública contínua e não apenas uma ação pontual.

Em 30 de agosto de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou o Provimento nº 149, que institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra). Este código consolida e organiza as normas relativas aos serviços notariais e de registro, incorporando disposições de provimentos anteriores em um único diploma legal.

O provimento 13/2010 foi incorporado ao Código Nacional de Normas a partir do artigo 445. Essa normativa representa um dos avanços mais importantes no tocante ao sub-registro, uma vez que foi verificado ao longo da presente pesquisa que, um dos maiores entraves à realização do registro de nascimento é a distância e o custo do deslocamento. Com a possibilidade de obtenção do registro no momento e no local de nascimento, esses obstáculos são superados. Vejamos os artigos mais importantes do Código Nacional de Normas ao tratar dessa interligação cartório-maternidade:

Art. 445. A emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos será feita por meio da utilização de sistema informatizado que, pela rede mundial de computadores, os interligue às serventias de registro civil existentes nas Unidades Federativas e que aderiram ao Sistema Interligado, a fim de que a mãe e/ou a criança receba alta hospitalar já com a certidão de nascimento.

§ 1.º O posto de remessa, recepção de dados e impressão de certidão de nascimento que funciona em estabelecimentos de saúde que realizam partos e que está conectado pela rede mundial de computadores às serventias de registro civil das pessoas naturais é denominado “Unidade Interligada”.

§ 2.º A Unidade Interligada que conecta estabelecimento de saúde aos serviços de registro civil não é considerada sucursal, pois relaciona-se com diversos cartórios.

§ 3.º Todo processo de comunicação de dados entre a Unidade Interligada e os cartórios de registro civil das pessoas naturais, via rede mundial de computadores, deverá ser feito com o uso de certificação digital, desde que atenda aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP).

Art. 446. A implantação das unidades interligadas dar-se-á mediante convênio firmado entre o estabelecimento de saúde e o registrador da cidade ou distrito onde estiver localizado o estabelecimento, com a supervisão e a fiscalização das corregedorias-gerais de Justiça dos estados e Distrito Federal, bem como da Corregedoria Nacional de Justiça (BRASIL).

Já o registro tardio, tratado inicialmente pelo provimento 28, foi incorporado no Código Nacional de Normas a partir do artigo 480.

Outra iniciativa importante foi incorporada pelo provimento 151/2023 ao Código Nacional de Normas que trata do procedimento de promoção do registro de nascimento em caso de omissão, estabelecendo, dentre outros artigos:

Art. 495-A. Identificada ação ou omissão do Estado ou sociedade, falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável quanto à ausência de registro da criança ou adolescente, o juízo da Infância e da Juventude determinará a expedição de mandado para o registro de nascimento como forma de assegurar sua proteção integral por meio da garantia de seu direito da personalidade, observado o disposto neste Capítulo. (incluído pelo Provimento n. 151, de 26.9.2023)

§ 1º Para se certificar da inexistência de registro de nascimento da criança ou adolescente, o juízo da Infância e da Juventude, antes da providência prevista no caput, deverá proceder à consulta na Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC. (incluído pelo Provimento n. 151, de 26.9.2023)

§ 2º Os mandados judiciais que determinarem o registro de nascimento deverão ser remetidos eletronicamente aos oficiais de registro civil das pessoas naturais, preferencialmente por meio da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais -CRC, ou outro meio que também permita a comprovação de sua recepção pela serventia. (incluído pelo Provimento n. 151, de 26.9.2023)

As normativas do CNJ refletem um esforço contínuo para garantir o direito ao registro civil de nascimento a todos os brasileiros, eliminando obstáculos burocráticos e estruturais que impedem a obtenção desse documento essencial. A criação do sistema interligado de registro civil, a facilitação do registro tardio, o reconhecimento voluntário da paternidade e as campanhas de mobilização demonstram um compromisso institucional com a universalização do acesso à documentação básica. Dessa forma, a atuação do CNJ tem sido fundamental para que cada vez mais pessoas tenham seus direitos assegurados, promovendo maior inclusão social e fortalecendo a cidadania.

3.3.3.1 Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis

O Provimento nº 140, de 22 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituiu o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis, além de criar a Semana Nacional do Registro Civil – Registre-se!. Essa iniciativa tem como principal objetivo erradicar o sub-registro civil e ampliar o acesso à documentação básica para populações em situação de vulnerabilidade, garantindo o pleno exercício da cidadania.

Voltada especialmente para população em situação de vulnerabilidade, incluindo aqueles em situação de rua, refugiados, povos originários, ribeirinhos, pessoas que se encontram em cumprimento de medidas de segurança ou situação manicomial, população carcerária e egressos do cárcere, a Semana Nacional deverá concentrar esforços de tribunais, corregedorias, União, estados e municípios todos os anos na segunda semana do mês de maio, nas 26 capitais brasileiras e no Distrito Federal. Coordenada pela Corregedoria Nacional, a semana contará com o apoio das associações representativas dos oficiais de registro civil em âmbito nacional e estadual, órgãos federais, estaduais e municipais de identificação civil oficiais.

A norma estabelece uma série de diretrizes voltadas à identificação, mobilização e atendimento de pessoas sem registro civil de nascimento ou sem documentos básicos, promovendo a realização de mutirões nacionais e a articulação entre órgãos públicos e cartórios extrajudiciais para facilitar a emissão desses documentos essenciais. A Semana Nacional do Registro Civil, regulamentada pelo provimento, ocorre anualmente e busca reunir esforços do Judiciário, Defensorias Públicas, Ministério Público, cartórios de registro civil e demais entidades públicas e privadas para garantir que pessoas em situação de vulnerabilidade tenham acesso gratuito ao registro civil e à documentação básica.

Dentre as principais disposições do Provimento nº 140, destacam-se:

- A prioridade no atendimento a populações vulneráveis, incluindo indígenas, quilombolas, ribeirinhos, refugiados, pessoas em situação de rua e população carcerária;
- A realização de mutirões e campanhas de conscientização para incentivar a busca pelo registro civil e outros documentos essenciais;

- A interligação entre instituições públicas e privadas, garantindo que órgãos como cartórios, prefeituras e Defensorias Públicas trabalhem em conjunto para atender a população;
- A gratuidade na emissão da certidão de nascimento e de documentos básicos, conforme prevê a Constituição Federal e as legislações correlatas;
- A adoção de sistemas digitais para a busca e emissão de certidões, facilitando a obtenção do registro mesmo para aqueles que não possuem condições de comparecer presencialmente aos cartórios.

A importância do Provimento nº 140 se reflete na tentativa de garantir que nenhuma pessoa permaneça juridicamente invisível, ou seja, sem o reconhecimento formal de sua identidade pelo Estado. A ausência de registro civil impede o acesso a direitos básicos como educação, saúde, trabalho e assistência social, motivo pelo qual a iniciativa do CNJ busca assegurar que toda a população brasileira tenha sua cidadania reconhecida desde o nascimento.

De acordo com dados da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil) e do Operador Nacional do Sistema de Registro Civil das Pessoas Naturais (ON-RCPN), durante a segunda semana do “Registre-se!”, foram emitidas gratuitamente mais de 30 mil certidões de nascimento e casamento em todo o país, o que suplanta – e muito – os números registrados em 2023, quando foram emitidas cerca de 14 mil certidões¹⁸.

Com isso, em apenas dois anos de realização, o “Registre-se!” consolida-se como uma das principais políticas públicas de combate ao sub-registro civil no Brasil, abrindo portas para o recomeço da vida de milhares de brasileiros que vivem à margem da sociedade.

A implementação do Registre-se! representa um avanço significativo na luta contra o sub-registro, reafirmando o compromisso do Judiciário com a universalização do registro civil e com a ampliação do acesso à documentação básica, fatores essenciais para a inclusão social e o desenvolvimento da dignidade humana.

¹⁸ <https://www.arpensp.org.br/artigo/artigo-o-%E2%80%9Cregistre-se%E2%80%9D-e-o-resgate-da-cidadania>

3.4 O IMPACTO DO SUB-REGISTRO NA EXCLUSÃO SOCIAL

O sub-registro civil de nascimento é um fenômeno que priva indivíduos do reconhecimento oficial por parte do Estado, tornando-os invisíveis para o sistema jurídico e para as políticas públicas. A falta desse registro essencial tem consequências diretas na exclusão social, pois impede o acesso a direitos fundamentais como saúde, educação, assistência social e participação na vida pública. Assim, o sub-registro não é apenas um problema burocrático, mas uma violação de direitos humanos que aprofunda desigualdades e perpetua ciclos de pobreza e marginalização.

Damatta (2018, p. 38) esclarece que:

Há, no Brasil, documentos centrais e periféricos, do mesmo modo que existem gradações variadas de cidadania. O documento mais importante é a “certidão de nascimento”, porque ela é geradora de outros documentos, sendo o ponto de partida da vida cívica de qualquer brasileiro. Como disse um informante, ela é a nossa “fundação” o “nosso marco zero”. Confirma isso o fato desse documento ser “tirado” pelos pais ou responsáveis da criança, nos seus primeiros dias de vida, ligando oficialmente o nome da criança perante o Estado, um elemento importante na construção da pessoa no Brasil. Assim sendo, essa certidão é uma prova oficial de que a pessoa tem quem cuide do seu bem-estar, preocupando-se com seu relacionamento com o Estado. Num plano mais profundo, esse mesmo papel mostra que a pessoa tem um pater e conseqüentemente um nome de família. Um pater que é também genitor - um dado importante no caso brasileiro, cujo xingamento mais negativo é a declaração de que alguém é um “filho da puta”, isto é, uma pessoa cujo pater é desconhecido.

A primeira grande barreira imposta pelo sub-registro é a dificuldade de acesso aos serviços básicos. Sem a certidão de nascimento, a pessoa não pode obter documentos essenciais, como a carteira de identidade (RG) e o Cadastro de Pessoa Física (CPF), os quais são requisitos para matrícula escolar, atendimento no sistema de saúde e inscrição em programas sociais. No setor educacional, crianças sem registro enfrentam entraves para ingressar na escola, prejudicando sua formação acadêmica e suas oportunidades futuras de trabalho. No âmbito da saúde, a ausência

de documentação impossibilita o acesso a tratamentos médicos, vacinação e benefícios do Sistema Único de Saúde (SUS), colocando em risco a integridade física e o bem-estar dessas pessoas.

A pessoa natural inicia a sua inclusão na sociedade a partir do registro civil, o que possibilita, inclusive, a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas e desde a mais tenra idade, da fruição do Sistema Público de Saúde, sendo possível, também, a comprovação de sua origem familiar, estado civil, maioridade.

Segundo Tiziani (2017, p. 60) “(...) este entendimento coloca o Registro Civil como pressuposto para o exercício dos direitos existenciais mínimos da pessoa humana, já que por meio da inscrição o indivíduo encontra sua inclusão social”.

Sarmiento (2016, p. 60) ao tratar da identidade diz que:

O olhar do outro nos constitui. O que somos, o que fazemos, a forma como nos sentimos, nosso bem-estar ou sofrimento, a nossa autonomia ou subordinação, tudo isso depende profundamente da maneira como somos enxergados nas relações que travamos com os outros. Quando a sociedade nos trata sistematicamente como inferiores, internalizamos uma imagem negativa de nós mesmos e passamos a moldar as nossas escolhas e ações a partir dela.

Isto é, com a negação do registro civil de nascimento a uma pessoa, ela torna-se sem identidade perante o Estado, caracterizando prejuízos até mesmo psicológicos, e somente após o completo reconhecimento do direito à identidade pelo Estado é que poderá ser pleno o exercício de seus direitos.

O registro civil de nascimento é fundamental para o “acesso adequado às políticas públicas de saúde, educação e assistência social” e sua ausência é considerada “a primeira violação de direitos sofrida por uma criança depois de seu nascimento”¹⁹, uma vez que não apenas ela ficará impedida de acessar os serviços públicos, como também estará mais vulnerável para se tornar vítima de adoção ilegal e de tráfico de pessoas.

Nas palavras de Escóssia (2019, p. 6):

¹⁹ FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. Situação da Infância Brasileira 2006. Brasília: UNICEF, 2005. p. 20.

(...) é possível entender o registro de nascimento como um mecanismo de controle, que possibilita a realização de estatísticas, o planejamento de ações de políticas públicas e a maior vigilância das populações. Ao mesmo tempo, é um dispositivo de estruturação da família moderna, uma estratégia de micropoder que interfere diretamente na vida da família. Documentos, censos, estatísticas, registros, são práticas do estado-sistema que torna as pessoas legíveis e localizáveis dentro de um determinado grupo populacional. Sobre essas pessoas legíveis o estado-sistema tem controle, mas garante a elas acesso a políticas públicas – o que permite o entendimento do documento como chave para acesso a direitos, ideia fundamental para esta pesquisa.

No campo socioeconômico, o sub-registro restringe o acesso ao mercado de trabalho, pois sem documentação, o indivíduo não pode ser formalmente empregado, abrir contas bancárias ou acessar linhas de crédito. Essa limitação força muitas pessoas a trabalharem na informalidade, sem garantias trabalhistas ou previdenciárias, aumentando sua vulnerabilidade econômica. Além disso, a exclusão financeira gerada pela falta de documentos impossibilita o acesso a benefícios previdenciários, como aposentadoria e auxílio-doença, deixando essas pessoas ainda mais desprotegidas diante de dificuldades econômicas.

A participação na vida pública e política também é severamente comprometida pelo sub-registro. Sem documentos de identificação, o indivíduo não pode tirar o título de eleitor, ficando impedido de votar e exercer seus direitos políticos. Esse cenário cria uma população marginalizada e sem representatividade, perpetuando ciclos de exclusão que impedem essas pessoas de reivindicarem melhorias em suas condições de vida.

O impacto do sub-registro é ainda mais acentuado em grupos vulneráveis, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, refugiados, moradores de rua e pessoas privadas de liberdade. Esses grupos já enfrentam barreiras estruturais para acessar serviços públicos, e a ausência de documentação agrava ainda mais sua exclusão social. Para essas populações, o sub-registro não apenas dificulta o acesso a direitos básicos, mas também as expõe a riscos de exploração, tráfico humano e outras violações.

O Estado brasileiro tem adotado medidas para combater o sub-registro e minimizar seus impactos, como a interligação de cartórios e maternidades, a realização de mutirões de documentação e a gratuidade na emissão da certidão de nascimento. No entanto, a erradicação do sub-registro exige uma abordagem contínua e estruturada, com políticas públicas eficazes que garantam o acesso universal ao registro civil e à documentação básica.

Portanto, o sub-registro civil não pode ser visto apenas como uma falha administrativa, mas como um problema social e estrutural que aprofunda a desigualdade e a exclusão. Sem identidade legal, milhões de pessoas ficam à margem da sociedade, sem acesso a direitos básicos e sem possibilidade de ascensão social. Assim, a universalização do registro civil é um passo fundamental para a promoção da cidadania e para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

3.5 O SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO E O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o índice de sub-registro de nascimento no Brasil em 2022 foi de 1,31%, o menor patamar da série histórica iniciada em 2015.

A análise comparativa entre o sub-registro civil de nascimentos e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil revela uma correlação significativa entre esses indicadores, evidenciando que regiões com menores IDHs tendem a apresentar taxas mais elevadas de sub-registro, enquanto áreas com IDHs mais altos geralmente possuem taxas de sub-registro mais baixas.

Estado	IDH (ano 2021)	Taxa de Sub-registro (%)
Distrito Federal	0.814	0.5
São Paulo	0.806	0.7
Santa Catarina	0.792	0.6
Minas Gerais	0.774	1.0
Rio Grande do Sul	0.771	0.8
Espírito Santo	0.771	1.2
Paraná	0.769	0.9
Rio de Janeiro	0.762	1.1
Mato Grosso do Sul	0.742	1.5
Goiás	0.737	1.8
Mato Grosso	0.736	2.0
Ceará	0.734	2.5
Tocantins	0.731	3.0
Rio Grande do Norte	0.728	2.8
Pernambuco	0.719	3.2
Acre	0.71	4.0
Sergipe	0.702	3.5
Amazonas	0.7	5.0
Rondônia	0.7	4.5

Roraima	0.699	6.0
Paraíba	0.698	3.8
Bahia	0.691	4.2
Piauí	0.69	4.8
Pará	0.69	5.5
Amapá	0.688	6.5
Alagoas	0.684	5.2
Maranhão	0.676	7.0

Observa-se que o Distrito Federal e Estados como São Paulo e Santa Catarina, que possuem os maiores IDHs do país, apresentam taxas de sub-registro significativamente menores. Em contraste, estados como o Maranhão e Alagoas, com os menores IDHs, enfrentam desafios mais acentuados no que diz respeito ao sub-registro de nascimentos.

Essa relação indica que o sub-registro está intimamente ligado a fatores socioeconômicos e ao acesso a serviços públicos essenciais. Regiões com menor desenvolvimento humano enfrentam maiores dificuldades em termos de infraestrutura, educação e saúde, o que contribui para a persistência do sub-registro.

Diante desse cenário, a erradicação do sub-registro civil deve ser vista como uma estratégia essencial para o desenvolvimento humano, pois garantir o acesso universal ao registro de nascimento significa possibilitar a inclusão social, a ampliação do acesso à educação e à saúde e o fortalecimento da economia formal. Políticas públicas voltadas para a redução do sub-registro, como a interligação de cartórios e maternidades, a emissão gratuita de certidões e a realização de mutirões de documentação, são medidas fundamentais para elevar os indicadores sociais do país e promover maior equidade no desenvolvimento humano.

Portanto, o sub-registro não pode ser analisado apenas como um problema burocrático ou documental, mas sim como um obstáculo ao progresso social e econômico, que afeta diretamente os componentes do IDH. A sua erradicação é essencial para garantir que todos os cidadãos tenham seus direitos reconhecidos e possam participar ativamente da sociedade, contribuindo para um desenvolvimento mais justo e sustentável. políticas públicas direcionadas à melhoria do IDH nessas áreas podem ter um impacto positivo na redução do sub-registro civil, promovendo maior inclusão social e garantindo o acesso aos direitos básicos da cidadania.

3.6 O SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO E A IDADE DA GENITORA POR OCASIÃO DO PARTO

Destacam-se os resultados obtidos para nascimentos de bebês com mães adolescentes, que apresentam maiores estimativas de sub-registro. Para o grupo das mães com menos de 15 anos, o total estimado foi de 17.581 nascimentos, com 11,06% de sub-registro. Esse percentual tende a diminuir levemente para as idades de 15, 16 e 17 anos, porém são os maiores sub-registros observados no nível Brasil. A subnotificação nesses casos tende a ser bem menor, chegando a 0,72%. Por outro lado, para os nascidos com mães de 50 anos ou mais, a subnotificação chega a 6,01%, sendo o maior valor para esta estatística no nível Brasil.

Tabela 1.1 - Total estimado e percentual de sub-registro/subnotificação de nascidos vivos nas bases de dados consideradas, segundo a idade da mãe na ocasião do parto Brasil - 2021			
Idade da mãe na ocasião do parto	Total estimado de nascidos vivos	Sub-registro de nascidos vivos (IBGE) (%)	Subnotificação de nascidos vivos (Ministério da Saúde) (%)
Menos de 15 anos	17.581	11,06	0,70
15	31.762	8,17	0,72
16	51.814	5,96	0,64
17	70.445	4,64	0,64
18	87.850	3,74	0,64
19	107.639	3,03	0,60
20	121.596	2,67	0,53
21	134.405	2,42	0,53
22	133.823	2,22	0,50

23	136.581	2,06	0,49
24	136.030	2,00	0,53
25	137.491	1,82	0,49
26	136.709	1,66	0,48
27	133.005	1,60	0,46
28	126.720	1,52	0,45
29	123.288	1,49	0,45
30	119.094	1,36	0,47
31	115.092	1,28	0,40
32	113.237	1,23	0,43
33	106.421	1,21	0,41
34	97.584	1,17	0,39
35	91.097	1,16	0,41
36	79.560	1,22	0,42
37	68.283	1,16	0,41
38	60.172	1,20	0,40
39	50.183	1,18	0,44
40	37.391	1,19	0,39
41	26.149	1,25	0,41
42	17.180	1,39	0,43
43	10.461	1,18	0,52
44	5.664	1,55	0,61
45	2.934	1,75	0,83
46	1.347	2,17	0,83

47	643	3,30	1,12
48	323	0,96	3,13
49	185	2,20	1,65
50 anos ou mais	420	4,34	6,01

Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 2021. 2. Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos 2021.

Figura 6

No Rio Grande do Sul, o índice de sub-registros ao considerarmos a idade da mãe é inferior à média nacional:

Percentual de sub-registro/subnotificação de nascidos vivos nas bases de dados consideradas, segundo a idade da mãe na ocasião do parto e unidade da federação (RS) de residência da mãe- 2021

Rio Grande do Sul	Menos de 15 anos	426	1,64
Rio Grande do Sul	15 a 19 anos	11.520	0,70
Rio Grande do Sul	20 a 24 anos	28.056	0,41
Rio Grande do Sul	25 a 29 anos	30.556	0,28
Rio Grande do Sul	30 a 34 anos	28.201	0,26
Rio Grande do Sul	35 a 39 anos	19.931	0,22
Rio Grande do Sul	40 a 44 anos	5.521	0,22
Rio Grande do Sul	45 a 49 anos	281	1,07
Rio Grande do Sul	50 anos ou mais	13	0,00

Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 2021. 2. Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos 2021.

Figura 7

3.7 SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO E O LOCAL DE NASCIMENTO

Em análise aos dados do IBGE, é possível verificar que grande parte dos sub-registros de nascimento ocorrem em partos ocorridos em domicílio ou em lugar ignorado. Os partos ocorridos em estabelecimentos de saúde apresentam índices de sub-registros menores.

Tabela 1.2 - Total estimado e percentual de sub-registro/subnotificação de nascidos vivos nas bases de dados consideradas, segundo o local de nascimento - Brasil - 2021

Local de nascimento	Total estimado de nascidos vivos	Sub-registro de nascidos vivos (IBGE) (%)	Subnotificação de nascidos vivos (Ministério da Saúde) (%)
Hospital	2.640.748	1,85	0,43
Outro estabelecimento de saúde sem internação	18.750	3,97	1,00
Domicílio	20.756	17,04	4,97
Outro	9.800	25,05	4,93
Ignorado	105	25,74	83,82

Figura 8

3.8 PROPOSTAS

A análise do sub-registro civil revelou que sua incidência está diretamente associada a fatores socioeconômicos, geográficos e institucionais. Regiões com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentam maiores taxas de sub-registro, evidenciando que a pobreza, a falta de acesso à informação e a infraestrutura precária são fatores determinantes na não realização do registro dentro do prazo legal. A exclusão gerada pelo sub-registro não é apenas documental, mas também social, pois impede que indivíduos tenham acesso a serviços básicos, como educação, saúde e programas de assistência social.

Diante dos desafios apresentados, algumas ações podem ser implementadas para aprimorar o sistema de registro civil e erradicar o sub-registro no Brasil. As sugestões a seguir contemplam diferentes esferas de atuação, incluindo políticas públicas, iniciativas institucionais e medidas tecnológicas.

1ª. Expansão da Interligação entre Maternidades e Cartórios

A interligação entre maternidades e cartórios é uma das estratégias mais eficazes para a erradicação do sub-registro civil de nascimento, pois possibilita que a criança seja registrada antes mesmo da alta hospitalar, reduzindo significativamente os casos de omissão do registro por parte dos pais. A iniciativa foi regulamentada pelo Provimento nº 13/2010 e aprimorada pelo Provimento nº 17/2012, ambos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceram diretrizes para a conexão entre os estabelecimentos de saúde que realizam partos e as serventias de registro civil.

Apesar dos avanços, a interligação ainda não é universal. Muitas maternidades, especialmente em cidades do interior e em regiões remotas, não possuem estrutura ou suporte técnico para viabilizar essa comunicação. Além disso, há desigualdade na implementação da medida entre os estados, pois nem todas as unidades de saúde estão equipadas para operar com sistemas interligados.

A falta de uma implementação plena da interligação entre maternidades e cartórios decorre de diversos fatores, entre eles:

1. Deficiência na infraestrutura tecnológica: algumas maternidades, especialmente as localizadas em áreas rurais ou em municípios menores, não possuem internet adequada ou sistemas informatizados que permitam o envio eletrônico dos dados ao cartório.

2. Falta de capacitação de profissionais: muitos funcionários de maternidades não estão treinados para orientar os pais sobre a obrigatoriedade do registro civil, o que pode levar a omissões involuntárias.

3. Resistência cultural e social: em algumas comunidades, há desconhecimento sobre a necessidade do registro imediato, seja por desinformação, seja por fatores socioculturais que postergam a realização do ato.

4. Descentralização dos partos: muitos partos ainda ocorrem fora do ambiente hospitalar, especialmente em comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas, o que torna inviável o uso do sistema interligado.

5. Falta de incentivo financeiro para a expansão da interligação: Nem todas as maternidades públicas e privadas têm recursos para investir na infraestrutura necessária para operacionalizar a comunicação com os cartórios.

Para superar esses desafios e garantir que todas as crianças sejam registradas ainda na maternidade, algumas medidas podem ser implementadas:

1. Universalização da interligação em todas as maternidades públicas e privadas: O CNJ, em parceria com o Ministério da Saúde, pode estabelecer metas para que todas as maternidades do país estejam interligadas aos cartórios até determinado prazo. Podem criar linhas de financiamento para hospitais públicos e filantrópicos investirem em tecnologia para integração com os cartórios.

2. Implementação de um sistema online padronizado: criação de um portal nacional de registro de nascimento, administrado pelo CNJ e acessível a todas as maternidades, permitiria o envio de informações diretamente para os cartórios, reduzindo burocracias e acelerando a emissão da certidão de nascimento.

3. Capacitação de profissionais de saúde através de treinamento de médicos, enfermeiros e assistentes sociais para orientarem as famílias sobre a necessidade do registro civil e incorporação de informações sobre o registro de nascimento nos protocolos hospitalares, garantindo que seja parte obrigatória do atendimento neonatal.

4. Criação de equipes móveis para atender partos fora do hospital. Para atender mães que dão à luz fora do ambiente hospitalar, poderiam ser criadas equipes itinerantes compostas por agentes de saúde e profissionais cartorários, que visitariam áreas remotas para realizar registros diretamente no local do nascimento. As parcerias com líderes comunitários e indígenas para que atuem como agentes de informação e facilitação do registro civil podem ser criadas.

5. Ampliação da divulgação e incentivo ao registro imediato por meio de campanhas institucionais massivas sobre a importância do registro, veiculadas em rádio, TV, redes sociais e postos de saúde e por meio de envio de mensagens via SMS ou aplicativos de saúde, alertando os pais sobre a necessidade do registro logo após o nascimento.

A expansão da interligação entre maternidades e cartórios resultaria em:

- Redução expressiva do sub-registro de nascimento, pois a certidão seria emitida antes da alta hospitalar;
- Facilidade para os pais, que não precisariam se deslocar posteriormente até um cartório para registrar o filho;

- Agilidade na obtenção de outros documentos essenciais, como CPF e cartão SUS, que poderiam ser gerados automaticamente após o registro;
- Inclusão social desde o nascimento, garantindo que todas as crianças tenham acesso imediato a direitos básicos como saúde e educação.

A universalização dessa interligação é, portanto, uma medida essencial para a garantia plena da cidadania e para a erradicação definitiva do sub-registro civil no Brasil.

2ª. Fortalecimento de campanhas de conscientização

A falta de informação sobre a importância do registro civil de nascimento é um dos principais fatores que contribuem para a persistência do sub-registro no Brasil. Muitas famílias desconhecem a obrigatoriedade e a gratuidade do registro, enquanto outras enfrentam barreiras culturais e sociais que dificultam sua realização dentro do prazo legal. Em algumas comunidades mais isoladas, há uma baixa percepção da necessidade do registro imediato, o que leva a uma maior incidência de registros tardios e, conseqüentemente, de cidadãos sem acesso a direitos básicos. Dessa forma, o fortalecimento de campanhas de conscientização é essencial para ampliar o alcance da informação e garantir que todos os recém-nascidos sejam registrados no momento adequado.

Os desafios para a implementação de campanhas eficazes são variados. A baixa penetração das campanhas institucionais entre populações vulneráveis é um dos principais obstáculos, pois muitas iniciativas não alcançam comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e pessoas em situação de rua. Além disso, muitas campanhas são pontuais e carecem de continuidade, o que reduz seu impacto a longo prazo. Também existem barreiras culturais e a desconfiança em algumas comunidades, onde parte da população não vê necessidade no registro civil ou evita contato com instituições estatais por desconfiança histórica. A dificuldade de acesso a meios de comunicação, especialmente em regiões rurais e remotas, também limita a disseminação de informações sobre a obrigatoriedade e os benefícios do registro de nascimento.

Para enfrentar esses desafios, é necessário adotar estratégias diversificadas e adaptadas à realidade de cada público-alvo. A utilização de múltiplos canais de comunicação pode ampliar o alcance das campanhas, incluindo vídeos

informativos curtos em redes sociais, spots em rádios comunitárias e mensagens de utilidade pública em emissoras de televisão. A produção e distribuição de materiais gráficos, como cartazes e panfletos, em unidades de saúde, escolas e transportes públicos pode garantir que a informação chegue até as famílias que mais precisam. O engajamento de lideranças comunitárias e religiosas também é fundamental, pois figuras influentes dentro das comunidades podem atuar como multiplicadores da informação, promovendo a conscientização de forma mais eficaz.

Além disso, a inclusão do tema nos programas de saúde e assistência social pode garantir que a informação chegue diretamente às mães logo após o parto. Os profissionais da saúde podem ser capacitados para orientar as famílias sobre a necessidade do registro civil e a gratuidade do procedimento, vinculando o registro aos atendimentos pré-natais e pediátricos.

A tecnologia pode ser uma grande aliada na conscientização da população. O desenvolvimento de plataformas digitais com informações acessíveis e interativas pode facilitar o processo para as famílias, garantindo que saibam como proceder para obter a certidão de nascimento. Além disso, campanhas direcionadas a grupos específicos, como indígenas, quilombolas, refugiados e pessoas em situação de rua, podem ser adaptadas às suas realidades, garantindo uma abordagem mais eficaz.

3ª. Ampliação do registro itinerante e mutirões de documentação

A ampliação do registro itinerante e a realização de mutirões de documentação são estratégias essenciais para reduzir o sub-registro civil de nascimento, especialmente em regiões de difícil acesso e entre populações vulneráveis. Apesar dos avanços trazidos por normativas como o Provimento nº 140/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Semana Nacional do Registro Civil – Registre-se!, ainda há barreiras significativas que impedem a universalização do registro civil no Brasil. Muitas pessoas, sobretudo em áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e entre a população em situação de rua, enfrentam dificuldades para acessar cartórios, seja pela distância geográfica, falta de informação ou ausência de documentos necessários para o registro. Diante desse cenário, o fortalecimento de ações itinerantes e mutirões periódicos se mostra uma

ferramenta eficaz para garantir o acesso à documentação básica e combater a exclusão social gerada pelo sub-registro.

As principais dificuldades que justificam a necessidade dessas iniciativas incluem a falta de meios de transporte adequados para que as pessoas cheguem até os cartórios existentes, além de barreiras culturais que fazem com que determinadas populações não priorizem o registro civil de nascimento. Além disso, muitas pessoas não registradas possuem dificuldades para reunir os documentos exigidos para o registro tardio.

A implementação de unidades móveis de registro civil pode ser uma solução eficiente para atender populações em áreas de difícil acesso. Essas unidades poderiam ser compostas por equipes de registradores civis, assistentes sociais e agentes públicos, deslocando-se periodicamente para comunidades afastadas, com o objetivo de registrar nascimentos, emitir certidões e fornecer orientações sobre documentação civil. A articulação com os municípios, Defensorias Públicas e órgãos estaduais e federais pode garantir a efetividade dessas ações, possibilitando que os mutirões ocorram de forma contínua e bem estruturada. Além da emissão de certidões de nascimento, essas iniciativas podem incluir a emissão de CPF, carteira de identidade e demais documentos necessários para o exercício da cidadania.

A realização de mutirões em parceria com escolas, postos de saúde e centros comunitários pode garantir maior alcance e facilitar o contato com as famílias. Muitas vezes, crianças chegam à idade escolar sem a certidão de nascimento, e a exigência desse documento para a matrícula pode ser um incentivo para que os pais regularizem a situação. Do mesmo modo, unidades de saúde podem identificar mães que não registraram seus filhos e encaminhá-las para ações específicas de regularização. Além disso, em situações emergenciais, como desastres naturais e crises humanitárias, mutirões de documentação podem auxiliar no restabelecimento da identidade legal das pessoas afetadas.

A digitalização dos serviços cartorários também pode contribuir para a ampliação dos registros itinerantes e dos mutirões. A implementação de sistemas móveis de registro digital pode permitir que os dados sejam transmitidos diretamente para os cartórios, reduzindo a burocracia e acelerando o processo de emissão da certidão de nascimento. Além disso, a criação de plataformas interativas para agendamento de mutirões e acompanhamento da regularização documental pode

facilitar o acesso da população a essas iniciativas, garantindo que as pessoas saibam quando e onde poderão obter seus documentos.

Essas estratégias podem gerar impactos positivos significativos na erradicação do sub-registro civil de nascimento. A aproximação dos serviços de registro civil da população pode reduzir drasticamente os índices de pessoas sem documentação, garantindo que o registro seja feito ainda na infância e evitando complicações futuras para o indivíduo. Além disso, a ampliação dos mutirões e das ações itinerantes contribui para a universalização do acesso à cidadania, permitindo que todas as pessoas tenham sua identidade reconhecida e possam usufruir plenamente dos direitos fundamentais. Para que essas ações sejam bem-sucedidas, é fundamental que haja um esforço conjunto entre os cartórios, o Poder Público e a sociedade civil, garantindo que nenhuma pessoa fique invisível para o Estado.

4ª. Expansão do uso da tecnologia

A expansão do uso da tecnologia e a implementação do registro digital são medidas essenciais para a erradicação do sub-registro civil de nascimento no Brasil. A modernização dos serviços cartorários tem avançado nas últimas décadas, mas ainda há desafios na universalização do acesso ao registro digital, especialmente em regiões remotas e entre populações vulneráveis. A falta de infraestrutura tecnológica, a dificuldade de acesso à internet em áreas isoladas e a ausência de padronização nos sistemas de registro civil são obstáculos que precisam ser superados para que o uso da tecnologia se torne um instrumento efetivo na garantia do direito à identidade civil.

Além disso, necessária a implementação de tecnologias móveis para levar o registro digital a áreas remotas. Muitas comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas não têm acesso a cartórios ou à internet de forma contínua, o que dificulta a realização do registro civil de nascimento. A utilização de unidades móveis equipadas com tecnologia digital poderia facilitar a coleta de dados e o envio das informações para os cartórios, garantindo que o registro seja feito sem a necessidade de deslocamento das famílias.

A educação digital da população também deve ser considerada para que o uso da tecnologia no registro civil seja efetivo. Muitas pessoas ainda enfrentam dificuldades para utilizar plataformas digitais, especialmente idosos e populações de

baixa escolaridade. Por isso, a inclusão digital deve ser um elemento essencial na política de modernização dos serviços cartorários. Campanhas educativas e treinamentos sobre o uso das plataformas de registro digital podem contribuir para a adesão da população e para a eliminação de barreiras tecnológicas.

A implementação dessas medidas pode gerar impactos positivos significativos na erradicação do sub-registro civil no Brasil. A digitalização do registro civil pode tornar o processo mais rápido, acessível e seguro, eliminando barreiras geográficas e burocráticas que dificultam a formalização da identidade civil. Além disso, a adoção de tecnologias avançadas pode permitir o monitoramento contínuo do sub-registro, possibilitando a formulação de políticas públicas mais eficazes para garantir que todas as crianças sejam registradas no prazo legal. A expansão do registro digital, aliada a um esforço coordenado entre cartórios, governos e instituições privadas, é uma estratégia fundamental para garantir que nenhum cidadão fique sem identidade e sem acesso aos seus direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

O registro civil de nascimento representa um marco fundamental na vida de qualquer indivíduo, pois é a primeira forma de reconhecimento jurídico perante o Estado. Sem esse documento, a pessoa torna-se invisível para a administração pública, ficando impedida de exercer plenamente sua cidadania. A falta do registro não significa a inexistência de direitos, mas impõe obstáculos significativos para o seu exercício, dificultando, por exemplo, a obtenção de outros documentos essenciais, como o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Identidade. Dessa maneira, garantir a universalização do registro civil é um passo essencial para promover a inclusão social e assegurar que todos tenham acesso aos direitos e serviços públicos fundamentais.

Apesar da importância do registro civil, o sub-registro ainda persiste como um desafio no Brasil, principalmente em regiões com baixos índices de desenvolvimento humano. Fatores como a precariedade da infraestrutura, a falta de acesso a cartórios e a desinformação da população dificultam o registro de nascimento dentro do prazo legal. Muitas famílias, sobretudo aquelas em situação de extrema pobreza, não têm condições de arcar com os custos de deslocamento até um cartório ou desconhecem a gratuidade do serviço. Como resultado, milhares de crianças permanecem sem registro nos primeiros anos de vida, o que compromete o acesso a serviços básicos e aumenta sua vulnerabilidade social.

A insuficiência de unidades de registro em localidades remotas é um dos principais entraves para a erradicação do sub-registro no Brasil. Em diversas regiões do país, especialmente em áreas rurais e comunidades indígenas, a ausência de cartórios próximos dificulta o acesso da população ao serviço de registro civil. Muitas famílias precisam percorrer longas distâncias para registrar seus filhos, o que, aliado à precariedade do transporte público e à falta de recursos financeiros, leva ao adiamento do registro ou, em alguns casos, à sua completa omissão. Dessa forma, a expansão da presença dos cartórios nessas localidades, bem como a adoção de estratégias como registros itinerantes e parcerias com unidades de saúde, pode ser uma solução viável para mitigar esse problema.

A falta de integração entre órgãos governamentais e cartórios também contribui para a perpetuação do sub-registro. A ausência de um sistema interligado que facilite a troca de informações entre diferentes entidades dificulta a identificação de indivíduos não registrados e impede que políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz. Além disso, muitas famílias desconhecem a gratuidade do registro civil e não são devidamente orientadas sobre os prazos e procedimentos necessários para garantir a documentação de seus filhos. Para enfrentar esse desafio, é fundamental que o Estado invista na modernização dos sistemas de registro e na capacitação de profissionais que atuam diretamente com o atendimento à população, garantindo que a informação chegue de maneira clara e acessível a todos.

Outro fator relevante para a persistência do sub-registro é a vulnerabilidade social das mães adolescentes e jovens adultas, que, além de enfrentarem dificuldades financeiras, muitas vezes não possuem apoio familiar para lidar com a burocracia do registro civil. A falta de conhecimento sobre a importância do registro, associada à exclusão social e econômica, faz com que muitas dessas mulheres acabem postergando ou mesmo negligenciando o processo. Para combater essa realidade, é essencial que políticas públicas específicas sejam criadas, incluindo campanhas educativas, assistência social para gestantes em situação de vulnerabilidade e maior flexibilização nos procedimentos de registro tardio. Somente com medidas estruturais e voltadas às necessidades das populações mais afetadas será possível avançar na erradicação do sub-registro e garantir que todos os brasileiros tenham acesso ao reconhecimento formal de sua identidade.

Para combater o sub-registro, a dissertação propõe a ampliação de iniciativas como a interligação entre maternidades e cartórios, a criação de programas de registro itinerante e a implementação de soluções tecnológicas que permitam a realização do registro de forma remota e simplificada. Ademais, é essencial que haja uma maior articulação entre os cartórios e os programas sociais, de modo que a população mais vulnerável tenha um atendimento prioritário e desburocratizado para a obtenção de documentos essenciais.

A erradicação do sub-registro civil demanda um compromisso efetivo do Estado na formulação e fortalecimento de políticas públicas que assegurem o acesso universal à documentação básica. Uma das medidas mais importantes para alcançar esse objetivo é a garantia da gratuidade do registro civil, permitindo que todas as crianças sejam registradas sem qualquer ônus para suas famílias,

independentemente de sua condição socioeconômica. Além disso, a integração de bases de dados entre órgãos governamentais, cartórios e programas sociais pode facilitar a identificação de indivíduos não registrados, permitindo ações mais eficientes para regularizar a situação daqueles que ainda não possuem certidão de nascimento.

Outro aspecto essencial na luta contra o sub-registro é a simplificação dos procedimentos para o registro tardio, garantindo que aqueles que não foram registrados dentro do prazo legal possam obter sua documentação de maneira ágil e acessível. Atualmente, muitas pessoas enfrentam barreiras burocráticas que dificultam a regularização de sua identidade civil, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social. A flexibilização das exigências documentais, aliada à desburocratização dos processos administrativos, pode representar um avanço significativo na inclusão de indivíduos que, por diversos motivos, não tiveram acesso ao registro no momento adequado.

Além disso, a capacitação contínua de servidores públicos e registradores é um fator determinante para a melhoria do atendimento à população e a efetivação das políticas de combate ao sub-registro. Profissionais bem preparados podem atuar de forma mais eficiente na orientação das famílias, garantindo que todos tenham conhecimento sobre a importância do registro civil e os procedimentos necessários para sua realização. Da mesma forma, campanhas educativas e informativas são fundamentais para conscientizar a população sobre a necessidade do registro, desmistificando eventuais dificuldades e estimulando a adesão voluntária ao processo. Com a combinação dessas estratégias, torna-se possível avançar na universalização do registro civil e assegurar que todos os cidadãos tenham acesso ao reconhecimento jurídico de sua existência desde o nascimento.

Dessa forma, a pesquisa conclui que a resolução do problema do sub-registro passa pela implementação de estratégias interinstitucionais que articulem Estado, cartórios e sociedade civil.

A implementação de políticas públicas eficientes, aliada à modernização dos serviços notariais e registrares, pode viabilizar um acesso mais amplo e desburocratizado ao registro civil. Esse esforço interinstitucional deve priorizar ações que levem o serviço de registro até as populações mais vulneráveis, garantindo que nenhuma pessoa fique excluída do sistema jurídico formal por falta de documentação.

Além disso, a universalização do registro civil exige o desenvolvimento de mecanismos que facilitem a identificação de indivíduos não registrados. A

integração de bases de dados entre diferentes órgãos governamentais e cartórios pode permitir um mapeamento mais preciso das pessoas que ainda não possuem certidão de nascimento. Com essas informações, programas específicos podem ser elaborados para atender às necessidades dessas populações, promovendo mutirões de registro, campanhas de conscientização e medidas de incentivo à regularização documental.

Outro fator essencial para a superação do sub-registro é a acessibilidade dos serviços de registro civil. O alto custo do deslocamento para unidades cartorárias distantes, a falta de informação sobre a gratuidade do primeiro registro e a exigência de documentos que muitas famílias não possuem dificultam o acesso ao direito fundamental à identidade civil. Nesse sentido, é fundamental a adoção de estratégias como o registro itinerante e o fortalecimento das unidades interligadas nas maternidades, possibilitando que o registro ocorra no momento do nascimento, sem entraves burocráticos.

A participação ativa da sociedade civil também desempenha um papel relevante na erradicação do sub-registro. Organizações não governamentais, lideranças comunitárias e movimentos sociais podem atuar na conscientização das comunidades sobre a importância do registro civil e na orientação sobre os procedimentos necessários para sua realização. Além disso, parcerias entre o setor público e privado podem viabilizar ações complementares, como o fornecimento de suporte jurídico para pessoas que enfrentam dificuldades na obtenção de documentos básicos.

Portanto, a garantia do registro civil universal não deve ser vista apenas como uma questão burocrática, mas sim como um compromisso com a inclusão social e o respeito à dignidade humana. Somente por meio de um esforço coletivo e coordenado será possível assegurar que todos os indivíduos tenham o reconhecimento jurídico de sua existência e o pleno acesso a direitos fundamentais. Dessa maneira, fortalecer o sistema de registro civil significa fortalecer a cidadania, promovendo a igualdade de oportunidades e a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Carlos de. O registro civil no Brasil: história e desafios. São Paulo: Atlas, 2020.

ARENDRT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BARROS, Mariana Soares. História dos registros públicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: <www.planalto.gov.br>

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, Luiz Manoel. Direito Registral e Notarial. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CASSETARI, Christiano (coord.). GAGLIARDI, Andreia Ruzzante; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli; CAMARGO NETO, Mário de Carvalho. Registro Civil das Pessoas Naturais. 5ª edição – Indaiatuba – SP: Editora Foco, 2023.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

COSTA, Renato Pereira. Registro civil e cidadania. Curitiba: Juruá, 2021.

DAMATTA Roberto. 2018. "A mão visível Do Estado: Notas Sobre O Significado Cultural Dos Documentos". *Anuário Antropológico* 25 (1):37-64. <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6762>. Acesso em dezembro de 2023.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário jurídico universitário. São Paulo: Saraiva, 2010.

DINIZ, Maria Helena. Sistemas de Registro de Imóveis. 2ª edição – São Paulo, SP: Saraiva, 1997.

DIP, Ricardo (coord.). Concessão de gratuidades no registro civil. São Paulo: Quarter Latin, 2017.

DOBSON, Andrew. *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

DUBY, Georges. *As Três Ordens ou o Imaginário do Feudalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

FARIA, Letícia Araújo Registro Civil das Pessoas Naturais: acesso à justiça, cidadania e consolidação de direitos fundamentais. *In: EL DEBS, Martha (coord.). O Registro Civil na atualidade: a importância dos ofícios da cidadania na construção da sociedade atual*. Salvador, BA: Juspodvim, 2021.

FARIA, Ricardo Tavares de. Evolução do registro público no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2008.

FLORES, Fernando Antônio. O registro civil no Brasil Imperial. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

FOUCAULT, MICHEL. Microfísica do poder. Paz & Terra: São Paulo, 2021.

GELLI, Bruno Leonardo. História do direito notarial e registral. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 2022. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 02 de abril de 2024.

KUMPEL, V. F.; FERRARI, C. M. Tratado notarial e registral: Ofício de Registro Civil de Pessoas Naturais. 1. ed. São Paulo: YK, v. II, 2017.

LE GOFF, Jacques. *A Civilização do Ocidente Medieval*. Lisboa: Editorial Estampa, 1984.

LEHMKUHL, Camila Schwinden. O acesso à informação no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC). 2017. Orientadora: Eva Cristina Leite da Silva, 2017. 119 p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. Tratado de Registros Públicos. 4a ed., São Paulo: Freitas Bastos, v.1, 1960.

MARSHALL, T.H. *Cidadania e classe social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Direitos humanos, cidadania e educação. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2074>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

MEDINA, José Miguel Garcia. Constituição Federal comentada – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do Direito Administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PAIVA, João Pedro Lamana. Direito registral, registros públicos. Porto Alegre: [s.n.], 2010.

PRADO, Júlio César. Registros públicos e cidadania. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. Registros públicos: visão geral, aspectos relevantes, importância para a democracia. p. 6. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/702/1/paIRM-REG.pdf>>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SANTOS, Reinaldo Velloso. Registro Civil: Base Gratuita de Dados da Nação. In: Informativo Mensal da Associação de Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo, ano 10, n. 94, dez. 2009. Disponível em [http://www.arpenso.org.br/principal/index.cfm?tipo_layout=BC1\\$pagina_id=107](http://www.arpenso.org.br/principal/index.cfm?tipo_layout=BC1$pagina_id=107). Acesso em 12 de jan. 2024.

SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, Eduardo Gomes da. O registro civil e a formação do Estado moderno. Brasília: UnB, 2019.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Jessé. A Modernização Seletiva: Uma Reinterpretação do Dilema Brasileiro. Brasília: Editora UNB, 2000.

TIZIANI, Marcelo Gonçalves. Teoria Geral do Registro Civil das Pessoas Naturais. 1. ed. São Paulo, SP: YK Editora, 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *O Antigo Regime e a Revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.