

FACULDADE DE DIREITO "PROF. JACY DE ASSIS"  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO

**ANDRÉ PRUDENTE EDDINE**

**O SISTEMA REGISTRAL CIVIL BRASILEIRO COMO FORMA DE ACESSO AOS  
DIREITOS FUNDAMENTAIS: O Programa Nacional de Erradicação do Sub-  
registro Civil de Nascimento como garantia de política pública dos direitos de  
cidadania**

Uberlândia - MG  
2022

**ANDRÉ PRUDENTE EDDINE**

**O SISTEMA REGISTRAL CIVIL BRASILEIRO COMO FORMA DE ACESSO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: O Programa Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento como garantia de política pública dos direitos de cidadania**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Mestrado em Direito, na área de concentração de Direitos e Garantias Fundamentais, na linha de pesquisa 1 - Tutela Jurídica e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Padovini Pletti

Uberlândia - MG  
2022

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

E21 Eddine, André Prudente, 1985-  
2022 O SISTEMA REGISTRAL CIVIL BRASILEIRO COMO FORMA DE  
ACESSO A DIREITOS FUNDAMENTAIS [recurso eletrônico] : O  
Programa Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil  
de Nascimento como garantia de política pública dos  
direitos de cidadania / André Prudente Eddine. - 2022.

Orientador: Alexandre Walmott Borges.

Coorientador: Ricardo Padovini Pleti Ferreira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de  
Uberlândia, Pós-graduação em Direito.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.251>

Inclui bibliografia.

1. Direito. I. Borges, Alexandre Walmott,1971-,  
(Orient.). II. Ferreira, Ricardo Padovini Pleti,1980-,  
(Coorient.). III. Universidade Federal de Uberlândia.  
Pós-graduação em Direito. IV. Título.

CDU: 340

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito  
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: 3239-4051 - mestradodireito@fadir.ufu.br - www.cmdip.fadir.ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 163, PPGDI				
Data:	Quatro de agosto de dois mil e vinte e dois	Hora de início:	17:30	Hora de encerramento:	19:43
Matrícula do Discente:	12012DIR005				
Nome do Discente:	André Prudente Eddine				
Título do Trabalho:	O SISTEMA REGISTRAL CIVIL BRASILEIRO COMO FORMA DE ACESSO A DIREITOS FUNDAMENTAIS: O PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO COMO GARANTIA DE POLÍTICA PÚBLICA DOS DIREITOS DE CIDADANIA				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Tutela Jurídica e Políticas Públicas				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Efetividade e Devolução de Conceitos Sociais				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Professores Doutores: Arthur Ramos do Nascimento - UFGD; Rodrigo Vitorino Souza Alves - UFU; e Alexandre Walmott Borges - UFU - orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Alexandre Walmott Borges, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

Aprovado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Neste ato, e para todos os fins de direito, os examinadores e o discente autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelos examinadores e pelo discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora e pelo discente.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Walmott Borges, Professor(a) do Magistério Superior**, em 04/08/2022, às 19:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Vitorino Souza Alves, Professor(a) do Magistério Superior**, em 05/08/2022, às 10:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Arthur Ramos do Nascimento, Usuário Externo**, em 05/08/2022, às 11:38,



conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **André Prudente Eddine, Usuário Externo**, em 05/08/2022, às 12:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3814179** e o código CRC **B487F34E**.

---

**ANDRÉ PRUDENTE EDDINE****O SISTEMA REGISTRAL CIVIL BRASILEIRO COMO FORMA DE ACESSO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: O Programa Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento como garantia de política pública dos direitos de cidadania**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Mestrado em Direito, na área de concentração de Direitos e Garantias Fundamentais, na linha de pesquisa 1 - Tutela Jurídica e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Uberlândia, 04 de agosto de 2022.

---

Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Rodrigo Vitorino Souza Alves  
(Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. Arthur Ramos do Nascimento  
(Banca Examinadora)

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
<b>1 REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 NATUREZA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E AS CARACTERÍSTICAS DO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2 OFÍCIOS DA CIDADANIA, EMOLUMENTOS E GRATUIDADES.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 REGISTRO DE NASCIMENTO E O SUB-REGISTRO.....</b>	<b>23</b>
<b>1.4 DIREITOS FUNDAMENTAIS LIGADOS AO REGISTRO DE NASCIMENTO.....</b>	<b>27</b>
<b>1.5 CRÍTICA À INSTITUIÇÃO NOTARIAL E REGISTRAL.....</b>	<b>34</b>
<b>2 PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1 AGENDA 2030 DA ONU – OS ODS LIGADAS AO REGISTRO CIVIL E O PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO.....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 O PROGRAMA VISTO COMO POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>47</b>
<b>2.3 O PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO COMO FORMA DE ACESSO À JUSTIÇA E AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>2.3.1 DIREITO AO NOME.....</b>	<b>49</b>
<b>2.3.2 DIREITO À NACIONALIDADE.....</b>	<b>51</b>
<b>2.3.3 DIREITO À FILIAÇÃO.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3.4 DIREITO À IDENTIDADE.....</b>	<b>54</b>
<b>2.3.5 DIREITO À NATURALIDADE.....</b>	<b>56</b>
<b>2.3.6 ACESSO À SAÚDE.....</b>	<b>57</b>
<b>2.3.7 ACESSO À EDUCAÇÃO.....</b>	<b>59</b>
<b>2.3.8 ACESSO A BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS.....</b>	<b>60</b>
<b>2.3.9 ACESSO A DIREITOS POLÍTICOS.....</b>	<b>62</b>
<b>2.3.10 ACESSO À JUSTIÇA.....</b>	<b>63</b>
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>66</b>
<b>3.1 RESULTADOS E DESAFIOS.....</b>	<b>66</b>
<b>3.2 PRÓXIMOS PASSOS.....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>83</b>

*“Porque se chamava homem  
Também se chamavam sonhos  
E sonhos não envelhecem”*

Clube da Esquina II – Lô Borges, Márcio Borges e Milton Nascimento

## AGRADECIMENTOS

A História deste Mestrado inicia muito antes da aprovação no concorrido processo seletivo da UFU. Ela remonta aos tempos de advocacia voluntária na Esajup, onde tive a felicidade de compartilhar momentos de imenso aprendizado com vários colegas e chefes que me encorajaram a participar do mesmo: Tharuelssy, Karina, Carol, Rafael Bizelli, Hugo, Luciana (que, posteriormente, virou professora do programa, aumentando ainda mais minha admiração por seu conhecimento e didática), dentre vários outros que seria impossível listar aqui.

Passa, depois, por um período de imensas surpresas, novidades, adaptações e aprendizados, não apenas das disciplinas que fazem parte do programa, mas de todo o novo mundo que nos apareceu, subitamente, em fevereiro de 2020. Se o Mestrado já era uma nova porta, rumo ao desconhecido, a Covid trouxe ainda a necessidade do aprendizado remoto, da resiliência, da dor e, acima de tudo, da adaptação, possíveis graças ao suporte que recebi - em especial, dos novos amigos da Turma 12. Eles, com seu companheirismo, lealdade, empatia e auxílio, tornaram o caminho muito menos tortuoso.

No mesmo período, também tive uma base que, ainda que fora do Mestrado, me ajudou a manter a sanidade nos momentos mais complexos. Por isso, não poderiam ficar de fora os “Topa Tudo”, amigos do 11º concurso de cartórios de SP, cujo início da atividade coincidiu com o início desta Pós-graduação, tornando tudo ainda mais dificultoso – impossível, quiçá, não fossem esses grupos de apoio que tanto auxílio me deram.

Também com imenso suporte e compreensão, além de todo o esforço, meus gentis e dedicados professores: Fernando e Keila, Cândice, Paluma, Tati, Vitorino, Almir, Luciana (novamente), Paulo e todos os outros cujo contato foi menor, mas nem por isso menos relevante.

Agradeço ainda aos ilustres professores doutores membros de minha banca de Qualificação, cujos direcionamentos foram essenciais para a correção de algumas rotas: Almir e Vitorino e meus orientadores, Walmott e Ricardo. São diretamente responsáveis pela conclusão desta Dissertação.

Ao Mário Camargo, um dos maiores nomes do Registro Civil brasileiro, meu agradecimento por sua generosidade e disponibilidade, ao me direcionar uma boa

parte da bibliografia aqui apresentada. Não apenas sua técnica e conhecimento o fazem essa referência no direito registral, mas também sua humanidade e presteza.

Da mesma forma, o presidente da Arpen Brasil, Gustavo Fiscarelli, que, mesmo em meio a tantos compromissos, foi colaborativo a ponto de me enviar estudos e estatísticas que serviram de embasamento às conclusões desse trabalho. Ao representar o Registro Civil em âmbito nacional, pensando tanto nos grandes quanto nos pequenos cartórios, e nas particularidades de cada um, Fiscarelli nos dá esperanças e representatividade, orgulhando sobremaneira a classe.

Durante essa jornada, impossível não citar meu orientador, Alexandre Walmott Borges, um dos maiores constitucionalistas que já conheci – aliás, chamá-lo assim é reduzir sua importância, já que se trata, na verdade, de um dos maiores mestres, em sentido amplo, que já tive o prazer de cruzar na vida. Junto a ele, meu co-orientador, Ricardo Pleti, forma uma dupla que se completa e complementa, de forma invejável. Este último, ademais, foi o responsável por acender em mim a chama da Academia, da docência e da pesquisa. O obrigado aos dois ainda é pouco perto de tudo que representaram em minha jornada.

Fora da Academia, mas sempre com um olhar cuidadoso, aquela que compartilhou todas minhas angústias, desde a preparação (tendo inclusive que me aguentar lendo os livros indicados durante safáris na África), passando pelo tenso resultado do processo seletivo e culminando em diversos momentos de abdicção de minha companhia. Tudo isso com um sorriso no rosto e nossa Manoela na barriga, durante boa parte do período: minha esposa Amanda, imprescindível em cada conquista (assim como meus sogros, também sempre presentes e nos auxiliando).

Igualmente, e mesmo à distância, meus pais, Adel e Raquel, meu porto seguro, e meu irmão Rodrigo.

A cada um dos aqui citados (e a todos os outros que não consegui nominar), meu muito obrigado, de coração! Que nossos caminhos juntos não terminem por aqui.

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a duas pessoas. A primeira chegou durante o Mestrado, para iluminar minha vida e dar um novo sentido a ela: minha filha Manoela.

A segunda dedicatória é a alguém que nos deixou precocemente, também durante o período em que eu cursei o Mestrado, e que era um dos “Topa Tudo” de coração: Márvio, nosso amigo que agora alegra o céu com seu sorriso contagiante (“nunca perdemos com você!”).

## RESUMO

Este trabalho se divide em três capítulos, antecidos pela introdução, a qual contém o problema apresentado, a hipótese debatida e a metodologia proposta. No primeiro capítulo, trata do Registro Civil de Pessoas Naturais, tanto nos seus aspectos formais e procedimentais quanto, notadamente, do Registro Civil de Nascimento. Discute, ainda, a temática do Sub-Registro Civil de Nascimento, mote central do estudo. No segundo capítulo, inicia a discussão acerca do próprio Sub-Registro e direitos fundamentais a ele vinculados, direta ou reflexamente, bem como do Compromisso Nacional por sua Erradicação, a partir de uma visão das políticas públicas. Por fim, traz em seu último capítulo as conclusões a partir de dados resultantes tanto do sub-registro quanto de direitos a ele eventualmente vinculados. Passa, também, por uma análise qualitativa desses dados e dos próximos passos, seja nos pontos positivos verificados, seja nos desafios pendentes.

**Palavras-chave:** Registro Civil; direitos fundamentais; Sub-Registro; políticas públicas; Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento.

## **ABSTRACT**

This work is divided into three chapters, plus the introduction, which precedes it and contains the presented problem, the debated hypothesis and the proposed methodology. In the first chapter, it deals with the Civil Registry of Natural Persons, both in its formal and procedural aspects and, notably, the Birth Registry. It also discusses the problem of the Civil Sub-Registration of Birth, the main theme of the study. In the second chapter, it begins the discussion about the Sub-Registration itself and the fundamental rights linked to it, directly or indirectly, as well as the National Commitment for its Eradication, from a public policy perspective. Finally, in its last chapter, it brings conclusions based on statistics resulting from both the sub-registration and the rights eventually linked to it. It also goes through a qualitative analysis of these data and the next goals, whether in the positive points verified, or in the still pending challenges.

**Keywords:** birth registration; fundamental rights; Sub-registration; public policies; National Commitment for the Eradication of Birth Sub-Registration.

## ABREVIATURAS

Anoreg – BR – Associação dos Notários e Registradores do Brasil

Arpen – Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CRC – Central de Informações do Registro Civil

DF – Distrito Federal

DNV – Declaração de Nascido Vivo

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FAQ – Frequently Asked Questions (em tradução livre, perguntas frequentemente feitas)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LRP – Lei de Registros Públicos

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

RANI – Registro Administrativo de Nascimento de Indígena

RF – Responsável pela Unidade Familiar

RG – Registro Geral

SIM – Sistema de Informações de Mortalidade

Sinasc – Sistema de Informações de Nascidos Vivos

Sirc – Sistema Nacional de Informações do Registro Civil

SUS – Sistema Único de Saúde

TJ-MA – Tribunal de Justiça do Maranhão

TJ-SP – Tribunal de Justiça de São Paulo

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Estimativas do sub-registro de nascimento, por grandes regiões (IBGE, 2019)	67
Figura 2- Estimativa da cobertura de nascimentos registrados (IBGE, 2020)	68
Figura 3 - Proporção de pessoas que consultaram médico (Ministério da Saúde, 2014)	69
Figura 4 - Proporção de pessoas que consultaram médico (Ministério da Saúde, 2020)	70
Figura 5 - Evolução da taxa de frequência à escola por idade (Ministério da Educação, 2021)	71
Figura 6 - Proporção de alunos em tempo integral matriculados na rede pública (Ministério da Educação, 2021)	72
Figura 7- Famílias beneficiárias do PBF (Souza et al, 2019)	73
Figura 8 - Painel Nacional - Sub-registro (Arpen Brasil, 2021)	74
Figura 9 - Painel Estadual - Sub-registro (Arpen Brasil, 2021)	75
Figura 10 - Relação de Registro e direitos (elaboração própria)	76

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o Programa Nacional de Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento. Em sua delimitação, procurou-se abordar o Programa como garantia de política pública dos direitos fundamentais e de cidadania, a partir de uma abordagem do funcionamento do sistema registral civil brasileiro à luz do direito humano e fundamental de acesso à justiça.

A necessidade do acesso ao registro civil de nascimento, como documento mãe, tem sido um dos desafios mundiais contemporâneos como forma de não se deixar indivíduos à margem do sistema. No Brasil, o tema tem destacada importância, tendo sido, inclusive, tema de redação do Exame Nacional do ensino Médio - Enem 2021. (INEP, 2021)

Considerando a realidade do sub-registro de nascimentos no Brasil a seguir apresentada, não se pode olvidar a obstaculização para o exercício de direitos fundamentais no mundo moderno àqueles que não possuem registro e, portanto, acesso formal ao exercício da cidadania. Como característica de nossa era da informação contemporânea, é exigência inescusável dos órgãos governamentais para o exercício de direitos pessoais uma identificação, caracterização e individualização, somente alcançável a partir do primeiro passo, qual seja, o registro civil de nascimento, sem o qual o ser humano praticamente inexistente na esfera jurídica.

Nesse sentido, busca-se verificar em quais medidas o Programa Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento, criado pelo Decreto 6.289/2007 e gerido pelo Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, implementado em associação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é uma política pública eficaz na garantia dos direitos de cidadania e efetivação dos direitos fundamentais. Tal Decreto, modificado posteriormente pelo Decreto 10.063 de 2019, será estudado tanto em seus marcos iniciais quanto em suas alterações, com o fito de se apurar sua efetividade, eficiência e resultados práticos.

Busca-se, assim, analisar o Programa Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento, a partir das disposições contidas no Decreto 6.289/2007 e sua modificação, a fim de demonstrar a aplicação dos princípios e fundamentos do sistema registral civil brasileiro na efetivação do direito humano e fundamental de acesso à justiça como política pública eficaz na garantia dos direitos fundamentais e de cidadania.

O acesso à justiça será verificado a partir do paradigma de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, enquanto o programa será visto sob o prisma das políticas públicas e sua efetividade. Inobstante, serão feitas análises estatísticas acerca dos resultados obtidos, com o intuito de se chegar a conclusões sobre os pontos positivos e negativos – ou eventuais desafios – alcançados. Tudo isso, ainda, em diálogo com os direitos fundamentais inerentes ao Registro Civil e em diálogo com modernas métricas e diretrizes globais, sobretudo a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

O método de abordagem utilizado na pesquisa em questão será o indutivo. O referido método se justifica na medida em que parte da análise de casos particulares para uma inferência universal, suas conclusões gerais são geradas a partir de premissas particulares e na pesquisa será utilizado na identificação da atuação e funcionamento do sistema registral civil brasileiro a partir de referidos Decretos, que instituem a política pública de erradicação do sub-registro civil de nascimento para posterior generalização acerca da eficácia ou não da garantia do direito fundamental de acesso à justiça e demais direitos.

Os métodos de procedimentos elencados serão o bibliográfico, documental e analítico, com técnica de abordagem, nesta última, quanti-qualitativa.

Para tanto, imprescindível, inicialmente, entender a natureza, dinâmica e funcionamento das Serventias Extrajudiciais e, especificamente, das Serventias do Registro Civil de Pessoas Naturais, eis que são as detentoras da atribuição de referido registro.

A problemática aqui debatida, portanto, perpassa a necessidade de acesso ao Registro Civil de Pessoas Naturais e da realização dos assentos de nascimento; as consequências, tanto diretas quanto indiretas, causadas pela ausência desse Registro (por exemplo, a ausência jurídica do nome, da filiação, a obstaculização no acesso à Saúde, Educação, dentre outros); e quais os resultados trazidos pelo Compromisso Nacional de Erradicação do Sub-Registro.

A hipótese debatida, e em determinados momentos contraposta e eventualmente defendida ou denegada, é a de que referido Programa teve diversos pontos positivos, embora ainda enfrente desafios; que os resultados alcançados alçaram o sub-registro a níveis satisfatórios; e que o Registro Civil de Pessoas Naturais, por sua capilaridade, função social e alcance, em conjunto com diversos

outros personagens, foram e são essenciais no combate à invisibilidade causada pela ausência do chamado documento mãe, o Registro de Nascimento.

## 1 REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS

O presente capítulo aborda o funcionamento das Serventias Extrajudiciais, especialmente as que detêm a atribuição do Registro Civil de Pessoas Naturais. Trata ainda de temas caros ao Registro de Nascimento e que resvalam no próprio combate ao Sub-Registro: emolumentos, gratuidades e ofícios da cidadania; direitos associados ao nascimento; e a crítica que é feita à instituição notarial e registral, notadamente sob a ótica neoliberal.

### 1.1 NATUREZA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E AS CARACTERÍSTICAS DO REGISTRO CIVIL DE PESSOAS NATURAIS

Conforme previsto no artigo 236 da Constituição Federal (PLANALTO, 2021), “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.” Denota-se, então, o caráter de gestão privada internamente às Serventias, ainda que sua prestação de serviço seja pública, naquilo que se convencionou chamar regime híbrido, ou misto, das Serventias. Luis Paulo Aliende Ribeiro consigna que

a atividade notarial e registral apresenta uma face pública, inerente à função pública. Por tal razão é regrada pelo Direito Público (administrativo), que convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, face esta regrada pelo direito privado. (RIBEIRO, 2009, p. 48)

No mesmo sentido, ao tratar da aposentadoria compulsória de notários e registradores (que restou negada pelo Supremo Tribunal Federal, dado o caráter privado justamente da gestão), o desembargador paulista Ricardo Dip traz lições sobre a ambiguidade do regime jurídico da atividade:

Acredito que, apesar das falhas - sinais para a humilhação das instituições humanas -, podemos afirmar que temos os melhores serviços registral-imobiliários de todo o mundo. É um indício de que o exercício privado funcionou e tem operado de modo eficaz, e vem de molde cotejar o resultado do trabalho dos registros prediais com os resultados desses heróicos cartórios judiciais, para verificar em que pé nos encontramos nesse confronto. O fato é que a gestão registral é privada no Brasil, e aí está, na tensividade com o serviço público, o molde lógico para encontrar um critério objetivado de solução de casos jurídicos. Esse molde lógico nos conduziria a distinguir aspectos fundamentais na matéria, o que, por agora, apenas se limita a breve incursão. Aspectos de natureza objetiva são os da natureza do objeto. Equivale a dizer: objetivamente, o caráter público retraça a natureza das notas e dos registros. Daí que, por exemplo, saber se um registrador pode, a seu talante - para pescar, caricaturizemos -, fechar as portas do cartório - é evidente que essa questão diz respeito à natureza do serviço.

Maltrataria a natureza pública do serviço registral a possibilidade de cada registrador ou notário resolver abrir ou fechar o cartório de acordo com seus interesses pessoais. (DIP, 1999)

Não é outro o entendimento de Leonardo Brandelli, que, mesmo tratando de Notários, pode ser estendido também aos Registradores:

No Brasil, a delegação é conferida pelo Estado, que passa a fiscalizar o exercício da atividade notarial delegada, sem que haja, entretanto, uma vinculação do notário com os poderes do Estado. O notário não integra os quadros de funcionários nem do Poder Executivo, nem do Judiciário, não estando submetido a qualquer desses poderes.

O notariado brasileiro pode ser classificado como notariado de profissionais, uma vez que exerce sua atividade de modo privado, não integrando a categoria dos funcionários públicos, como aliás determinam o art. 236, caput, da Constituição Federal, e o art. 3º da Lei n. 8.935/94. Após a aprovação em concurso público de provas e títulos, como já mencionamos, o novo notário recebe a delegação do exercício da atividade notarial e passa a exercê-la em caráter privado, como um profissional independente e responsável juridicamente por seus atos. (BRANDELLI, 2011)

Nos termos da Lei dos Notários e Registradores, as Serventias Extrajudiciais são as de Notas, Tabelionato e Registro de Contratos Marítimos, Protesto de Títulos, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas, Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas e Registros de Distribuição. (PLANALTO, 1994)

Quanto à Serventia de Registro Civil de Pessoas Naturais, a ela compete o registro de nascimentos, casamentos, óbitos, emancipações, interdições, ausência, opção de nacionalidade e sentenças de adoção (PLANALTO, 1973), além das averbações de atos de modificação do casamento (nulidades, anulações, divórcio, separação e restabelecimento da sociedade conjugal) e de reconhecimento de filiação (PLANALTO, 2002), e dos demais atos que de qualquer forma modifiquem o estado civil da pessoa natural: “a averbação é, pois, vinculada ao registro cuja alteração ou modificação é por ele noticiada.” (SWENSSON; NETO; SWENSSON, 2006, p. 93)

Em suma, os atos existenciais da vida civil, os quais ganham os necessários contornos de publicidade, amparados na segurança jurídica e fé pública do Registro, por meio dos devidos atos de inscrição.

Dessa forma, o que se depreende é que “o registro civil tem um caráter eminentemente instrumental, decorrente de sua especial relevância na consecução de certos bens jurídicos de cunho fundamental” (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 332)

## 1.2 OFÍCIOS DA CIDADANIA, EMOLUMENTOS E GRATUIDADES

O fato das Serventias de Registro Civil de Pessoas Naturais estarem presentes em todos os municípios e, nos de maior extensão, também em cada distrito, nos termos do artigo 44 da Lei 8935/94 (PLANALTO, 1994), representam importante aspecto desta atribuição, qual seja, o da capilaridade.

De tal feita, nos dizeres de Kumpel; Ferrari (2017, p. 348), “a regra é que cada município tenha um Registrador Civil das Pessoas Naturais, sendo esse número acrescido de outras unidades quando o volume de serviços assim exigir”.

Sobre esse aspecto da capilaridade, colacionam também a seguinte lição:

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, p. 348)

Justamente em vista de tais aspectos, além da própria efetivação de direitos inerente ao Registro Civil de Pessoas Naturais, que, em 2017, a partir da conversão da Medida Provisória 776 em Lei, surgiu em nosso ordenamento a Lei 13.484. Modificando a Lei 6015/73, aquela trouxe a adição do parágrafo 3º ao artigo 19 da Lei de Registros Públicos, assim aduzindo:

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. (PLANALTO, 2017)

Em vista da união do aspecto da capilaridade e dos Ofícios da Cidadania, Cássia Proença Dahlke faz importante levantamento:

De fato, a distribuição dos registros de pessoas naturais é uma das mais capilarizadas do Brasil: a nação possui, em 2020, 5.770 municípios,<sup>1</sup> e 13.210 cartórios<sup>2</sup>, dos quais 7.674 são serventias de Registro Civil<sup>3</sup>. Ainda que esta distribuição não seja uniforme nem tampouco equânime, é possível afirmar que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, os serviços cartoriais são uma das instituições mais acessíveis à população. O primeiro registro a que a pessoa natural é submetida é o registro de nascimento, que é considerado o documento básico ou matriz, do qual se originam todos os demais. Todavia, um registro civil de nascimento ou de casamento, embora indispensável para prover o mínimo de cidadania, não é o único documento necessário para o exercício pleno deste atributo. A mera benesse das certidões de atos da vida civil não tem o condão de tornar o indivíduo um cidadão pleno. Por esta razão, em 26 de setembro de

2017, foi promulgada a lei 13.484/2017, a qual ampliou a competência e serviços que possam ser prestados pelos Cartórios de Registro Civil, alterando a lei 6.015/73.

A referida Lei tornou os serviços de Registro Civil das Pessoas Naturais, portanto, Ofícios da Cidadania. Esta nomenclatura não é demagógica, nem tampouco apenas formal. Como demonstrado no tópico anterior, a cidadania plena e universal que a Constituição de 1988 busca estender a todos os brasileiros depende da instrumentalização de institutos básicos de reconhecimento social, como os registros aludidos. (DAHLKE, 2021)

A existência de tais convênios possibilita a assunção de outros serviços pelo Registro de Pessoas Naturais, de forma tanto a torná-los mais acessíveis à população, quanto mais efetivos e céleres. Inobstante, possibilitam ainda a subsistência das próprias Serventias, eis que seus custos são inteiramente arcados pelos seus titulares, sem necessidade de oneração por parte do Estado.

Assim dispõe Alberto Gentil (2020):

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.

Ricci e Silva asseveram que os Registros Civis são o braço do Estado junto à população, motivo pelo qual a Lei 13.484/2009 inovou e abriu a possibilidade de prestação de tais serviços. Reforçam ainda tal entendimento com o alcance e abrangência nacional destas Serventias. (RICCI; SILVA, 2019)

Neste contexto, Paula Fabíola Cigana aduz que “para além da perspectiva da própria pessoa, os registros perante os Ofícios da Cidadania promovem reconhecimento do indivíduo perante a coletividade social.” (CIGANA, 2019, p. 85)

Tem-se, afinal, um verdadeiro benefício múltiplo: ao cidadão, que consegue maior qualidade de serviço; ao Estado, que se desonera duplamente, além de alcançar maior efetividade nas prestações positivas; e aos titulares, que passam a englobar mais serviços, necessários à própria sobrevivência do Serviço Registral.

Conforme mencionado, todos os custos relativos à Serventia são de responsabilidade de seu titular (ou interino ou interventor, nos casos de Serventias vagas, nos termos dos artigos 16 e 36 da Lei dos Notários e Registradores) (BRASIL, 1994). Significa dizer, portanto, que a própria subsistência das Serventias está condicionada à demanda por sua prestação de serviços.

É nesse sentido a previsão do parágrafo 2º do artigo 236 da Carta Magna: “Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.” (PLANALTO, 1988)

A lei que regulamenta o artigo em tela é a Lei 10.169 de 2000, a qual estabelece que “Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro” (PLANALTO, 2000, artigo 2º)

Mormente diversas teorias tenham surgido para explicar sua natureza jurídica, a que de fato ganhou força, sendo encampada pelo Supremo, foi a de que tais valores seriam verdadeiras taxas.

Vitor Kumpel e Carla Modina Ferrari buscam cristalizar a questão:

É possível afirmar que os emolumentos notarial e registral são taxa sui generis, na medida em que a taxa consiste na retribuição do serviço público prestado ou é fixada em razão do exercício do poder de polícia. No caso dos serviços notarial e registral, a taxa de serviço e do poder de polícia estão agregados à mesma figura. Assim, como os emolumentos decorrem da prestação de serviço público e do poder de polícia, que envolvem um complexo feixe de direitos, deveres e responsabilidades, os conceitos ‘custo do serviço’ e ‘base de cálculo’ se confundem. (KUMPEL; FERRARI, 2017)

E completam, acerca da “base de cálculo”, que a mesma “representa dois sentidos distintos e inconfundíveis: ora é utilizada no sentido do próprio valor da taxa (custo do serviço), ora é utilizada na acepção do valor de referência (como índice para definir, por arbitramento, o custo do serviço).” (KUMPEL; FERRARI, 2017)

O julgamento da Corte Suprema definindo os emolumentos como taxa foi o do Recurso Extraordinário 116208/MG, em que se estabeleceu que “As custas e os emolumentos têm a natureza de taxas, razão por que só podem ser fixadas em lei, dado o princípio constitucional da reserva legal para a instituição ou aumento de tributo” (STF, 1990)

Nos dizeres da Lei dos Notários e Registradores, Lei 8.935, em seu artigo 28, os Oficiais “têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.” (PLANALTO, 1994)

Leciona Luiz Guilherme Loureiro: “os emolumentos têm suas regras gerais previstas em lei federal (Lei 10.169/2000) e as normas específicas são disciplinadas nas leis estaduais. (...); cabe aos estados e ao DF a fixação do valor dos emolumentos relativos aos atos praticados” (LOUREIRO, 2017)

Dessa forma, cada estado-membro (e o Distrito Federal) possui suas próprias leis específicas e tabelas de emolumentos, sempre respeitando as normas gerais da Lei 10.169/2000 e do preceito constitucional.

Completa Loureiro, acerca das imunidades e, reflexamente, gratuidades existentes nas Serventias Extrajudiciais:

face a essa peculiar condição de tributo e remuneração, não se aplica aos emolumentos o princípio da imunidade tributária recíproca. Por outro lado, como constituem rendimentos, os emolumentos percebidos pelo Tabelião estão sujeitos ao imposto de renda, são absolutamente impenhoráveis, salvo para pagamento de pensão alimentícia. (LOUREIRO, 2017)

Percebe-se, afinal, que todos os serviços prestados pelos Cartórios devem ser remunerados de forma a viabilizar a prestação do serviço. Isso porque todos os custos inerentes à manutenção da Serventia serão financiados justamente por esses emolumentos – aluguel, funcionários, contadores, equipamentos de informática e mobília, energia, água, contador, enfim, todo e qualquer custo e investimento necessários à boa prestação do serviço.

Ademais, dentro dos valores dos emolumentos pagos pelo usuário do serviço, uma parcela deles é destinada aos chamados repasses, a exemplo do artigo 19 da Lei 11.331 de 2002 do estado de São Paulo, que destina 37,5% do valor total arrecadado para estes (SÃO PAULO, 2002); e da lei estadual mineira, Lei 15.424 de 2004, com um repasse de cerca de 20% do montante recolhido (MINAS GERAIS, 2004).

Após o desconto de todos os repasses e pagamento de custas e investimentos da Serventia é que haverá a chamada retirada do Oficial – o qual deve, ainda, recolher imposto de renda, contribuição previdenciária, fazer fundo de caixa para eventuais responsabilizações cíveis e trabalhistas, além de não contar com benefícios próprios de servidores públicos, tais como férias remuneradas, décimo terceiro salário, licenças maternidade e paternidade ou mesmo aposentadoria estatutária. Ao contrário, o Oficial de Serventias deve, conforme boas práticas de gestão, também retirar uma parte daquilo que lhe sobra mensalmente para fazer face a tais eventuais gastos.

Se poder-se-ia imaginar que as Serventias geram rendas elevadas aos titulares, a realidade se mostra distinta. Fernando Montanari demonstra com números a ardilosa tarefa:

No estado bandeirante a maioria esmagadora (quase 600 cartórios) não ganha sequer dez salários mínimos, mesmo acumulando notas e registro civil das pessoas naturais. Por isso, são conhecidos como cartórios

“deficitários”, e são suplementados até este valor e, por via direta, enxugam ao máximo seus gastos, mas são levados com dignidade, empenho e respeito à lei pela maioria dos seus titulares.

Imaginem que existem colegas em outros estados federados que ganham pouco mais de um salário mínimo para estar à frente de suas serventias. São verdadeiros guerreiros que amam as notas e os registros, os quais deveriam receber, ao menos, o devido reconhecimento e respeito de cada um de nós, até mesmo porque, em um minúsculo, em um pequeno, em um médio, grande ou mega cartório (estes últimos representam menos de 2% dos cartórios existentes), a responsabilidade pelo serviço prestado é a mesma. (MONTANARI, 2014)

É neste íterim que exsurge o debate a respeito das gratuidades nas Serventias Extrajudiciais. Se, de um lado, elas se mostram necessárias à efetivação de diversos direitos fundamentais, de outro, podem se tornar verdadeiro ônus impossível de ser custeado pelo regime de gestão privada destas. Inobstante, uma tabela de emolumentos inacessível à população em geral se mostraria verdadeira elitização de um serviço de excelência, como buscam ser os Cartórios de Registro Civil, já que aqueles que não pudessem pagar as taxas seriam obrigados a se socorrer do Poder Judiciário, gerando demora, inefetividade da prestação extrajudicial e inacessibilidade do serviço, justamente o oposto dos verdadeiros objetivos das Serventias Extrajudiciais.

Tal paradoxo encontra sua ponderação nas normas paulistas: se, de um lado, esta prevê a gratuidade de emolumentos aos beneficiários da Justiça Gratuita, de outro, deixa claro se tratar de um benefício de cunho eminentemente pessoal e, ainda, restrito à quando tal benefício estiver expresso pelo Juízo. (CGJ-SP, 2021)

Interessante entendimento teve a Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo (Processo n. 1006564-08.2019.8.26.0100, juíza Renata Lima Pinto Zanetta, julgado em 13/03/2019) ao negar a gratuidade nas certidões de inteiro teor para fins de obtenção de cidadania estrangeira, ato este notadamente caro e que, por óbvio, não poderia onerar as Serventias de Registro Civil e todo seu aparato em detrimento de atos de fato necessários àqueles que não poderiam arcar com custos para determinados serviços – é o caso, por exemplo, das gratuidades de casamento aos reconhecidamente pobres. Assim, caso se concedesse a gratuidade para atos que não se mostram aptos a ela (como nos casos de cidadania estrangeira), arriscadas estariam as gratuidades verdadeiramente necessárias (como os casos de registros de nascimento e óbitos, os atos relativos aos reconhecidamente pobres, dentre outros).

### 1.3 REGISTRO DE NASCIMENTO E O SUB-REGISTRO

As Serventias Extrajudiciais, em especial o Registro Civil de Pessoas Naturais, são prestadores de serviços públicos aptos a efetivar o acesso a direitos fundamentais e de cidadania. Nesse sentido, Mário Camargo Neto e Marcelo Salaroli explicam:

O exercício da cidadania depende do registro civil de nascimento e da documentação básica, pois, em um Estado democrático, tal exercício se manifesta pela participação do cidadão, o que não seria possível na situação de exclusão e até de inexistência causada pela falta de documentação e de registro. (NETO; SALAROLI, 2020, p. 1)

O registro de nascimento possibilita tanto o exercício direto quanto indireto de direitos fundamentais. Aliás, ele próprio, Registro, deve ser encarado como um Direito em si, já que a própria Constituição assim o consagra, ainda que indiretamente, ao trazer as gratuidades previstas para os assentos de nascimento dos reconhecidamente pobres (previsão essa ampliada infra constitucionalmente), no artigo 5º, LXXVI, a. Ora, ao tratar do assento de nascimento no artigo dos Direitos Fundamentais, outro não poderia ser o entendimento, senão que o acesso a este Registro é, ele mesmo, direito fundamental.

Além disso, de forma direta, é o assento que dá publicidade ao nome, à nacionalidade, ao estabelecimento de filiação, à naturalidade e ao direito à identidade do registrando, conforme adiante ver-se-á.

Indiretamente, deve-se entender, pois, que a ausência de registro acarreta obstáculo quase intransponível no acesso à saúde, benefícios estatais de qualquer espécie, acesso à educação, dentre outros. Todo e qualquer direito de personalidade, como basilares do direito à cidadania, restam prejudicados com o sub-registro. Que se dirá, portanto, da cidadania em seu desdobro político, a saber, o direito de votar e ser votado sem uma individualização, um nome, um documento. Justamente nessa esfera é que o registro de nascimento demonstra seu “papel no exercício dos direitos inerentes à vida civil” (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 518)

Tendo em vista seus direitos dele decorrentes que Corneloup e Verhellen defendem que o Registro (“legal identity”) é “um pré-requisito para o exercício de todos os outros direitos [tradução nossa<sup>1</sup>].” (CORNELOUP e VERHELLEN, 2021, p. 1) Baseados em Hannah Arendt, expõem também:

---

<sup>1</sup> No original: “prerequisite for exercising all other rights.”

“para que se tenha direitos, os indivíduos devem ser mais que seres humanos apenas, devem ser membros de uma comunidade política. Somente como cidadãos de um Estado-Nação uma pessoa consegue usufruir legalmente de direitos protegidos, tais como educação, trabalho, direito ao voto, à saúde pública, cultura, etc... [tradução nossa<sup>2</sup>]” (CORNELOUP e VERHELLEN, 2021, p. 1)

Até mesmo sob uma ótica privada, consagrada no Direito Civil Constitucional, é necessário se ter em mente que o acesso ao Registro de Nascimento também representa uma ampliação e resguardo dos direitos de personalidade.

Pela própria despatrimonialização do Direito Civil que se verifica o nome como sendo verdadeiro direito de personalidade, bem como suas mitigações de imutabilidade; e, ainda, a possibilidade (e dever do Oficial) de resguardo do direito à privacidade e intimidade, com as hipóteses de sigilo afeitas ao Registro Civil de Pessoas Naturais, a exemplo dos casos de adoção, legitimação adotiva e reconhecimentos de filiação, alteração de nome e sexo de transgêneros, dentre outros casos específicos (PLANALTO, 1973; CNJ, 2017), em que nas certidões em breve relato não se fará menção a esses itens. Percebe-se, pois, que mesmo a publicidade sendo princípio finalístico da Atividade Registral (NETO; SALAROLI, 2020), esta possui mitigações que cedem face aos direitos de personalidade.

Ainda sob a ótica do Direito Civil Constitucional, válidas as lições de Pietro Perlingeri, para quem, mormente críticas pontuais à nomenclatura “direitos de personalidade”, “não existe um número fechado de hipóteses tuteladas: tutelado é o valor da pessoa sem limites, salvo aqueles colocados no seu interesse e naqueles de outra pessoa” (PERLINGERI, 2007, p. 156).

Assim, embora o próprio Registro Civil necessite sempre se adequar às mudanças requeridas pela sociedade (a exemplo da união estável, que reclama maior publicidade e alternativas; da nova tomada de decisão apoiada (PLANALTO, 2015); dentre diversas outras posições jurídicas existenciais sempre em mutação), volta-se, inevitavelmente, à ideia do próprio Registro de Nascimento como instrumento mãe de todos os demais, já que, inexistente este, inexistentes ou prejudicados restarão os demais.

Mesmo a Doutrina clássica parece apontar para a despatrimonialização do Direito Civil, a exemplo de Caio Mário, para quem “os institutos do Direito Civil têm

---

<sup>2</sup> No original: “in order to have rights, individuals must be more than human beings, they must be members of a political community. Only as a citizen of a nation-state can a person enjoy legally protected rights to education, to work, to vote, to healthcare, to culture, etc...”

proteção condicionada ao atendimento de sua função social, cujo conteúdo é definido fora da órbita patrimonial.” (PEREIRA, 2018, p. 24)

Nesse escopo que surge o combate à ausência de Registro Civil de Nascimento, é dizer, ao Sub-Registro Civil, entendido como “o conjunto de nascimentos não registrados no próprio ano de nascimento ou no 1º trimestre do ano subsequente” (CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019). Ou seja, o déficit entre nascimentos e não registros, dentro desse período de um ano, até o trimestre seguinte.

Fernanda da Escóssia também ilustra o tema:

Quem não tem registro de nascimento não pode tirar nenhum outro documento, não vota, não tem emprego formal, conta em banco ou bens em seu nome. Só consegue atendimento médico de emergência e não pode ser incluído em políticas sociais. O acesso à educação é limitado, pois as escolas exigem documentação para matricular crianças (ESCÓSSIA, 2021, p. 15)

É nesse sentido que lecionam, uma vez mais, Mário Camargo Neto e Marcelo Salaroli:

o combate ao sub-registro se revela necessário e tem ensejado diversas ações, como programas sociais, medidas legislativas, campanhas e políticas públicas, com participação, especialmente, do Ministério da Saúde, do Ministério dos Direitos Humanos (ou Secretaria/Ministério responsável por esta pasta), das Associações dos Registradores de Pessoas Naturais, Associações dos Notários e Registradores das Corregedorias da Justiça dos Estados, do CNJ e das Organizações Internacionais. (NETO; SALAROLI, 2020, p. 8)

Vitor Kumpel e Carla Modina Ferrari conceituam o sub-registro como “a substituição do assento e certidão de nascimento pela declaração de nascido vivo (DNV) emitida pela maternidade” (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 522). Concluem ainda que daí decorre tal termo, com caráter pejorativo, eis que a criança não se encontra regularizada perante o Direito, ainda que sua existência seja sabida, já que se utiliza daquele único documento que lhe foi dado (a Declaração de Nascido Vivo). Nessa ótica é que o combate ao Sub-Registro se mostra essencial e fundamental, como medida para superação da negativa à cidadania que tal exclusão representa (NETO; SALAROLI, 2020, p. 9)

Muito embora possa parecer básico, e até impensável, em pleno século XXI – caracterizado pelo acesso à tecnologia e informação-, que o registro de nascimento não seja quase inerente a todo ser humano, fato é que a realidade teima em se distanciar do mundo idealizado do subconsciente. Nessa esteira, em 2003, o patamar ainda era de inimagináveis 23% de nascidos não registrados dentro do período

considerado como sub-registro – número esse que, felizmente, caiu para 5,1% em 2017. Todavia, as desigualdades regionais e sociais ainda se mostram gritantes até mesmo nesse aspecto, chegando a 12,5% o índice na região norte, em contraponto aos 1,8% da Região Sul (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

Diversas são as situações reais relatadas por Fernanda da Escóssia, no estudo etnográfico que fez sobre a falta de documentos – do qual o registro de nascimento é o basilar. Desde situações de gerações de pessoas de uma mesma família sem documentação (ESCÓSSIA, 2021, p. 31-46), gerando assim a situação de invisibilidade relatada pela Autora, até casos de pessoas que sequer conseguiram o acesso a políticas públicas, a exemplo do Bolsa Família, em virtude da ausência de documentos. (ESCÓSSIA, 2021, p. 133)

Nessa conjuntura, o Compromisso pela Erradicação ao Sub Registro concatenou diversas plataformas dentro de seu Programa – uma delas foi a condicionante do Bolsa Família à existência de documentação (e a facilitação dela, seja pelos mutirões, seja pela ampliação de gratuidades, ou mesmo pelas Unidades Interligadas, todos atos ligados ao combate à inexistência de registro de nascimento). Estes serão vistos mais detidamente no capítulo 2 deste trabalho.

Há no registro de nascimento a obrigatoriedade de sua declaração e realização, seja pelo melhor interesse da criança, seja em virtude da gama de direitos mencionada. Essa obrigação vem disposta no artigo 50 da Lei de Registros Públicos e também tem previsão em diplomas internacionais, a exemplo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (positivado no ordenamento brasileiro pelo Decreto 592 de 1992) (PLANALTO, 1992):

ARTIGO 24

1. Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado.
2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome.

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança traz que “A criança será registrada imediatamente após seu nascimento e terá direito, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e a ser cuidada por eles.” (PLANALTO, artigo 7º, 1990) Este diploma foi igualmente aceito pelo Brasil, por meio do Decreto 99.710 de 1990.

Assim resumem Mário Camargo, Marcelo Salaroli e Andreia Gagliardi:

Deve-se observar que o registro de nascimento é direito humano, como foi reconhecido no artigo 24 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966. Também é direito da Criança, consagrado pelo artigo 7º da Convenção internacional dos direitos da criança, bem como protegido pela sistemática do Estatuto da Criança e do Adolescente, o que, segundo o artigo 227 da CF, torna o registro de nascimento uma obrigação da família, da sociedade e do estado (CAMARGO NETO, SALAROLI E GAGLIARDI, 2022, p. 85).

Também os Autores trazem que são diversos os documentos em que se manifesta o Estado brasileiro, os quais desempenham exercício da cidadania e dignidade social (CAMARGO NETO; SALAROLI; GAGLIARDI, 2022, p. 2). Indicam ainda que a população mais pobre dá aos documentos e sua posse elevada importância, pois o fato de possuí-los é que permite a superação da situação de exclusão (CAMARGO NETO; SALAROLI; GAGLIARDI, 2022, p. 3).

É nesse panorama que lecionam que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e políticos, de 1966, reconheceu o direito ao registro de nascimento como direito humano, algo reforçado pela Convenção para os direitos da Criança (CAMARGO NETO; SALAROLI; GAGLIARDI, 2022, p. 3)

Também a ONU, ao elevar o registro de nascimento a uma das metas da Agenda 2030, dialogou com sua própria visão de “não deixar ninguém para trás. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana como algo fundamental, desejamos ver os Objetivos e metas cumpridos para todos os povos e nações e para todos os segmentos da sociedade.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016)

Neste contexto, o estudo de Acesso à Documentação realizado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro traz, acerca do início do Compromisso Nacional Pela Erradicação do Sub-Registro, que será visto detalhadamente nos próximos capítulos:

O movimento se voltou, inicialmente, ao documento originário – a certidão de nascimento, que condiciona a obtenção dos demais documentos civis. Também não descuidou de ampliar o acesso aos demais documentos mediante estimulação dos diversos programas existentes de fornecimento de documentação. Os desafios mostraram-se ao longo da caminhada, dentre eles o de organizar serviços e estruturas, orientar a população, adequar e aplicar as normas, modernizar o sistema de registro civil e agilizar o fornecimento de documentação. Tudo ocorrendo numa dinâmica inesgotável. (GARRIDO; LEONARDOS, 2017, p. 24)

#### **1.4 DIREITOS FUNDAMENTAIS LIGADOS AO REGISTRO DE NASCIMENTO**

Nessa conjuntura que surge o combate ao sub-registro como forma primeira de se garantir um mínimo jurídico digno a quem quer que seja, de forma desburocratizada, simples e acessível – exatamente o que os Registros Cíveis de Pessoas Naturais buscam oferecer, em conformidade com todas as Políticas Públicas assumidas desde a vigência do Decreto 6.289/2017.

Assim lecionam Vitor Kumpel e Carla Modina Ferrari (2017, p. 332): “pode-se afirmar que o registro civil atende a uma justiça comutativa, na medida em que considera o cidadão de *per si*. Vale dizer, o pensamento gira em torno da pessoa enquanto indivíduo, considerado na sua própria unidade.”

É o mesmo entendimento de Ismael Francisco de Sousa e Renata Nápoli Vieira Serafim (2017, p. 5): “O registro do seu nascimento é indispensável para que a pessoa natural vivencie os direitos e serviços postos à sua disposição, e para que da aquisição da personalidade civil decorram os fatos jurídicos em seu sentido mais amplo”.

De tal modo, tende-se a entender o registro de nascimento como o mínimo existencial jurídico da pessoa humana, bem como compreender a necessidade das políticas públicas para erradicarem o sub-registro. Sobre o mínimo existencial, corrobora-se o entendimento de Ana Paula de Barcellos, apontado por Daniel Sarmiento (2016, p. 1663)<sup>3</sup>:

Na doutrina, há tentativas de definição dos direitos e prestações que compõem o mínimo existencial. No país, a mais conhecida delas foi formulada por Ana Paula de Barcellos (2002, p. 247- 301) com o propósito objetivo de fornecer parâmetros para a atuação judicial, ao preestabelecer quais seriam as prestações materiais que, independentemente de previsão legal e da existência de verbas orçamentárias correspondentes, poderiam ser asseguradas pelo Judiciário num cenário de escassez de recursos. A sua lista compreende a educação fundamental, a saúde básica – que abarcaria o saneamento, o atendimento materno-infantil, as ações de medicina preventiva e prevenção epidemiológica –, a assistência social aos desamparados e o acesso à justiça – este último visando à tutela dos demais direitos.

Este enfoque de mínimo existencial como, grosso modo, acesso à Justiça em sentido amplo, corrobora a ideia do registro de nascimento como mínimo existencial jurídico, ou seja, condição imprescindível para acesso extenso e facilitado aos demais direitos fundamentais e de exercício de cidadania.

---

<sup>3</sup> Muito embora Sarmiento julgue esse entendimento ainda insuficiente, foge ao escopo deste trabalho a crítica ali feita.

Completam Kumpel e Ferrari (2017) 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. Não obstante, “o registro civil pode ser considerado também, hoje, um instrumento de estatística indispensável para a implementação de políticas públicas.” (KUMPEL; FERRARI, 2017. p. 335)

A partir deste raciocínio, percebe-se, de forma tangível e palpável, como o registro de nascimento, quando efetivado, e o sub-registro, quando combatido, são o primeiro passo de uma ordem muito maior de acesso à Justiça. Visualiza-se também quais direitos fundamentais são garantidos pela instrumentalização desses registros, e quais outras ferramentas, no âmbito das políticas públicas conjuntas, são efetivas, para que sejam melhor utilizadas e expandidas em locais e comunidades específicos.

Cumpra, para isso, apontar a definição de direitos fundamentais dada por José Afonso da Silva (2005, p. 178-179):

A expressão direitos fundamentais do homem, como também já deixamos delineado com base em Pérez Luño, não significa esfera privada contraposta à atividade pública, como simples limitação ao Estado ou autolimitação deste, mas limitação imposta pela soberania popular aos poderes constituídos do Estado que dela dependem. Ao situarmos sua fonte na soberania popular, estamos implicitamente definindo sua historicidade, que é precisamente o que lhes enriquece o conteúdo e os deve pôr em consonância com as relações econômicas e sociais de cada momento histórico. A Constituição, ao adotá-los na abrangência com que o fez, traduziu um desdobramento necessário da concepção de Estado acolhida no artigo 1º: Estado Democrático de Direito.

Com efeito, nota-se que há tanto os direitos fundamentais e de cidadania diretamente ligados ao Registro de Nascimento quanto aqueles indiretamente relacionados a ele – sejam eles passíveis de exercício em virtude do Registro, sejam eles obstados em função de sua ausência.

O Registro de Nascimento, em particular, obviamente não constitui o Nascimento em si – o nascimento é um fato da vida, ao qual o Registro simplesmente dá a publicidade e a eficácia perante a sociedade. Nesse sentido, Mário Camargo e Marcelo Salaroli ensinam que “em regra, o registro civil das pessoas naturais não produz efeitos constitutivos, pois os fatos e atos registrados ou averbados já estão aperfeiçoados antes do registro e os direitos já foram adquiridos.” (NETO; SALAROLI, 2020, p. 25) De tal forma, o efeito constitutivo é excepcional: dá-se com relação ao nome, para uma parcela da Doutrina.

Já o efeito declaratório, o efeito por primazia do Registro Civil, possibilita o conhecimento por parte de todos com relação ao assento e seus elementos. Dividem ainda tal efeito em dois os Autores supra: condição de eficácia, em que o Registro é condição imprescindível para que os efeitos sejam verificados (casos da emancipação voluntária, sentença de divórcio, etc...); e meio probatório, em que o Registro é o que possibilita a prova do ato (como o casamento, a filiação por meio do nascimento, dentre outros) (NETO; SALAROLI, 2020, p. 25)

Explicitam Vitor Kumpel e Carla Ferrari:

Sucedem que, na complexa sociedade do século XXI, a confiança necessária para o entabulamento de relações jurídicas não pode residir, na grande maioria dos casos, na simples prova testemunhal, muito menos na mera palavra dos contraentes. Tem-se, portanto, a fórmula por excelência que os sujeitos de direito, nas sociedades modernas, têm para instrumentalizar sua capacidade de exercício, é o meio documental.

Nesse contexto, o registro civil ostenta importância ímpar, pois, ao criar um sistema de provas pré-constituídas, proporciona meios não apenas documentais para provar o estado civil, como também presumidamente autênticos e seguros. É com base nas informações albergadas nos livros públicos que se permite a obtenção de outros documentos básicos, que, por seu turno, podem servir para comprovar, no trato cotidiano, a idade, a filiação, capacidade civil, dentre outros aspectos do estado que podem repercutir nas relações jurídicas travadas. (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 332)

Especificamente sobre o nascimento, prosseguem SALAROLI e NETO (2020, p. 81):

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 as 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.

Particularmente no que concerne a ele, Camargo e Salaroli pugnam que “ninguém precisa de uma certidão lavrada em cartório para ter a certeza que está diante de uma pessoa humana, portanto, diante de um titular de direitos e deveres.” (NETO; SALAROLI, 2020, p. 81)

Sem tal certidão, porém, não seria possível individualizar aquela pessoa humana, de forma a ter cognoscibilidade segura sobre seu nome, filiação, idade, nacionalidade, naturalidade, ou seja, não se sabe quem é aquele indivíduo (NETO; SALAROLI, 2020, p. 81).

Também nesta direção, Reinaldo Velloso dos Santos aduz que “O registro de um nascimento tem como uma de suas finalidades possibilitar a qualquer tempo obter

informações a respeito do nascimento de uma pessoa natural” (SANTOS, 2006, p. 33) Ensina o já clássico autor que os elementos necessários são aqueles previstos no artigo 54 da Lei de Registros Públicos.

De tal feita, são elementos essenciais do Registro de Nascimento:

- 1º) o dia, mês, ano e lugar do nascimento e a hora certa, sendo possível determiná-la, ou aproximada;
- 2º) o sexo do registrando;
- 3º) o fato de ser gêmeo, quando assim tiver acontecido;
- 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.
- 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;
- 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
- 11) a naturalidade do registrando. (PLANALTO, 1973)

Percebe-se, de pronto, como o Registro em si é direito do registrando, especialmente criança, eis que somente ele é apto a individualizá-lo na órbita jurídica, não deixando o cidadão à margem do sistema; nota seguinte, o próprio assento de nascimento possibilita a publicidade da data, hora e local de nascimento, aptos a singularizar sua nacionalidade, naturalidade e capacidade civil.

Também o sexo do registrando se mostra importante, já que há uma possibilidade de distinção de direitos a serem alçados a homens e mulheres – como exemplo, a menor idade de aposentadoria para mulheres, sempre em consonância com o aspecto material da igualdade e isonomia. (PLANALTO, 1988, art. 40)

O próximo elemento, o nome, que será adiante aprofundado, é hoje entendido como um direito de personalidade da pessoa na órbita civil. A partir do registro de nascimento é que este nome ganha a devida inscrição e conseqüente conhecimento perante a sociedade. Tão importante é o fato do nome ser inscrito que, atualmente, o nome com o qual a pessoa é conhecida pode até mesmo ser inserido posteriormente em referido registro. (PLANALTO, 1973, art. 58)

O sétimo item traz outro elemento essencial: o estabelecimento e individualização da filiação do registrando.

Destacam-se, dentre esses (e como um recorte necessário ao estudo que se pretende), como direitos fundamentais diretamente ligados ao Registro de Nascimento o direito ao nome, à nacionalidade, à filiação, à naturalidade e à identidade. Como direitos reflexos, ou seja, direitos indiretamente ligados ao Registro de Nascimento (ou obstados pelo Sub-Registro), o acesso à Saúde, à Educação, a benefícios assistenciais, aos direitos políticos e à Justiça – este último, visualizado tanto de forma direta quanto indireta, já que o próprio Registro em si significa acesso à Justiça.

Dada a complexidade do ato registral de nascimento – ele próprio um direito e cercado de diversos outros direitos diretos e indiretos -, torna-se tormentosa a tarefa de incluir o registro, e o combate ao sub-registro, em uma ou em outra geração de direitos fundamentais.

Isso porque, ao se verificar o próprio direito ao Registro de Nascimento, percebe-se uma clara limitação ao poder estatal, de forma que se está diante de um direito de primeira dimensão (ou geração). Trata-se, aqui, do ser humano enquanto sujeito de direitos, e não mero objeto nas mãos estatais.

Os demais elementos diretos do Registro de Nascimento também se amoldam à figura dos direitos de primeira dimensão, como a filiação, nacionalidade e naturalidade, dentre outros. Todos estes caracteres são uma forma de individualização do cidadão, tornando-o independente e livre face ao Estado – são, portanto, instrumentos jurídicos aptos a criar um absentéismo estatal no que tange à liberdade e individualidade.

Corroborar-se tal entendimento com as lições de Ingo Sarlet (2012), ao destrinchar inicialmente os direitos de primeira geração:

Os direitos fundamentais, ao menos no âmbito de seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, são o produto peculiar (ressalvado certo conteúdo social característico do constitucionalismo francês), do pensamento liberal-burguês do século XVIII,<sup>87</sup> de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. São, por este motivo, apresentados como direitos de cunho “negativo”, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, neste sentido, “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. (SARLET, 2012, p. 32).

E prossegue o autor, nesta fenda acerca dos de segunda geração:

A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de C. Lafer, de propiciar um “direito de participar do bem-estar social” (SARLET, 2012, p. 33).

Neste entendimento, podem ser vistos os direitos de segunda geração nos aspectos indiretos do Assento: direito de acesso à Justiça, Saúde, Benefícios Sociais, Educação e Direitos Políticos. Todos estes se amoldam ao conceito trazido por Sarlet, no sentido das prestações positivas. Não há bem-estar social, enfim, sem que o indivíduo possa receber prestações positivas estatais.

Com relação aos direitos de terceira geração, Sarlet é cirúrgico:

A nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção. A atribuição da titularidade de direitos fundamentais ao próprio Estado e à Nação (direitos à autodeterminação, paz e desenvolvimento) tem suscitado sérias dúvidas no que concerne à própria qualificação de grande parte destas reivindicações como autênticos direitos fundamentais. Compreende-se, portanto, porque os direitos da terceira dimensão são denominados usualmente como direitos de solidariedade ou fraternidade, de modo especial em face de sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação<sup>4</sup>.(SARLET, 2012, p. 34)

Embora não possa ser imediatamente constatada a existência dos direitos de terceira dimensão, tudo aquilo que ronda o Registro de Nascimento – e as próprias Serventias do Registro Civil de Pessoas Naturais – se amolda ao conceito de referidos direitos. Isso porque, em consequência do Registro, são realizadas todas as comunicações aos órgãos de estatísticas e controles – IBGE, INSS, institutos de identificação, etc.

Tais estatísticas possibilitam a construção de políticas públicas de forma mais embasada e precisa. Inobstante, o próprio combate ao Sub-Registro se mostra como uma construção fraterna e solidária, exatamente o que se espera dos direitos de terceira dimensão.

Parece clara, então, a necessidade de tal visão – fraterna e solidária - tanto no combate ao Sub-Registro, quanto nas soluções que se fazem necessárias no campo social, econômico, sanitário, jurídico, dentre outros. Com efeito, as Serventias Extrajudiciais demonstram, de maneira inequívoca, seu importante papel nesta circunstância, especialmente naquilo que engloba o registro de nascimento. Por fim, o próprio acesso à Justiça, de forma amplificada, parece se afigurar dentro dos direitos

---

<sup>4</sup> Nesta seara, cumpre apontar que diversos objetivos da Agenda 2030 da ONU, organização mundial, dizem respeito aos próprios serviços prestados pelas Serventias Extrajudiciais, v.g., o Objetivo 16.9 de erradicação do sub-registro civil de nascimentos.

de terceira dimensão, ao se pensar não mais na reverberação de litígios, mas sim em construções coletivas e não individualizadas.

Compreende-se aqui, em suma, que o Registro de Nascimento é tão imprescindível na vida em sociedade que, sem ele, todas as dimensões de direitos sofrem violações com sua ausência.

Os direitos em si, tanto diretos quanto reflexos, serão vistos detalhadamente no capítulo seguinte, já em diálogo com o próprio Programa Nacional de Erradicação do Sub-Registro Civil de nascimento.

### **1.5 CRÍTICA À INSTITUIÇÃO NOTARIAL E REGISTRAL**

Há fortes argumentos contrários à importância da instituição notarial e registral, os quais buscam colocar em xeque a própria necessidade do Registro Civil de Pessoas Naturais como responsável pelo Registro de Nascimento e demais atos existenciais da vida civil.

Nesta outra visão, em que se busca um estado mínimo e uma intervenção quase inexistente na esfera privada, bastaria qualquer documento que saísse do hospital (a exemplo da Declaração de Nascido Vivo) para que a pessoa pudesse exercer outros atos da vida civil. Assim, uma visão neoliberal entende que “um governo não deve jamais coagir um indivíduo, exceto ao fazer cumprir uma norma conhecida” (HAYEK, 1983, p. 220).

Claro que há a possibilidade de diálogo entre o que seria uma norma conhecida e se a obrigação de se registrar uma criança estaria aí englobada; todavia, mesmo ao se utilizar tal debate, fugir-se-ia daquilo que nesse trabalho se entende: que o Registro é, a um só tempo, direito e dever – mais do que isso, porta também para outros direitos.

Nessa esteira liberal, tanto a Lei 13.726/2018 quanto a Medida Provisória 1085/2021 (PLANALTO, 2018; PLANALTO, 2021) vieram com o intuito, ao menos a princípio, de desburocratizar o sistema jurídico vigente brasileiro, o que levou a interpretações no sentido de que as mesmas colocariam em dúvida a própria existência dos cartórios:

a Administração Pública continua a exigir quantidade absurda de documentos para provar que o cidadão existe; que é ele mesmo que se apresenta ao guichê; que cumpriu com seus deveres cívicos; e que nunca teve problema com a polícia.

Essa dificuldade, herdada do arcabouço burocrático dos colonizadores, mas mantida depois da Independência, em 1822, baseia-se na crença “de que é mais fácil criar exigências e requisitos para a prática de qualquer ato público do que fiscalizar ou coibir eventuais desvios ou fraudes”, conforme explica o senador Armando Monteiro (PTB-PE). Ele é o autor do [PLS 214/2014](#), que deu origem à Lei [13.726/2018](#), a mais nova medida criada para tentar desburocratizar o Brasil. (ZENITE, 2018)

Assim, há um claro embate entre a suposta burocracia criada pelos Cartórios, na qual se engloba o Registro Civil, e a segurança jurídica por eles proporcionada (e que aqui também englobaria o Registro de Nascimento). Fica patente, na mesma reportagem, tal visão, ao trazer uma ótica de cartórios como sedentos por poder e ávidos pela burocracia:

Já à época do Programa Nacional de Desburocratização, estava claro para Hélio Beltrão que uma das saídas para eliminar muita burocracia seria “descentralizar decisões e eliminar controles excessivos”.

A solução para o problema, no entanto, não é simples. De acordo com o jornalista Hélio Doyle, que assessorou Beltrão, duas das maiores dificuldades enfrentadas pelo ministro foram a resistência dos cartórios, que não queriam abrir mão de poder, e a descrença da sociedade no novo. (ZENITE, 2018)

Ocorre que, paradoxalmente, essa mesma reportagem defende o fim da judicialização (inclusive com os divórcios extrajudiciais), diminuição de filas na administração pública (o que pode ocorrer com os ofícios da cidadania) e celeridade de trâmites – exatamente o que, conforme aqui mostrado, se busca por meio da função social dos cartórios, sem que com isso se desprenda da segurança jurídica necessária em uma sociedade moderna e de relações complexas.

Para Pagani, em artigo para o Instituto Liberal, no entanto, os cartórios de fato representam um entrave para a agilidade das relações comerciais e uma invasão na esfera de liberdade individual:

Uma sociedade marcada pela cultura cartorária onde precisamos ter aprovação de tudo que fazemos sem qualquer liberdade de ação está condenada a permanecer uma sociedade de potencial e nunca potência. Está condenada a qualquer progresso. Condenada a qualquer possibilidade de sermos livres. Usamos algemas e ainda agradecemos por usarmos algemas. (PAGANI, 2017)

Para os que pugnam pelo fim dos Cartórios<sup>5</sup>, afinal, seria possível a ausência de qualquer tipo de qualificação notarial e registral, em um sistema baseado tão

---

<sup>5</sup> É o mesmo entendimento de Joel Pinheiro da Fonseca, em artigo publicado na Folha de São Paulo, em que defende que “cartórios temem que essa digitalização, centralização e disponibilização da informação que eles hoje possuem seja o início de seu fim.” (FONSECA, 2022) O autor pugna que a renda média de um titular de cartório ultrapassa R\$100.000,00 mensais, num argumento falacioso que

somente na presunção de boa-fé, independente do nível de complexidade das relações da sociedade.

Grande exemplo dessa hipótese, no âmbito registral civil, ocorre especialmente nos países do *common law*, como nos Estados Unidos, em que não há uma unidade nacional acerca do Registro de nascimento, sendo esta responsabilidade de cada estado, ou ainda de cada município ou região. Posteriormente, as informações recebidas são repassadas para nortear políticas públicas. Há, portanto, também uma obrigatoriedade, que compete, a exemplo do Brasil, aos pais e familiares, médicos e hospitais, de se realizar a declaração do nascimento dentro dessas instâncias descentralizadas. (AMERICAN BAR ASSOCIATION, 2018).

Assim, embora inexista o cartório com a qualificação registral presente no Brasil, há também a exigência da declaração de nascimento perante órgãos oficiais.

Todavia, não haveria nenhuma verificação de legalidade: não se poderia verificar a juridicidade de um nome e sua cadeia filiatória; as presunções de filiação decorrentes da lei civil e os casos de reconhecimento de filiação; a própria nacionalidade e seus regramentos, dentre diversos outros aspectos que cabem ao Registrador Civil qualificar juridicamente.

Neste ponto, cabe apontar a grande distinção existente entre cadastro e registro – aquele, inclusive, característica de estados totalitários:

Confundir cadastro e registro (...) pois não faltaram, ao longo do tempo, proclamas de tornar os registros parte de uma corporação oficial, recuperando-se adivinhalmente sem consciência alguma deste cariz, uma das notas características do Estado corporativo italiano, isto é, do Estado fascista (DIP, 2010, apud CAMARGO NETO; SALAROLI; GAGLIARDI, 2022, p. 39)

O cadastro, afinal, não traz consigo a qualificação registral e verificação de juridicidade afetos ao Registro. É mera informação cadastral, podendo ser utilizada ao bel prazer da Administração, o que não condiz com estados democráticos e com o respeito aos direitos fundamentais e de cidadania de um Estado de Direito.

---

ignora repasses, custos e tributos, jogando toda a existência das Serventias Extrajudiciais na conta do lobby cartorial, desprezando também toda a segurança jurídica proporcionada por elas.

É o argumento, em geral, dos que atacam referida instituição, ao comparar os serviços extrajudiciais, norteados por um conjunto de regras e normas, com ambientes disruptivos e desregulados, onde não há corregedorias, fiscalizações, códigos de normas e segurança jurídica alguma. Seria o mesmo que comparar bananas com maçãs, mas o sofisma persiste, talvez mais pelo desconhecimento do que por algum tipo de interesse.

Para a corrente que defende a desnecessidade de um registro, com a segurança jurídica a ele inerente, toda essa qualificação seria uma ingerência indevida na liberdade individual, de forma que a lição, novamente, de Hayek, poderia ser levada ao extremo de se criar uma abstenção ao ser humano de realizar seu registro de nascimento como forma de combater a coerção estatal:

em uma sociedade livre, esses serviços mútuos são voluntários e cada indivíduo pode determinar a quem os prestará e sob que condições. Os benefícios e oportunidades que nossos semelhantes nos oferecem estarão disponíveis somente se satisfizerem as condições que eles consideram indispensáveis (HAYEK, 1983, p. 148)

É a mesma ideia presente em Friedman, para quem o próprio mercado se autorregula, sem que se necessite uma ingerência estatal a prejudicar a liberdade individual e política:

Liberdade política significa ausência de coerção sobre um homem por parte de seus semelhantes. A ameaça fundamental à liberdade consiste no poder de coagir, esteja ele nas mãos de um monarca, de um ditador, de uma oligarquia ou de uma maioria momentânea. A preservação da liberdade requer a maior eliminação possível de tal concentração de poder e a dispersão e distribuição de todo o poder que não puder ser eliminado - um sistema de controle e equilíbrio. Removendo a organização da atividade econômica do controle da autoridade política, o mercado elimina essa fonte de poder coercitivo. Permite, assim, que a força econômica se constitua num controle do poder político, então num reforço. (FRIEDMAN, 1982, p. 23)

Percebe-se que na ótica neoliberal a existência de um sistema registral encerra uma intervenção estatal indevida na órbita individual, de forma que a segurança jurídica por ela trazida deveria ceder face à autorregulação mercadológica, baseada em ausência quase que absoluta de coerções, exceto em hipóteses específicas aventadas – na qual a necessidade dos serviços cartoriais não estaria englobada.

Há ainda países sem sequer um sistema de registro civil, mesmo que mínimo – não necessariamente por escolha política, mas sim por falta de estrutura. Para a Organização Mundial de Saúde, “o sistema de registro em muitos países é pobre pela infraestrutura fraca, profissionais não treinados, falta de verbas e leis desatualizadas.” (CARTÓRIO CASTELLAN, 2013). Nesse sentido que a OMS afirma existirem cerca de 80 países sem um sistema de registro civil, em que tanto os nascimentos quanto mortes são sub informados (CARTÓRIO CASTELLAN, 2013).

Dessa forma, em defesa dos pontos aqui defendidos, seja em função de escolhas políticas, seja em função da própria estrutura alcançada pelo Registro Civil

no Brasil, entende-se por sua imprescindibilidade como ferramenta no auxílio à celeridade e garantia de acesso a direitos.

Corrobora este entendimento a lição depreendida dos ensinamentos de Fábio Konder Comparato:

Diante dessa transcendência divina, os dias do homem, disse o salmista, "são como a relva; ele floresce como a flor do campo, roça-lhe um vento e já desaparece, e ninguém mais reconhece seu lugar" (Salmo 103). No entanto, a criatura humana ocupa uma posição eminente na ordem da criação. Deus lhe deu poder sobre "os peixes do mar, as aves do céu, os animais domésticos, todas as feras e todos os répteis que rastejam sobre a terra" (Gênesis 1, 26). A cada um deles o homem deu um nome (2, 19), o que significa, segundo velhíssima crença, submeter o nomeado ao poder do nomeante<sup>1</sup>. É o que o Salmo 8 exprimiu em forma cintilante:

"Quando vejo o céu, obra dos teus dedos, a lua e as estrelas que fixaste, que é um mortal, para dele te lembrares, e um filho de Adão, que venhas visitá-lo?

E o fizeste pouco menos do que um deus, coroando-o de glória e beleza.

Para que domine as obras de Tuas mãos sob seus pés tudo colocaste: ovelhas e bois, todos eles, e as feras do campo também; as aves do céu e os peixes do oceano que percorrem as sendas dos mares"

Mais tarde, com a afirmação da natureza essencialmente racional do ser humano, põe-se nova justificativa para a sua eminente posição no mundo.

---

1. Para os antigos, com efeito, o nome exprime a essência do ser. Um homem sem nome é insignificante, em todos os sentidos da palavra (Jó 30. 8): é como se não existisse (Eclesiastes 6, 10). O nome de lahweh, pronunciado pelo sacerdote sobre o povo, protege-o (Números 6. 27). Daí a razão do 2º mandamento do decálogo mosaico: "Não pronunciarás em vão o nome de lahweh teu Deus, pois lahweh não deixará impune aquele que pronunciarem vão o seu nome" (Deuteronômio 5. 11). (COMPARATO, 2003, p. 5-6)

Poder-se-ia argumentar, como mencionado, que há uma obrigação imposta arbitrariamente pelo Estado face ao cidadão de proceder ao registro, mas tal afirmativa não prospera: aqui, fala-se em uma intervenção positiva do Estado, afim justamente de conferir maiores direitos ao registrando – o que culminará ainda nos direitos de segunda dimensão.

Não se está, portanto, diante de um instrumento totalitário para que o registrando esteja simplesmente nas mãos do Poder Público. Inobstante, o Registro confere um direito à identidade, algo implausível em um Estado aspirante a absolutista ou totalitário.

## **2 PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO**

O segundo capítulo deste estudo trará a ligação entre o Programa em debate e o plano internacional, sobretudo a Agenda 2030 da ONU. Posteriormente, adentra o Programa em si, tanto a partir de seu Decreto inicial quanto de sua modificação, bem como os Atos e Programas que fizeram parte de seu planejamento.

Busca ilustrar também se estes atos se amoldam ao conceito de política pública, à luz das lições de Maria Paula Dallari Bucci, para, em seguida, dialogar acerca dos direitos fundamentais relacionados ao Registro de Nascimento e ao próprio programa em si.

### **2.1 AGENDA 2030 DA ONU – OS ODS LIGADAS AO REGISTRO CIVIL E O PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO**

Em setembro de 2015, diversos chefes de Estado, além de representantes da sociedade civil, reuniram-se na sede da ONU, e, dando continuidade à Agenda de Desenvolvimento do Milênio, firmaram um compromisso de ação visando erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir às pessoas o alcance da paz e da prosperidade (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2016).

Este plano ficou conhecido como AGENDA 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, formado por 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e diversas metas dentro de cada um deles.

Na introdução que demonstra o fundamento de referida Agenda, destaca-se:

Esta é uma Agenda de alcance e significância sem precedentes. Aceita por todos os países e aplicável a todos, leva em conta as diferentes realidades nacionais, as capacidades e os níveis de desenvolvimento, respeitando as políticas e prioridades de cada país. Trata-se de objetivos e metas universais que se aplicam ao mundo todo, tanto aos países desenvolvidos quanto aos em desenvolvimento. Eles são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016)

Assim é que se vislumbra um claro diálogo de mencionada Agenda com o Registro Civil de Pessoas Naturais, eis que um desses ODS, a de número 16, se liga diretamente com esta atribuição registral: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à Justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Salta

aos olhos, dentro desse Objetivo, a Meta 16.9: “Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.” (AGENDA 2030, 2021).

Dessa forma, busca-se analisar o Programa Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento, a partir das disposições contidas no Decreto 6.289 de 2007, revogado pelo Decreto 10.063 de 2019, a fim de demonstrar a aplicação dos princípios e fundamentos do sistema registral civil brasileiro na efetivação do direito humano e fundamental de acesso à justiça como política pública eficaz na garantia dos direitos fundamentais.

Neste contexto aparece o ODS 16 e sua meta 16.9 supra citada, com o objetivo de garantir o registro de nascimento a todos, o que se torna possível com o combate ao Sub-Registro, organizado no plano interno por meio de políticas públicas e conjugação de atores.

Necessário analisar as políticas públicas como um emaranhado de planos, dentro de um planejamento maior, como forma de ação estatal organizada em determinado período tempo-espço, o que claramente se amolda ao Programa Nacional de Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento (Decreto 6.289/2007, revogado pelo Decreto 10.063/2019) e, de forma atual, das metas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, já em diálogo com a aldeia global, em especial na meta 16.9 acima mencionada.

Tal agenda caminha em conjunto com os Provimentos editados pelo CNJ, em especial Provimentos 13, 16, 63 e 85, todos em diálogo exposto com o Registro Civil de Pessoas Naturais, assentos de nascimento e combate ao sub-registro.

Destacam-se algumas medidas como formas de combate ao Sub-Registro, com participação, em especial, dos atores acima expostos, incluindo a ONU dentre as organizações internacionais e o CNJ, responsável por uniformizar e regulamentar procedimentos no âmbito Extrajudicial, por meio de sua Corregedoria.

Outrossim, reforçando a importância de cada ente,

a Meta 16.9 não pode ser alcançada sem a possibilidade de contar com ‘instituições fortes’ e maior desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, responsáveis pelo Registro, certificação e aceitação das características básicas do indivíduo[tradução nossa] (CORNELOUP e VERHELLEN, 2021, p. 3)

Todos esses participantes do Programa de Combate ao Sub-Registro se dedicam na elaboração e execução de medidas, as quais tomam como norte o inciso II do artigo 3º do Decreto 10.063/2019, que traz como diretriz, para o governo federal

e entes e entidades que aderirem ao Programa, “erradicação do sub-registro civil de nascimento por meio da realização de ações de mobilização para o registro civil de nascimento;” (PLANALTO, 2021). No que tange à organização desses atores, o artigo 4º estabelece, em seus parágrafos:

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica deverão instituir comitês gestores em seus âmbitos de atuação, cuja composição e modo de funcionamento serão objeto de regulamentação própria, com o objetivo de planejar, implementar, monitorar e avaliar as ações para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação civil básica.  
§ 3º A União poderá prestar apoio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de assistência técnica ou financeira, para a implementação das ações que visem à erradicação do sub-registro civil de nascimento e à ampliação do acesso a documentação civil básica, observados os limites operacionais e orçamentários. (PLANALTO, 2021)

Seu parágrafo 5º ainda estabelece a possibilidade de colaboração de órgãos e entidades, públicos e privados. Já o artigo 6º traz a previsão de cooperação entre diversos Ministérios e a possibilidade de colaboração, ainda que sem direito a voto, do IBGE, CNJ, INSS, populações vulneráveis, comitês e entidades de classe dos registradores civis de pessoas naturais. Todos esses, mesmo não votantes, possuem papel crucial na elaboração das medidas de acesso ao Registro, pela vivência, prática e interesse no combate ao Sub-Registro.

Garrido e Leonardos explicitam que desde o começo deste programa

de mobilização para o registro de nascimento, sob a direção da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, foi levado a efeito a partir de um modelo de gestão estruturado em um circuito de comitês gestores, estimulando-se a divisão de responsabilidades e de esforços (GARRIDO e LEONARDOS, 2017, p. 23)

Relevante papel possui o CNJ dentre esses personagens responsáveis pelo Compromisso de Erradicação.

A finalidade precípua do CNJ face às Serventias Extrajudiciais é a de regulação e uniformização de procedimentos, conforme se extrai do artigo 103-B, p. 4º, da Constituição. Contando tal órgão também com sua Corregedoria Nacional de Justiça, a esta cabe ainda a atuação em âmbito fiscalizatório e sancionatório, de acordo com seu Regimento Interno.

Tradicionalmente, se entendia que esse poder fiscalizatório, no entanto, se dava junto aos demais órgãos estaduais (corregedorias dos tribunais de justiça), que são os que possuem o poder de outorga (inexistente no âmbito do CNJ). Todavia, seria possível a fiscalização de forma independente, de forma excepcional, desde que

instado diretamente por meio de reclamações dirigidas ao notário ou ao registrador. Com o novo regimento interno do CNJ, entretanto, passou-se a entender pela independência em seu poder fiscalizatório, independente de atuação das corregedorias locais:<sup>6</sup>

Art. 48. A Corregedoria Nacional de Justiça poderá realizar inspeções para apuração de fatos relacionados ao conhecimento e à verificação do funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, havendo ou não evidências de irregularidades. Parágrafo único. As inspeções poderão ser realizadas rotineiramente ou a qualquer tempo por iniciativa da Corregedoria Nacional de Justiça, por proposição de qualquer Conselheiro ou a requerimento de autoridade pública, sem prejuízo da atuação disciplinar e correicional dos respectivos Tribunais. (CNJ, 2020)

Colaciona-se aqui importantes lições de Luis Paulo Aliende Ribeiro que, embora antigas (publicadas em 2009, conquanto a tese que embasou o livro seja anterior), continuam válidas. Chama-se atenção, no entanto, para as atualizações e alterações no Regimento Interno do CNJ, conforme acima apontado:

O CNJ é órgão que integra o Poder Judiciário e que tem competência para a regulação, em âmbito nacional, das atividades notariais e de registro, como se verifica nos incisos I, II e III, do p. 4º do artigo 103-B da CR:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros

---

<sup>6</sup> Outras modificações do regimento merecem destaque, como a dos artigos 49 e seguintes:

“Art. 49. O Corregedor Nacional de Justiça, ou aquele que for por ele designado, disporá de livre ingresso nos locais onde se processarem as atividades inspecionadas, podendo, se entender conveniente, acessar documentos, livros, registros de computadores ou qualquer outro dado ou elemento de prova que repute relevante para os propósitos da inspeção. § 1º No exercício de sua função, o Corregedor Nacional de Justiça poderá ser acompanhado de Conselheiros, Juízes Auxiliares, peritos ou funcionários da Corregedoria Nacional de Justiça. 1ª Redação dada pela Emenda Regimental n. 01/10 § 2º Sempre que necessário, poderão ser designados servidores de outros órgãos do Poder Judiciário ou, mediante cooperação, dos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo para auxiliar nos trabalhos de inspeção. 1ª Redação dada pela Emenda Regimental n. 01/10 Art. 50. A inspeção será realizada independentemente de convocação ou comunicação prévia, com ou sem a presença das autoridades responsáveis pelos órgãos inspecionados, podendo colher-se a manifestação de interessados e outras autoridades que terão direito a prestar esclarecimentos e fazer observações que repute de interesse para os fins da inspeção. Parágrafo único. Sempre que as circunstâncias não recomendem o contrário, a realização da inspeção poderá contar com a realização de audiência pública, comunicada à autoridade responsável pelo órgão com antecedência mínima de vinte e quatro (24) horas. Art. 51. Concluída a diligência, o Corregedor Nacional de Justiça ou aquele por ele designado mandará lavrar auto circunstanciado, mencionando nele tudo quanto for útil aos objetivos daquela.

ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

Estão presentes, portanto, todas as fases do processo de regulação: o estabelecimento de regras de conduta para os regulados, a garantia de aplicação e execução das normas, a fiscalização de seu cumprimento e a aplicação de sanções. (RIBEIRO, 2009, p. 145-147).

O papel do Conselho Nacional de Justiça face às Serventias extrajudiciais, portanto, é bastante amplo. Este papel, aliado à função social das duas instituições, levaram à atuação de ambas no Compromisso pela Erradicação do Sub-Registro, com alta importância de cada – aquela, por meio de provimentos, estudos e análises estatísticas, regulamentações e direcionamento das demais instituições, enquanto estas foram a face mais visível frente à população, levando o acesso ao registro de forma majorada e capilarizada.

O IBGE, a seu turno, sendo o órgão das estatísticas dos cidadãos brasileiros por excelência, cumpre importante função no sentido de auxiliar tanto nas análises prévias quanto na verificação dos resultados obtidos, mormente a dificuldade de se verificar os números reais de sub-registro em virtude de distintas métricas e desafios. Afinal, a localização de uma análise estatística de algo que não está cadastrado ou inserido se mostra tormentosa – tanto assim o é que os próprios números e análises, por vezes, possuem algumas discrepâncias.

Auxílio a essas análises veio, além do próprio sistema do Registro Civil de Pessoas Naturais, por meio do Sistema Nacional de Informações do Registro Civil - Sirc, órgão do INSS instituído pelo Decreto 8.270 de 2014. Por meio de procedimentos informatizados e padronizados, além de um armazenamento e base de dados próprios para o necessário cruzamento de dados, o Sirc disponibiliza os números recebidos das Serventias de Registro Civil com finalidade de subsídio às políticas públicas. (GARRIDO e LEONARDOS, 2017, p. 27)

No que tange a outras mudanças, embora o anterior Decreto já previsse a Semana Nacional de Mobilização, o atual ato normativo vai além, ao prever, em seu artigo 8º:

Art. 8º Compete ao Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica:

I - planejar, monitorar e avaliar a implementação do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, por meio da conjugação de esforços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e entidades da sociedade civil;

II - promover o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica em parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e entidades da sociedade civil;

III - apoiar a implementação do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios;

IV - apoiar a realização da Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica; e

V - propor medidas, em cooperação com o Poder Judiciário, para o fortalecimento e aprimoramento do registro civil das pessoas naturais e a ampliação do acesso à documentação básica. (PLANALTO, 2021)

A possibilidade de criação de subcomitês temáticos (artigo 9º) também é novidade trazida pelo diploma de 2019. No mesmo sentido, o artigo 10 traz, com ineditismo no tema, a previsão de reuniões ordinárias trimestrais, e ainda a possibilidade de reuniões extraordinárias, reforçando o caráter permanente do Compromisso.

O Decreto, considerando seu marco inicial como 2007 (data de publicação do Decreto anterior), caminhou conjuntamente com outras normas e medidas, algumas inclusive anteriores - dentre elas, a Lei 9.534/97, que, ao modificar a Lei de Registros Públicos (6015/73), estabeleceu que “Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.” Mário Camargo e Marcelo Salaroli explicam que tal previsão se dá “por ser necessário ao exercício da cidadania”. (NETO; SALAROLI, 2020, p. 9)

Percebe-se, de forma cristalina, a mudança ao longo do tempo, de tal maneira que a famosa canção de Silvio Brito aduzindo que “tem que pagar pra nascer, (...) tem que pagar pra morrer” (BRITO, 1982) se tornou obsoleta e em desacordo com a realidade.

Tal gratuidade para o registro de nascimento, “por consubstanciar o início da cidadania, tida como exercício de direitos e deveres perante o Estado (...) contempla o direito subjetivo da criança e integrar a sociedade de forma regular e plena” (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 527), plenitude esta representada pelos direitos diretos e indiretos ligados ao Registro, conforme demonstrado.

É por essa razão que o direito ao Registro, “por decorrência de sua própria natureza fundamental, recobre-se do caráter de gratuidade, já que é o ato primordial

e necessário para que toda e qualquer pessoas natural no Brasil possa exercer os aspectos de sua personalidade” (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 527)

Embora referida Lei previsse a gratuidade universal ao registro de nascimento, ainda havia a previsão de pagamento de multa no caso de registro fora do prazo, o que se mostrava um entrave e empecilho ao exercício do direito. Como lecionam Mayra Zago e Janaína Zarpelon, “a previsão de multa para o registro tardio só saiu da LRP com a vigência da Lei 10.215/2001.” (LEIME e ZARPELON, 2017, p. 165)

Em conjunto, a Lei 10.169/2000 previu a compensação das gratuidades praticadas pelos Registradores Civis, já que, se assim não fosse, tal atividade restaria inviabilizada. No capítulo anterior, viu-se que os custos e riscos são todos privados, sendo que se as gratuidades fossem facilmente extensíveis e sem contrapartida, impossível seria a manutenção dos Ofícios.

No mesmo sentido de facilitação, o Provimento 13 do CNJ instituiu o Sistema Interligado, favorecendo o Registro de Nascimento diretamente nas maternidades, as quais, por sua vez, passaram a ter ligação direta com os Registros Civis:

Art. 1º A emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos será feita por meio da utilização de sistema informatizado que, via 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. (PLANALTO, 2021)

Chama a atenção, entre os Considerandos de referido provimento, aquele que faz menção ao Programa:

**CONSIDERANDO** a parceria firmada entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça, a Associação dos Notários e Registradores do Brasil e a Arpen Brasil - Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais, por meio do Acordo de Cooperação, processo nº 00005.003503/2007-71, publicado no Diário Oficial em 3 de janeiro de 2008, o qual objetiva cooperação com vistas à implantação do Plano Social de Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, destinado à erradicação do sub-registro civil de nascimento; (PLANALTO, 2021)

A portaria 938/GM, de 20 de maio de 2002, do Ministério da Saúde, que “Considerando o Protocolo de Intenções celebrado entre o Ministério da Saúde e a ANOREG-BR para propiciar o registro de nascimento nas maternidades, publicado no Diário Oficial da União do dia 23 de dezembro de 1999” (SAÚDE, 2002), instituiu gratificações para unidades que estimulem os registros antes da alta hospitalar da

mãe, também é parte dessa política pública entrelaçada e complementa o Provimento 13, acima.

Também a continuidade das campanhas nacionais de mobilização e dos mutirões de Registro de Nascimento e Identidade Legal se coadunam com os demais atos aqui descritos, assim como o Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto 7037/2009), cuja previsão de universalizar o Registro Civil de Nascimento é uma clara extensão da previsão da Agenda 2030 e sua Meta 16.9.

Reforça-se o elo entre o Programa Nacional de Direitos Humanos e o plano internacional, especialmente no que tange à Meta 16.9, ao visualizarmos as lições de Corneloup e Verhellen:

O registro de nascimento é um direito fundamental, reconhecido pelo artigo 24,2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e pelo artigo 7 da Convenção sobre os Direitos da Criança. Para a Meta 16.9 do ODS, um indicador concreto foi formulado: “Proporção de crianças menores de 5 anos de idade cujos nascimentos tenham sido registrados junto a uma autoridade civil, por idade”. O registro de nascimento é frequentemente visto como o primeiro direito da criança, pois é a porta de entrada para a identidade jurídica, a porta de entrada no mundo do direito. Por meio do registro de nascimento, a existência legal e a identidade da criança são estabelecidas, o que é um pré-requisito para o exercício de todos os outros direitos. Sem o registro de nascimento, as crianças podem ter seus direitos básicos negados, como saúde, educação e bem-estar social. Elas são mais vulneráveis à violência e à exploração, além do que a prova da idade é necessária para ajudar a prevenir o trabalho infantil e o casamento infantil. Uma certidão de nascimento também pode ajudar a proteger as crianças contra separação familiar, tráfico, adoção ilegal e o risco de ser considerado apátrida [tradução nossa<sup>7</sup>]. (CORNELOUP e VERHELLEN, 2021, p. 2)

Os resultados desse emaranhado de medidas, atores, planos e planejamento, resultando na política pública de erradicação do Sub-Registro, foi visível e palpável:

Importante vitória pode ser verificada no Censo Demográfico 2010 (IBGE), que analisou a existência de registro ou não entre as crianças de 0 a 10 anos, e constatou que aproximadamente 600 mil (599.204) crianças não tinham registro de nascimento, em um universo de 32 milhões (32.270.750) de crianças, o que significa que menos de 2% (1,8568%) das crianças com menos de 10 anos no Brasil não tem registro, uma estatística de altíssimo padrão para um país de dimensões continentais e características sociais e geográficas tão variadas (NETO; SALAROLI, 2020, p. 11)

---

<sup>7</sup> No original: Birth registration is a fundamental right, recognized by Article 24,2 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 7 of the Convention on the Rights of the Child. For SDG Target 16.9 one concrete indicator has been formulated: “*Proportion of children under 5 years of age whose births have been registered with a civil authority, by age.*” Birth registration is often seen as the first right of the child, as it is the gateway to legal identity, the port of entry into the world of law. Through birth registration, the child’s legal existence and identity is established which is a prerequisite for exercising all other rights. Without birth registration, children may be denied basic rights, such as health, education and social welfare.<sup>7</sup> They are more vulnerable to violence and exploitation, for instance proof of age is needed to help prevent child labour and child marriage. A birth certificate can also help protect children against family separation, trafficking, illegal adoption and the risk of statelessness

Todavia, o caminho ainda é árduo, em especial a fim de uniformizar os bons índices e expandi-los para outras regiões, já que há enorme discrepância entre as regiões Sul e Sudeste e Norte e Nordeste, seja em razão da grande extensão física dessas, seja em virtude de diferenças socioeconômicas e culturais.

A manutenção dos Registros Cíveis em locais afastados, garantindo a capilaridade e acessibilidade, assim como avanços tecnológicos, ressarcimento de gratuidades e campanhas constantes de acesso ao Registro são imprescindíveis para que as conquistas se mantenham e sejam ampliadas, até mesmo em locais de difícil alcance.

## **2.2 O PROGRAMA VISTO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Como a realização concreta dos direitos fundamentais sociais se manifesta por meio de políticas públicas, necessário recordar a análise crítica de Dallari Bucci (2013) ao próprio sistema nacional de políticas públicas, em que se censura o fato de essas serem formuladas, primordialmente, pelo Poder Executivo, e não pela sociedade em si – ou, ao menos, a seus representantes diretos e responsáveis pela edição de leis – logicamente, o Poder Legislativo. Já a ordem topográfica das Políticas Públicas, em sua visão, passa por uma espécie de crise, ao não se saber situá-la no Direito Constitucional ou Administrativo – sendo esta última hipótese a defendida por ela.

No sistema nacional, há uma maior centralização no formato de políticas públicas diretamente no Poder Executivo, de maneira que essas passam a ser mais ideológicas do que racionais, sem uma sequência mentalizada.

Esse entrelaçado de emaranhados e não sequências gera a dificuldade de visualização daquilo que deveria ser a ordem lógico-racional das políticas públicas, tendo seu sucesso vinculado ao planejamento delas, à sua qualidade de processos para efetivação, às informações disponíveis e à capacitação técnica dos agentes nelas envolvidos. É por essa junção que ela entende possível analisar, de forma concreta, os resultados estabelecidos pelas políticas públicas. (DALLARI BUCCI, 2013)

Neste sentido, com uma visão concreta do Compromisso pela Erradicação do Sub-Registro, Guirado traz:

Como proposta de política continuada, foram instaladas Unidades Interligadas para possibilitar a emissão da certidão de nascimento ainda na maternidade, o que se considera, não somente no Brasil, mas internacionalmente como a estratégia mais adequada. Atualmente, contamos ainda com a existência de um sistema nacional de registro de nascimento de rotina (em vez de um sistema ad hoc composto externamente por campanhas financiadas e pontuais), abordagem intersetorial/interministerial ao RCN com pactuações, acordos de cooperação e protocolos existentes com divisão de responsabilidades entre os ministérios/atores envolvidos.

Cabe destacar a importância do Plano Nacional para a Erradicação do RCN que envolve ministérios, sociedade civil, organismos internacionais e associação de registradores e notários, além é claro, da participação fundamental do judiciário e seus órgãos de controle e regulação. Um fator que contribui fundamentalmente é a participação do Estado, com dotação orçamentária para as atividades de promoção RCN, garantia de sustentabilidade, avaliando a distribuição da receita pública para iniciativas de apoio como uma possível forma de medir a sustentabilidade dos sistemas informacionais de rotina. (GUIRADO, 2017, p. 33-34)

Como visto e defendido, o Programa ora em análise une diversos atores, de diversos Poderes, órgãos e entes, com o fito de diminuir (e eventualmente erradicar) o Sub-Registro Civil de Nascimento. Essa junção de personagens, dentro de uma maior engrenagem, se amolda ao conceito da Professora Dallari Bucci de política pública. Não somente isso: para que se possa considerar determinada ação como política, não bastam apenas esses atores, mas sim uma complexidade de atos comissivos aptos a produzir os efeitos almejados.

Sob um ótica eminentemente jurídica, explica a Autora:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.” (DALLARI BUCCI, 2006, p. 39)

Nessa seara, o Compromisso ora objeto de estudo indica haver, de fato, uma política pública baseada em processos interligados – gratuidades dos registros, criação de unidades interligadas e mutirões, análise de dados e visualização de obstáculos; há, ainda, uma coordenação, realizada pela União e descentralizando-se para os entes diversos – CNJ, Associações de Registradores, Ministérios da Saúde e de Direitos Humanos, etc...

Por fim, parece patente que os objetivos deste Compromisso são bem delineados, com prioridades estabelecidas e meios definidos afim de solucioná-los.

Entende-se, dessa forma, que o Programa Nacional de Erradicação do Sub-Registro Civil se amolda ao conceito jurídico – e eventualmente sociológico – de política pública.

### **2.3 O PROGRAMA NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO COMO FORMA DE ACESSO À JUSTIÇA E AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Conforme explicitado em parágrafos anteriores, sabe-se que o Registro de Nascimento não possui, via de regra, o condão de constituir direitos, senão de publiciza-los. Esta publicidade, porém, é inexorável ao exercício desses mesmos direitos, sem o que não se consegue sua livre manifestação. É o caso, por exemplo, do direito à filiação: por mais que a filiação biológica seja um fato da natureza, a sua prova documental é que enseja os direitos ligados a ela (v.g., pensão, necessidade de cuidados, poder familiar, etc...).

Na mesma senda, aqueles “nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país” (PLANALTO, 1988, artigo 12) são brasileiros natos, por expressa previsão constitucional. Não há como, no entanto, nas relações modernas, saber com a devida certeza que aquele com quem se negocia, contrata, relaciona ou possui qualquer vínculo seja, de fato, brasileiro nato, sem que exista a devida publicidade qualificada. Esta publicidade, afinal, somente existe com o Registro Civil e seus caracteres.

A exceção ao caráter declaratório do Registro fica, justamente, no primeiro dos direitos a serem abordados, o direito ao nome. O rol abaixo, por óbvio, é meramente exemplificativo, sendo quase impossível exaurir todos os direitos decorrentes do Registro de Nascimento.

#### **2.3.1 DIREITO AO NOME**

Vitor Kumpel e Carla Modina Ferrari aduzem que “o nome é a palavra que serve para designar o ser. É, por conseguinte, o enunciativo individualizador da pessoa” (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 202)

Não é coincidência, portanto, que tal direito tenha sido um dos que mais evoluíram ao longo dos últimos anos. Como já defendido, “vislumbra-se, assim, uma

maior abertura para a transformação do princípio da imutabilidade do nome: antes absoluto, hoje relativo, amanhã, possivelmente, inexistente”. (EDDINE e ALMEIDA, 2020, p. 31)

Isso porque, antes visto como mero designador da pessoa humana, o instituto passou por alargadas transformações, em especial ao passar a ser visto como verdadeiro direito de personalidade. No âmbito da Lei 6.015 e seu texto original (PLANALTO, 1973), raríssimas eram as exceções à possibilidade de mudança de nome.

Após o advento do Código Civil de 2002, entretanto, novos contornos foram traçados. Note-se que o instituto, normatizado nos artigos 16 e seguintes do Diploma civilista, foi enquadrado justamente no capítulo acerca dos Direitos da Personalidade, da parte geral do Código (PLANALTO, 2002).

Nestor Duarte, ao tratar sobre a proteção ao nome, explicita: “Embora o legislador haja tomado o nome como objeto dessa proteção, mais amplo é o sentido, pois alberga a inviolabilidade dos direitos à honra, à intimidade, ao recato e ao segredo pessoal.” (DUARTE, 2016, p. 35)

É no registro de nascimento que se dá a escolha do nome, de forma inicial – e, atualmente, com maiores possibilidades de alterações ao longo da vida, embora o instituto tenha uma tendência à perenidade.

A criança terá seu nome escolhido pelos pais, podendo a ele ser acrescentados os sobrenomes de um, de outro ou de ambos (PLANALTO, 1973). Não se aceitam, porém, nomes que possam expor o registrando ao ridículo ou que não façam jus à cadeia filiatória (PLANALTO, 1973)

Trata-se do primeiro signo distintivo que fará o ser humano ser reconhecido em sua individualidade, tanto perante a sociedade quanto em sua própria formação psicossocial.

Muito embora a ausência de um registro não elimine essa individualidade no meio social, já que toda pessoa terá alguma nomenclatura, esta não será juridicamente estabelecida. A falta de registro se mostra um obstáculo para que qualquer ser humano possa provar que a maneira como é conhecido em seu ambiente reflete aquela que também deve ser considerada em suas relações jurídicas, econômicas, contratuais, etc...

Portanto, o combate ao sub-registro também se mostra necessário como forma de identificação do ser humano pelo nome, individualizando-o e lhe oportunizando estabelecer com segurança jurídica suas relações sociais.

### 2.3.2 DIREITO À NACIONALIDADE

O artigo 12 da Constituição Federal traz as previsões de nacionalidade brasileira. Seu inciso I traz as hipóteses de brasileiros natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (PLANALTO, 1988)

A hipótese prevista na alínea “a” é a mais relevante no que concerne ao registro em terras brasileiras, já que as demais dizem respeito a nascimentos ocorridos no estrangeiro e que terão regramento próprio para seu registro.

Assim, são brasileiros natos aqueles nascidos no Brasil, desde que um de seus pais não seja estrangeiro a serviço de seu país, conforme expresso na Resolução 155 do CNJ. (2012)

Logo, o registro em uma Serventia do Registro Civil de Pessoas Naturais, de todos os demais nascidos no Brasil (inclusive de pais estrangeiros, desde que nenhum deles não esteja a serviço de seu país), faz presumir a nacionalidade brasileira. Isso porque a lei de Registros Públicos também tem a previsão de que todo nascimento ocorrido no país será dado a registro. (PLANALTO, 1973, artigo 50)

Este registro, realizado no livro A dos Registros Cíveis de Pessoas Naturais, dá a publicidade jurídica da condição de brasileiro nato: “Afirma-se, portanto, que a certidão de registro de nascimento do livro “A” é prova da nacionalidade brasileira.” (NETO; SALAROLI, 2020, p. 18)

Vitor Kumpel e Carla Modina, reverberando Pontes de Miranda, trazem que a nacionalidade tem “status de direito fundamental, e pode ser definida como ‘o vínculo jurídico-político de Direito Público interno, que faz da pessoa um dos elementos

componentes da dimensão pessoal do Estado” (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 194-195)

É a nacionalidade, afinal, o elo entre indivíduo e Estado soberano, do qual decorrem ainda outros direitos, como o gozo dos direitos políticos – tanto em seu viés passivo quanto ativo.

Anote-se também que diversos exercícios de direitos são condicionados à nacionalidade brasileira: ingresso em determinados cargos públicos, aquisição de terras rurais, participações em licitações específicas, etc...

Não obstante, a condição de brasileiro nato – justamente a aqui ilustrada – gera alguns direitos a mais do que a de brasileiro naturalizado, tais como o acesso a alguns cargos – Presidente da República, Ministro da Defesa, oficial das Forças Armadas, dentre outros (PLANALTO, 1988); ademais, o direito de não ser extraditado também se refere ao brasileiro nato (PLANALTO, 1988).

Kumpel e Ferrari (2017, p. 195) ainda mencionam que deste vínculo de nacionalidade decorrem tanto direitos quanto obrigações, sendo que o nacional goza de vários direitos face ao Estado, enquanto este também impõe deveres face àquele nessa órbita jurídica.

Para José Afonso da Silva,

a condição de brasileiro nato dá algumas vantagens ao nacional em relação ao brasileiro naturalizado, como a possibilidade de exercer todos os direitos conferidos no ordenamento pátrio, observados os critérios para isso, mas também fica sujeito aos deveres impostos a todos.

As distinções que há entre a condição de brasileiro nato e naturalizado são só aquelas consignadas na Constituição. (SILVA, 2005, p. 331)

Celso Lafer, a partir das lições de Hanna Arendt, entende a nacionalidade como o próprio elo entre o indivíduo e o Direito das Gentes:

O drama dos apátridas proposto pela análise arendtiana não é, portanto, apenas o de terem, enquanto apátridas, perdido sua casa, vale dizer, o tecido social em que nasceram e no qual estabeleceram um lugar no mundo. Esta calamidade não é nova; o novo foi a impossibilidade de encontrar uma nova casa — um novo tecido social.

Essa impossibilidade não se colocou como um problema de espaço, mas sim de organização política. O apátrida não acha um lugar na família das nações. Ele perde, dessa maneira, em primeiro lugar o seu elemento de conexão básico com o Direito Internacional Público, que é a nacionalidade, pois o nexo tradicional entre o indivíduo e o Direito das Gentes estabelece-se através da nacionalidade, que permite a proteção diplomática, resultante da competência pessoal do Estado em relação aos seus nacionais. (LAFER, 1995, P. 146)

Diante disso, impossível se pensar na construção desta relação de nacionalidade (e de tudo que ela representa) sem que exista um prévio Assento de Nascimento, apto a comprovar este vínculo. Aquele que não possui seu Registro não consegue provar sua condição de brasileiro, o que demonstra, uma vez mais, a marginalização daqueles que sofrem as consequências do Sub-Registro.

### **2.3.3 DIREITO À FILIAÇÃO**

Para Mário Camargo e Marcelo Salaroli, “a filiação é um dos elementos do estado da pessoa natural. É estabelecida na forma da lei civil, e assim deve ter ingresso no registro, por meio do qual passará a ser provada (art. 1.603, CC)” (NETO; SALAROLI, 2020).

Da filiação decorrem o próprio poder familiar, o dever de cuidado e zelo com os filhos, a guarda e a pensão em casos de separação e divórcio, os direitos sucessórios e as responsabilidades inerentes ao parentesco. A filiação, afinal, precisa ser documentalmente provada para que se possa verificar juridicamente todos esses caracteres.

Conquanto o parentesco tenha evoluído para uma noção moderna, onde não apenas o vínculo biológico acarreta direitos e deveres, o vínculo inicial, quando do nascimento, é em regra este.

É da Declaração de Nascido Vivo (DNV) que se extrairá quem deu à luz – e, conseqüentemente, quem constará como mãe no assento de nascimento – bem como eventuais presunções relativas à paternidade, nos termos do artigo 1.597 do Código Civil (PLANALTO, 2002).

Novamente, não se está a dizer que a filiação é somente aquela juridicamente registrada – pai e mãe são tanto aqueles que concebem quanto aqueles que criam, com um conceito cada vez mais alargado, incluindo filiações decorrentes de adoção, parentesco socioafetivo, reprodução tecnicamente assistida e outros. Ademais, não necessariamente aqueles que são ascendentes biológicos registrarão seus filhos e esta filiação e, nem por isso, deixarão de ser pai e mãe.

Todavia, inegável que a filiação documentalmente comprovada – e toda ela será encadeada a partir do Registro de Nascimento – é a que possui força de prova maior dentro do ordenamento jurídico.

Para que se possam exercer todos os direitos e se cobrar todos os deveres relativos à filiação, imprescindível o Registro de Nascimento e a qualificação do Registrador, a partir da verificação da DNV, da legalidade relativa às presunções, reconhecimentos de filiação, necessidade de eventuais verificações oficiosas e quaisquer outros modos de estabelecimento legal deste vínculo.

### 2.3.4 DIREITO À IDENTIDADE

O direito à identidade talvez seja o mais abstrato e, ao mesmo tempo, o mais inconscientemente verificável quando se trata do direito ao Registro. Conforme dito, não se nega que, mesmo sem o Registro, a pessoa continua a ter a sua existência no plano fático; no entanto, também é inegável que essa existência, em especial no plano jurídico, passa a ser limitada e limitante.

Sob um prisma filosófico, Hanna Arendt ensina:

Mas hoje podemos quase dizer que já demonstramos, até mesmo cientificamente, que, embora vivamos agora, e talvez tenhamos que viver sempre, sob condições terrenas, não somos meras criaturas terrenas. A moderna ciência natural deve os seus maiores triunfos ao fato de ter olhado e tratado a natureza terrena de um ponto de vista verdadeiramente universal, isto é, de um ponto de vista arquimediano escolhido, voluntária e explicitamente, fora da Terra. (ARENDR, 2007, p. 19-20)

Sob uma condição terrena, talvez uma identidade fosse meramente interna à pessoa. Em sociedades mais primitivas, não era necessária a identificação documental tão detalhada como o é hoje (KUMPEL e FERRARI, 2017, p. 204-205). No entanto, essa identificação, embora crie também um ônus ao indivíduo (tirar sua documentação, tirar fotos, digitais, etc...) é a que possibilita a cada cidadão se diferenciar dos demais. É essa identidade que lhe tira do plano terreno de estar simplesmente presente no mundo e de realmente ser alguém.

É justamente a retirada do direito à identidade, ou da personalidade em seu sentido mais básico, o passo mais sentido nos Estados totalitários. De forma quase plástica, ensina Comparato:

A criação do universo concentracionário, no século XX, veio demonstrar tragicamente a justeza da visão ética kantiana. Antes de serem instituições penais ou fábricas de cadáveres, o Gulag soviético e o Lager nazista foram gigantescas máquinas de despersonalização de seres humanos. Ao dar entrada num campo de concentração nazista, o prisioneiro não perdia apenas a liberdade e a comunicação com o mundo exterior. Não era, tão-só, despojado de todos os seus haveres: as roupas, os objetos pessoais, os cabelos, as próteses dentárias. Ele era, sobretudo, esvaziado do seu próprio

ser, da sua personalidade, com a substituição altamente simbólica do nome por um número, freqüentemente gravado no corpo, como se fora a marca de propriedade de um gado. O prisioneiro já não se reconhecia como ser humano, dotado de razão e sentimentos: todas as suas energias concentravam-se na luta contra a fome, a dor e a exaustão. E, nesse esforço puramente animal, tudo era permitido: o furto da comida dos outros prisioneiros, a delação, a prostituição, a bajulação sórdida, o pisoteamento dos mais fracos. (COMPARATO, 2003, p. 16-17)

Não que essa identificação, em especial documental, resuma o ser humano a uma folha de papel; o Registro, por exemplo, é muito mais do que isso: é o resultado de toda a qualificação jurídica que representa a pessoa como ela é. Nesse sentido o pensamento de Bolesina e Gervasoni (2018, p. 73):

Nas décadas de 1970 e 1980, inovadoramente, passou-se a considerar que a identidade pessoal compreendia mais do que os meros dados de identificação ou de individualização social, tal como os documentos de identificação pessoal, o nome, o pseudônimo, a imagem, o estado civil, a nacionalidade, a compleição física. Para tanto, passaram a ser considerados também os valores e as questões não materialmente quantificáveis de cada pessoa, como as posições espirituais, ideológicas e morais. Logo, já nos primeiros anos de análise, o desenvolvimento de um direito à identidade pessoal abarcava tanto os signos distintivos quanto os atributos não físicos de uma pessoa

Camargo e Salaroli defendem que a individualização da pessoa natural se dá a partir da tríade nome, domicílio e estado – este englobando, ainda, estado político, aqui compreendida cidadania, nacionalidade e naturalidade; individual (idade, sexo e capacidade); e familiar (parentesco e filiação e situação conjugal). (NETO; SALAROLI, 2020, p. 11)

Excetuando-se o domicílio e a situação conjugal, que tanto são mutáveis quanto estabelecidas em momentos e situações distintos do Registro de Nascimento, todos os outros caracteres ou são estabelecidos neste assento ou decorrem diretamente dele.

Perceba-se que há uma qualificação jurídico-registral apta a verificar se aquele nome não expõe a pessoa ao ridículo, se se alinha a sua cadeia de filiação, se sua naturalidade está em consonância com os preceitos legais, se seu sexo condiz com aquele medicamente comprovado – ou mesmo indefinido e, ainda, com possibilidade de ser alterado (CNJ, 2017).

Corroborar esse entendimento o estudo de Corneloup e Verhellen acerca do tema, em acurado diálogo com a Agenda 2030 da ONU:

O objetivo geral de "justiça" e os objetivos específicos de "Estado de direito" e "acesso à justiça" (16.3), a proteção das liberdades fundamentais (16.10) e aplicação de leis não discriminatórias e as políticas (16.B) não podem ser

abordadas sem fornecer identidade legal para todos. A identidade legal é a porta de entrada para o mundo da lei e da justiça. Como dito acima, o registro de nascimento desempenha um papel primordial em garantir que o indivíduo tenha direitos e acesso à justiça. O registro de nascimento fornece a base para a identidade legal, que por sua vez forma a base para o acesso aos direitos, sendo um pré-requisito para o efetivo exercício dos direitos. (CORNELOUP e VERHELLEN, 2021, p. 3)<sup>8</sup>

Perceba-se, uma vez mais, o Registro de Nascimento como documento mãe de todos os outros e, conseqüentemente, de todo direito à identidade.

O Registro Civil de nascimento, portanto, individualiza e identifica a pessoa humana, sem reduzi-la; ao contrário, traz em si as diversas dimensões da personalidade inatas ao ser humano.

Hanna Arendt traz lições sobre a “perda da identidade”, a partir da ideia de solidão:

O que torna a solidão tão insuportável é a perda do próprio eu, que pode realizar-se quando está a sós, mas cuja identidade só é confirmada pela companhia confiante e fidedigna dos meus iguais. Nessa situação, o homem perde a confiança em si mesmo como parceiro dos próprios pensamentos, e perde aquela confiança elementar no mundo que é necessária para que se possam ter quaisquer experiências. O eu e o mundo, a capacidade de pensar e de sentir, perdem-se ao mesmo tempo. (ARENDDT, 1979, p. 529)

De tal feita, impossível dissociar o Registro de Nascimento do direito à identidade.

### 2.3.5 DIREITO À NATURALIDADE

A naturalidade liga o registrando ao seu local de nascimento ou de residência dos seus pais quando de seu nascimento, conforme modificação ocorrida no artigo 54 da Lei de Registros Públicos em 2017:

§ 4º A naturalidade poderá ser do Município em que ocorreu o nascimento ou do Município de residência da mãe do registrando na data do nascimento, desde que localizado em território nacional, e a opção caberá ao declarante no ato de registro do nascimento. (Incluído pela Lei nº 13.484, de 2017)

---

<sup>8</sup> Tradução nossa. No original: “The general goal of ‘justice’ and the specific targets of ‘the rule of law’ and ‘access to justice’ (16.3), the protection of fundamental freedoms (16.10) and the enforcement of non-discriminatory laws and policies (16.B) cannot be addressed without providing legal identity for all. Legal identity is the gateway to the world of law and justice. As said above birth registration plays a primary role in ensuring individual rights and access to justice. Birth registration provides the basis for legal identity, which in turn forms the basis for access to rights, being a prerequisite for the actual exercise of rights.”

Não adentrando a polêmica da eventual inconstitucionalidade material de referida norma, ao prever somente o município da mãe como passível de ser a naturalidade do registrando, a novidade é bem-vinda por prestigiar os municípios menores, notadamente aqueles que não possuem maternidade e que, portanto, dificilmente conseguiram números expressivos de cidadãos dali naturais.

Há tanto uma repercussão de cunho emocional com relação a essa naturalidade (os laços e raízes que ligam aquele núcleo familiar àquela comunidade) quanto jurídico-político, eis que as estatísticas utilizadas para políticas públicas, destinação de verbas, análises de dados e outros se baseiam nesses números.

Assim, a naturalidade pode ser vista como elo entre o registrado e o local de seu nascimento ou de residência da mãe (e, para os que pugnam pela inconstitucionalidade da expressão, também do pai). Trata-se do vínculo entre o registrado e sua localidade, a qual será carregada de forma perene.

### **2.3.6 ACESSO À SAÚDE**

Não se olvide, preliminarmente, que o direito à saúde é direito humano e fundamental, previsto no artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), como bem apontado por Cândice Alves Lisbôa (2017), que completa:

Também nesse instrumento normativo não foi especificado com precisão o conteúdo do direito à saúde, estabelecendo-se, entretanto, alguns locais e atividades que deveriam estar abarcados pela atuação sanitária. De acordo com o texto normativo pode-se notar: i) o reconhecimento da função do Estado-parte na prestação de serviços de saúde; ii) que a saúde será guiada por serviços preventivos e também de recuperação de enfermidades já em curso no ser humano; iii) que questões ambientais e de higiene de trabalho fazem parte da concepção de saúde. (ALVES, 2017).

Para Pereira e Costa (2020, p. 334),

O Poder Público é o responsável pela execução e funcionamento das políticas públicas. O que entra em contradição é a forte demanda ao poder judiciário para a efetivação do direito a saúde por meio de ações judiciais. O cidadão que se sente lesado pela má administração pública muitas vezes recorre ao judiciário para requerer seu direito, seja por meio da defensoria, de advogados, ou do Ministério Público. A Constituição é bem clara em dizer que “Saúde é direito de todos e dever do Estado”.

A UNICEF, em seu documento em defesa do acesso ao Registro, deixa claro que as certidões de nascimento são usualmente requeridas ao redor do mundo para que se possa acessar o sistema de saúde. (UNICEF, 2019, p. 8)

No Brasil, a situação do cidadão sem documentação (o que ocorre nos casos em que não há o registro de nascimento, eis que este é basilar dos demais) mostra-se assustadora.

Nas normas e procedimentos de uso do Cartão SUS, ele mesmo dependente de identificação para sua confecção, há um capítulo destinado àqueles cidadãos sem documentos – “fluxo cidadão sem documentos” (SAÚDE, 2011, p. 28-31). Nesta seção, a orientação é para que o usuário, estando consciente, deve passar por triagem e, não sendo o caso de atendimento de emergência, não ocorrerá o atendimento.

Se até mesmo o Ministério da Saúde, em orientação oficial, suprime o acesso ao SUS daqueles sem documentação, imagine-se o acesso a demais tipos de atendimentos médicos sem que haja algum tipo de individualização – necessariamente dependente do assento de nascimento e sua respectiva certidão.

Nesta senda, ganha ainda maior relevo a participação do próprio Ministério da Saúde nas iniciativas de combate ao sub-registro civil de nascimento, desde 2002, ao instituir tanto as gratificações às unidades de saúde que propiciassem o registro antes da alta hospitalar, quanto a integração desses nascituros com o Cartão Nacional de Saúde:

Art. 2º Estabelecer que o Incentivo de que trata o Artigo 1º desta Portaria será pago aos hospitais integrantes do SIH/SUS que propiciarem o registro de nascimento, antes da alta hospitalar.

Art. 6º Determinar ao Departamento de Informática do SUS – DATASUS que adote as providências necessárias para que, a partir de agosto de 2002, sejam coletadas as informações necessárias à emissão do Cartão Nacional de Saúde para todos os recém-nascidos em hospitais integrantes do SIH/SUS, com Registro Civil de Nascimento até a alta hospitalar. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002)

Nota-se a intrínseca relação entre o acesso à Saúde e o registro de nascimento, em verdadeira via de mão dupla e co-dependência. Sem aquele, este fica prejudicado, enquanto sem o registro, o cidadão torna-se marginalizado com relação a todo um sistema que é direito seu – direito este, inclusive, parte integrante do mínimo existencial a nuclearizar a dignidade da pessoa humana, conforme visto.

Necessário, portanto, um combate ao Sub-Registro alicerçado também em um sistema de saúde sólido, apto a evitar a marginalização resultante da falta de registro. Impensável um desenvolvimento humano e social em que tanto o acesso ao registro quanto o acesso à saúde sejam alijados daqueles que os necessitam.

### 2.3.7 ACESSO À EDUCAÇÃO

No mesmo documento supramencionado, a UNICEF aponta que as certidões de nascimento são regularmente requeridas para matrículas escolares, tanto no ensino fundamental quanto básico, como é o caso do Vietnã. (UNICEF, 2019, p. 8)

A Constituição brasileira estabelece como um direito social a educação, em seu artigo 6º, trazendo em seu artigo 205 que a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família. (PLANALTO, 1988)

Continua este último aduzindo que a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, além de seu preparo ao exercício da cidadania e qualificação ao trabalho. (PLANALTO, 1988).

Daí se aduz a imprescindibilidade de um acesso à educação por parte de todos, sendo esta a base do desenvolvimento humano, social e coletivo. É notório, ainda, que os países com maiores índices de desenvolvimento humano são aqueles com maior acesso e incentivo à Educação.

Nesse sentido, José Afonso da Silva entende a educação como direito público subjetivo, com “o significado jurídico de elevar a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos.” (SILVA, 2005, p. 313)

De tal feita, necessário compreender que, via de regra, é possível a matrícula em escolas ainda que sem um documento de identidade.

Cassal assim ilustra:

“E também há algumas pessoas que não têm registro de nascimento. Como todas as outras, têm seu direito à matrícula garantido, mesmo sem apresentarem a documentação, desde que haja vaga disponível na escola. Podem se matricular e, assim, têm garantido o direito básico à educação. Mas continuavam invisíveis para a elaboração de políticas públicas, pois a educação não tinha procedimentos elaborados para notificar e transformar as situações de sub-registro.” (CASSAL, 2017, p. 103)

O que se depreende das situações fáticas é que, muito embora seja possível a matrícula e o acesso à educação, ainda que sem documentação, este fica mitigado e constrangido. Há ainda a possibilidade de regulamentações locais (municipais ou estaduais) criarem embaraço e dificuldade para o ingresso sem a identificação do aluno.

Esta mesma dificuldade pode ser concluída a partir da leitura do Provimento 28 do CNJ, que regulamentou o registro tardio de nascimento. A “ratio legis” do

provimento, obviamente, foi facilitar o acesso ao Registro, ainda que fora do prazo legal estabelecido na Lei 6.105; todavia, há também uma ponderação entre esse acesso e a segurança jurídica, que deve evitar o duplo registro e eventuais fraudes.

Nesse contexto que surge o artigo 4º do Provimento:

Art. 4º. Se a declaração de nascimento se referir a pessoa que já tenha completado doze anos de idade, as duas testemunhas deverão assinar o requerimento na presença do Oficial, ou de preposto expressamente autorizado, que examinará seus documentos pessoais e certificará a autenticidade de suas firmas, entrevistando-as, assim como entrevistará o registrando e, sendo o caso, seu representante legal, para verificar, ao menos:

- a) se o registrando consegue se expressar no idioma nacional, como brasileiro;
- b) se o registrando conhece razoavelmente a localidade declarada como de sua residência (ruas principais, prédios públicos, bairros, peculiaridades etc.);
- c) quais as explicações de seu representante legal, se for caso de comparecimento deste, a respeito da não realização do registro no prazo devido;
- d) se as testemunhas realmente conhecem o registrando, se dispõem de informações concretas e se têm idade compatível com a efetiva ciência dos fatos declarados no requerimento, preferindo-se as mais idosas do que ele;
- e) quais escolas o registrando já frequentou; em que unidades de saúde busca atendimento médico quando precisa;
- f) se o registrando tem irmãos e, se positivo, em que cartório eles estão registrados; se o registrando já se casou e, se positivo, em que cartório; se o registrando tem filhos e, se positivo, em que cartório estão registrados;
- g) se o registrando já teve algum documento, como carteira de trabalho, título de eleitor, documento de identidade, certificado de batismo, solicitando, se possível, a apresentação desses documentos;

Parágrafo único. A ausência de alguma das informações previstas neste artigo não impede o registro, desde que justificada a impossibilidade de sua prestação. (CNJ, 2013, grifos nossos)

É possível concluir, afinal, que aquele que nunca teve o registro teve, de fato, uma dificuldade maior de acesso a escolas, ao ensino, além de outros direitos fundamentais básicos. Essa ausência de individualização resultante do Registro de Nascimento e da documentação dele reflexa não são, portanto, óbice intransponível no acesso ao sistema de educação; porém, criam entraves que geram, sim, dificuldades, constrangimentos e um flerte com a invisibilidade, uma vez mais.

### **2.3.8 ACESSO A BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS**

Novamente, a ausência de registro se mostra um obstáculo quase intransponível na busca por direitos, neste caso, benefícios assistenciais, o que se mostra duplamente cruel com as populações marginalizadas.

Justamente porque são aqueles ao largo do direito que possuem menor percentual de Registro e que, em regra, mais necessitam de um auxílio estatal e que, para tanto, precisariam exatamente de documentação para consegui-lo.

Tendo essa noção do documento e dos benefícios assistenciais como condicionante e condicionado, o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro trouxe um importante elemento facilitador e incentivador do Registro de Nascimento: a sua necessidade para consecução dos benefícios do Bolsa Família, sem que o próprio obstáculo do Registro fosse aumentado para impedi-lo; ao contrário, justamente com tal novidade veio todo o conjunto de ações do Compromisso como facilitadoras do registro de nascimento.

Escóssia (2021) rememora que, em 2004, quando convertida a Medida Provisória do Bolsa Família em lei, uma de suas exigências era que todos os membros da família tivessem registro de nascimento, trazendo assim este Programa como política de acesso à documentação.

Em 2007, instituído o Compromisso Nacional pela Erradicação, o sub-registro foi nomeado como problema social brasileiro e trazia diretrizes para combatê-lo.

Neste mesmo ano é que foi instituído o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, por meio do Decreto 6.135, e em 2011, por meio da Portaria 177, ficou assentado que no caso de qualquer componente da família não possuir o registro de nascimento, o município deveria encaminhá-lo aos Registros Cíveis de Pessoas Naturais. (SOCIAL, 2017, p. 18)

A própria gestão do CadÚnico, nos termos desta portaria, deveria implementar estratégias de acesso à documentação civil, em especial ao Registro civil de nascimento. (SOCIAL, 2017, p. 18)

O CadÚnico, inclusive, passou a ser requisito para obtenção do LOAS e do Benefício de Prestação Continuada, a partir da Medida Provisória 871 de 2019, convertida na Lei 13.846 do mesmo ano, reforçando assim o papel do registro de nascimento para obtenção de benefícios assistenciais, sobretudo do INSS.

Anterior até a esta cronologia, a Lei 9.534 de 1997 já trazia a gratuidade universal ao assento de nascimento ocorrido dentro do prazo, ao passo que a retirada de multa para o registro de nascimento só veio a ocorrer em 2001 com a vigência da Lei 10.215. (LEIME e ZARPELON, 2017)

Percebe-se assim como de um lado foi criada uma condição para que se pudesse usufruir de um benefício por parte do Estado (Bolsa Família e o próprio CadÚnico) e, de outro, houve uma facilitação para que esta condição fosse realizada.

Obteve-se, assim, um duplo incentivo, em uma verdadeira operação de ganhos múltiplos: uma maior eficiência na prestação estatal; maior efetividade do programa de combate ao sub-registro; e uma melhora de índices estatísticos até mesmo para verificação da necessidade de referidas prestações.

Àquelas famílias que antes nada tinham, seja jurídica, seja economicamente, abriu-se um novo leque de oportunidades com a existência do registro e da documentação e a inserção em um benefício estatal. Conclui Escóssia que “o Bolsa Família aparece nas entrevistas realizadas por mim na pesquisa de campo como um dos motivos pelos quais as pessoas querem o registro de nascimento.” (ESCÓSSIA, 2021, p. 23)

### **2.3.9 ACESSO A DIREITOS POLÍTICOS**

Sarlet assim distingue os direitos de nacionalidade dos direitos de cidadania (aqui, em seu âmbito de direitos políticos):

No direito brasileiro, evidencia-se, portanto, a clara distinção entre a nacionalidade (vínculo jurídico entre pessoa e Estado) e a cidadania (possibilidade de ser titular de direitos políticos). Assim, em que pese sua frequente utilização como sinônimas, as noções de nacionalidade e cidadania não se confundem, já que, de regra, é preciso ser nacional para gozar de direitos políticos, mas nem todo nacional é titular de direitos políticos. Os direitos políticos são, neste sentido, de abrangência mais restrita que os de nacionalidade. (SARLET, 2012, p. 147)

Neste íterim, dispõe a Constituição que o alistamento eleitoral, ou seja, a capacidade para votar, é obrigatório aos maiores de 18 anos e facultativo, dentre outros, àqueles que tenham entre 16 e 18 anos (PLANALTO, 1988). Já se nota, no aspecto da capacidade política ativa, a necessária documentação apta a provar a idade da pessoa humana.

Nota seguinte, define como necessários à capacidade política passiva a nacionalidade brasileira (que, conforme acima explicitado, prova-se por meio da certidão de nascimento), filiação partidária e idade mínima para cada cargo especificamente, dentre outros requisitos. (PLANALTO, 1988)

Novamente, não se vislumbra a possibilidade de cumprimento desses requisitos sem que exista uma documentação comprobatória prévia – o que se dá, necessariamente, com o assento de nascimento e sua certidão como meio de prova.

Ou seja: não há que se falar em pleno exercício de direitos políticos, ou de cidadania em seu âmbito jurídico-político, sem um acesso prévio à documentação.

Tem-se que aqueles que já foram, desde cedo, marginalizados em virtude do Sub-Registro, sequer terão a possibilidade de exercer na sua plenitude os direitos fundamentais, notadamente os políticos, com vistas a eventuais mudanças de conjuntura, tornando-se encarcerados nessa realidade invisível em um ciclo vicioso; foram considerados invisíveis desde cedo e assim seguirão, já que não conseguem exercer um dos mais básicos direitos em um Estado Democrático, qual seja, o, voto.

Daí a importância ainda maior do combate ao Sub-Registro (e também das políticas de acesso à documentação), afim de que os menos favorecidos não se tornem reféns de um sistema que insiste em trata-los como periféricos à sociedade.

### **2.3.10 ACESSO À JUSTIÇA**

A dificuldade de acesso à Justiça, atrelada à saturação do Poder Judiciário, levaram ao movimento que se convencionou chamar de desjudicialização. Para João Alberto de Almeida, trata-se de neologismo que indica

“uma força normativa a buscar exatamente o caminho inverso, a descentralização de parte das atividades jurisdicionais, ou seja, que setores da sociedade pudessem voltar a contribuir com a administração da Justiça, praticando atos que anteriormente eram reservados apenas aos Órgãos Judiciários, por meio de seus Juízes e auxiliares diretamente a eles ligados” (ALMEIDA, 2011).

A noção de acesso à Justiça somente como solução de litígios perante o poder judiciário deve ser superada. O acesso à Justiça, hoje, deve ser visto como acesso a direitos fundamentais e ao exercício pleno da cidadania. Da mesma forma, o movimento de desjudicialização deve ser modernizado, sobremaneira ao se vincular a esse acesso *“lato sensu”*.

O desembargador do TJ/SP, Ricardo Dip, aponta diversos exemplos de procedimentos desjudicializados: “Lei nº 6.766/79, mediante o depósito, no registro de imóveis, de prestações relativas a aquisição de lotes, e a notificação dos adquirentes, também por meio desse registro (§§1º e 4ª do art. 38); o direito penal sem culpa – Lei nº 9.099/95; a arbitragem;” Ressalta, ainda,

O direito sucessório e de família – Lei 11.441/2007, com a possibilidade do procedimento de separação e divórcio consensuais e de inventário e partilha de bens; a Lei 10.931/2004 – sobre a retificação de registro; entre outros exemplos por ele citados, todos em âmbito extrajudicial. (GOYAS, 2019).

Seguindo essa linha, sob o viés registral, Buffo (2017,p. 553) afirma,

É cediço que os Oficiais e Tabeliães possuem vocação natural à profilaxia jurídica, enquanto o Judiciário na solução do conflito posto. Aquele atua de maneira preventiva, no foco da segurança jurídica, minimizando riscos às situações jurídicas pessoais, negociais e prediais.

O paradigma de Acesso à Justiça de Cappelletti; Garth (1988) se desdobra em três ondas renovatórias como soluções práticas para os problemas de acesso, todas explanadas e demonstradas pelo autor: acesso à assistência judiciária para os pobres; a representação de interesses difusos; e um conceito mais amplo de acesso à Justiça, entendido como acesso a uma Justiça eficiente e que alcance até os menos favorecidos, de forma extensa.

Na primeira onda, o grande desafio apontado por Cappelletti; Garth (1988) era buscar uma assistência judiciária que não deixasse os menos favorecidos somente tangenciando o Poder Judiciário, mas que o alcançassem por meio de uma representação adequada. Assim, o grande embate entre a representação pública ou privada ganhou contornos em diversos países, incluindo aí advogados “ad hoc”, defensorias públicas, procuradorias estatais, etc...

A segunda onda marcou uma mudança entre o conceito clássico de processo, restrito às partes, para alcançar interesses que não encontram um indivíduo singularmente delimitado no litígio, senão toda uma coletividade, em casos especialmente relacionados ao meio ambiente e direito do consumidor. Novos desafios foram apontados pelo Autor, em especial, a representação dessa coletividade em juízo, seu interesse – também difundido – em entrar em tais litígios e a forma como as ações governamentais se comunicariam com esse tipo de lide. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988)

Já a terceira onda, com maior amplitude, busca o que o autor chama de acesso pleno à Justiça: um conjunto de ações e atores propensos a não só resolver os conflitos, como também evitá-los e preveni-los, buscando ainda novos enfoques e soluções processuais e extra processuais. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988)

No que tange à cidadania, o chamado longo caminho em direção a ela, apontado por José Murillo de Carvalho (2002) – e ainda em curso – trouxe caminhos tortos e tortuosos, de forma que no Brasil não houve uma evolução retilínea, como em

democracias mais antigas. Ao contrário: aqui, se buscou quase uma conjunção de ideias e ideais, em formato de mosaico. Se na Inglaterra, indica tal autor, houve uma sequência cronológica e lógica de conquista de direitos civis, seguidos pelos direitos políticos para, somente posteriormente, serem discutidos e adquiridos os direitos sociais, o Brasil acabou por misturar essa cronologia sequencial, com maior ênfase nos direitos sociais – mesmo no Estado Novo – para que depois fossem alcançados os demais.

O autor aponta esse caminho a linhas tortas sob o viés histórico, demonstrando também que sob o viés substancial nosso caminho não é linear. Primeiro, nossa Carta Constitucional assevera o acesso a direitos intermináveis; poucas vezes, no entanto, aponta a sua instrumentalização. Justamente nesse escopo que se percebe que o legislador brasileiro primeiro se importa com o acesso à Justiça abstrato para depois buscar sua concretude. (CARVALHO, 2002)

Imprescindível, portanto, que esse Acesso escape ao plano teórico para encampar a prática, algo visto com concretude a partir dos atos dos Registros Cíveis no território nacional. Cada vez mais, a capilaridade dessas Serventias alcança populações afastadas, hipossuficientes, por vezes marginalizadas e invisíveis.

Ao conquistarem o direito ao Registro de Nascimento efetivamente, quebra-se esta primeira barreira de Acesso à Justiça, abrindo-se um leque para que se possam conquistar todos os demais direitos, em uma acepção ampla deste acesso.

O acesso à justiça e os direitos de cidadania caminham juntos, e o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro demonstra que o caminho até então trilhado tem quebrado obstáculos para torná-los concretos.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A parte final deste trabalho traz os resultados já visualizados a partir da implementação do Programa de Erradicação do Sub-Registro e os desafios existentes durante sua execução. Traz ainda a discussão acerca de eventual ligação entre este Programa e seus resultados, a partir dos dados relacionados aos direitos fundamentais a ele ligados.

Conclui com possíveis passos seguintes, problemas ainda persistentes e notas acerca do debate aqui travado.

#### 3.1 RESULTADOS E DESAFIOS

Os resultados até agora alcançados pelo Compromisso Nacional de Erradicação do Sub-Registro se mostram positivos, numa análise fria dos números.

Antes, cumpre apontar a dificuldade em se mensurar um número de um evento não ocorrido, como é o caso do Sub-Registro. As estatísticas baseadas somente nos nascimentos em maternidades versus número de registros de nascimento ignoram, por exemplo, tanto os nascidos fora de maternidades quanto os sub notificados mesmo em hospitais; ademais, ignora também os registros tardios de nascimento e eventuais variações dali decorrentes.

Por esta razão, nem sempre os dados estatísticos de uma e outra instituição coincidem. Some-se a isso a escassez de dados pós 2017<sup>9</sup>, seja por ausência de pesquisas e cruzamento de dados, seja pela pandemia (2020) que gerou isolamentos e dificuldades de coletas estatísticas.

Desafio ainda maior é tentar parear os reflexos dos efeitos das variações nos índices de sub-registro (tanto para mais quanto para menos) e sua relação com os direitos reflexos dele decorrentes. Quando se trata de direitos diretamente vinculados (a exemplo do nome, do estabelecimento da filiação, da nacionalidade, etc...), esse número invariavelmente será o mesmo, salvo diminutas exceções – tomemos a rara hipótese de um nascimento sem nenhuma filiação estabelecida, ou um nome que será

---

<sup>9</sup> Note-se a diferença entre os documentos “Estatística do Registro Civil 2017 do IBGE” e seguintes (IBGE, 2022), já sem os quadros referentes ao Sub-Registro.

posteriormente alterado. Em geral, no entanto, esse número coincidirá ou terá pouca discrepância.

Quando se trata de direitos reflexos, porém, a métrica nem sempre terá acuracidade: não necessariamente o aumento de matrículas em escolas ou o atendimento a crianças estará intimamente ligado ao aumento de registros (ou diminuição de um e outro).

Tendo esse trabalho a modesta ambição de apenas indicar se há ou não uma melhora desses índices, a análise aqui se aterá aos dados disponíveis, sem considerar eventuais variáveis existentes que necessitariam um outro tipo de pesquisa, mais estatística e matemática que jurídica.

A métrica inicial, portanto, será a do IBGE, em que

se faz necessário mensurar quantos desses eventos vitais (nascimentos e óbitos) foram alcançados pelos respectivos Sistemas. Para isso, os dados das Estatísticas do Registro Civil, SIM e Sinasc passaram por um procedimento de pareamento. (IBGE, 2022)

De acordo com esse sistema, o índice de Sub-Registros foi de apenas 5,1% em 2017, face a 6,5% em 2010 (IBGE, 2019) e 21,3% em 2000 (IBGE, 2000). Os gráficos abaixo, retirados dos documentos do IBGE, ilustram o tema:

**Tabela 2 - Estimativas do sub-registro de nascimento, por Grandes Regiões  
Brasil - 1991-2000**

Ano	Estimativas do sub-registro de nascimento (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1991	29,2	65,1	53,6	6,3	8,7	27,1
1992	25,1	58,9	41,4	7,6	10,3	24,6
1993	26,3	64,6	47,9	4,6	8,2	23,1
1994	24,1	62,5	44,6	3,6	4,5	21,6
1995	28,1	67,6	50,6	6,1	7,3	24,3
1996	25,3	54,3	46,1	5,5	11,1	20,1
1997	28,7	59,0	53,6	6,1	11,3	22,8
1998	24,6	56,0	43,3	4,7	8,0	29,3
1999	19,7	50,6	37,6	2,5	6,3	17,4
2000	21,3	48,2	35,6	6,3	11,3	19,7

Fontes: Censo demográfico 2000: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2000; Projeto IBGE/Fundo de População das Nações Unidas UNFPA/BRASIL (BRA/95/POS), Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sociodemográficos; Estatísticas do registro civil 1991-1998. Rio de Janeiro: IBGE, v. 18-25, 1994-2001; IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 1999-2000.

*Figura 1- Estimativas do sub-registro de nascimento, por grandes regiões (IBGE, 2019)*

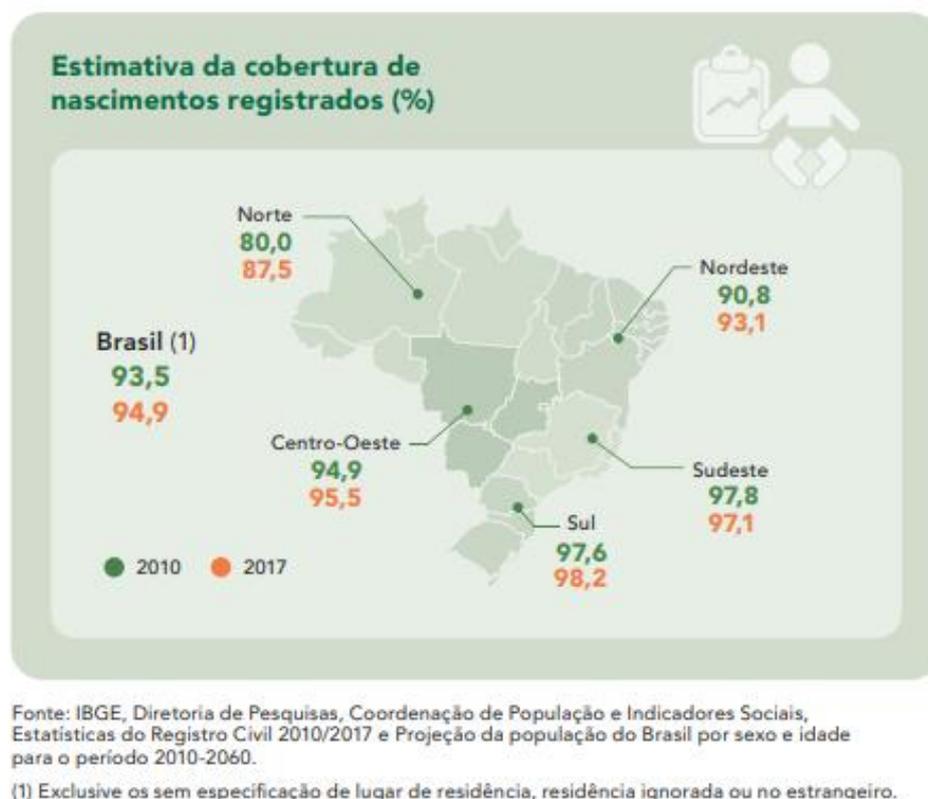


Figura 2- Estimativa da cobertura de nascimentos registrados (IBGE, 2020)

Percebe-se também, por este gráfico, alguns dos problemas visualizados neste estudo, a começar pela grande divergência entre as estatísticas das macrorregiões.

Grandes exemplos desses problemas persistentes são vistos acima, apontando 12,5% de sub-registros na Região Norte e 6,9% no Nordeste, em contraste aos 1,8% da Região Sul e 2,8% do Sudeste (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

Todavia, levando-se em consideração que a própria região Norte chegou a apresentar alarmantes 65,1% de sub-registros em 1991, também sua diminuição se mostra flagrante.

Caminha junto a esses obstáculos, a princípio, outro dado importante trazido pelo IBGE:

Considerando o local de nascimento, segundo Unidade da Federação de residência da mãe, os estados que apresentaram mais de 1% dos seus nascimentos ocorridos em domicílios foram Amazonas (4,8%), Acre (3,9%), Amapá (2,5%), Pará (2,4%), Roraima (2,0%) e Maranhão (1,6%). (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019)

Uma análise superficial, portanto, indica uma possível correlação entre a falta de acesso à saúde e o sub-registro como consequência – algo que potencializa a

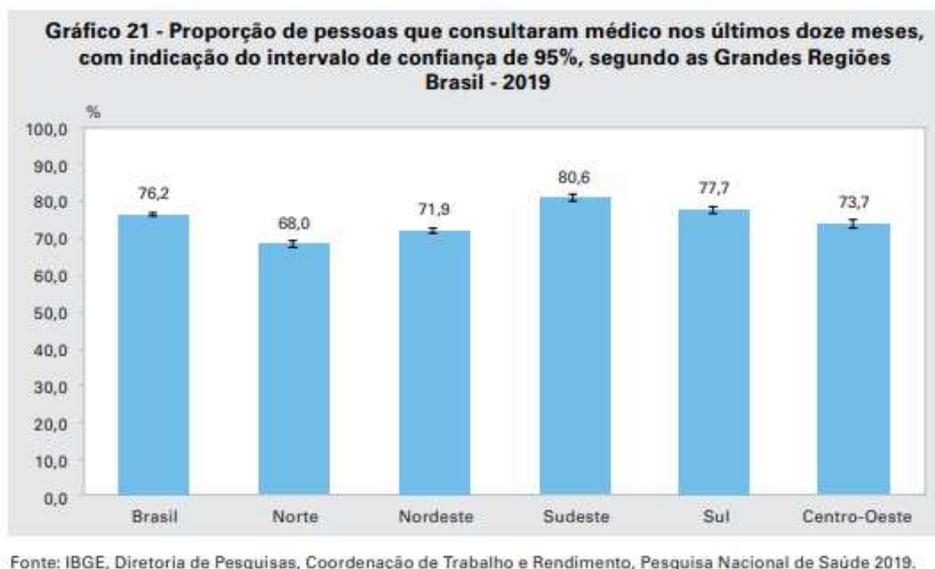
importância das Unidades Interligadas e do papel do Ministério da Saúde neste Programa.

Esse índice ainda traz uma correlação viciosa, eis que, da mesma forma que quanto maiores os índices de nascimentos em estabelecimentos hospitalares possibilitarão maiores quantidades de registros, o número ampliado destes também tende a ampliar o acesso à Saúde.

Assim que, no plano sanitário, se verifica tanto a substancial melhora do índice de pessoas que consultaram médico nos últimos 12 meses, quando comparados os estudos de 2013 e 2019 do Ministério da Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020); quanto a ainda existente divergência entre as macrorregiões (figuras retiradas dos documentos acima mencionados):



Figura 3 - Proporção de pessoas que consultaram médico (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014)



*Figura 4 - Proporção de pessoas que consultaram médico (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020)*

Como dito, os números aqui referidos não são indiscutivelmente conclusivos, mas indicam uma forte tendência de ligação entre o Registro de Nascimento e direitos dele decorrentes.

O Censo da Educação 2020 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021) também traz grandes indícios nesse sentido, ao indicar um aumento significativo de evolução da taxa de frequência escolar nos anos iniciais (a considerar, aqui, até 6 anos de idade, ou seja, as barras iniciais do gráfico abaixo), em especial considerando o recorte de anos – 1997, 2007 e 2019. Deve-se levar em consideração, ainda, que os aumentos de registros de nascimentos e diminuição de sub-registros, portanto, levariam de 3 a 6 anos para terem seu reflexo sentido na educação básica.

O gráfico, retirado do Censo referido (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021), traz de forma plástica as informações debatidas:

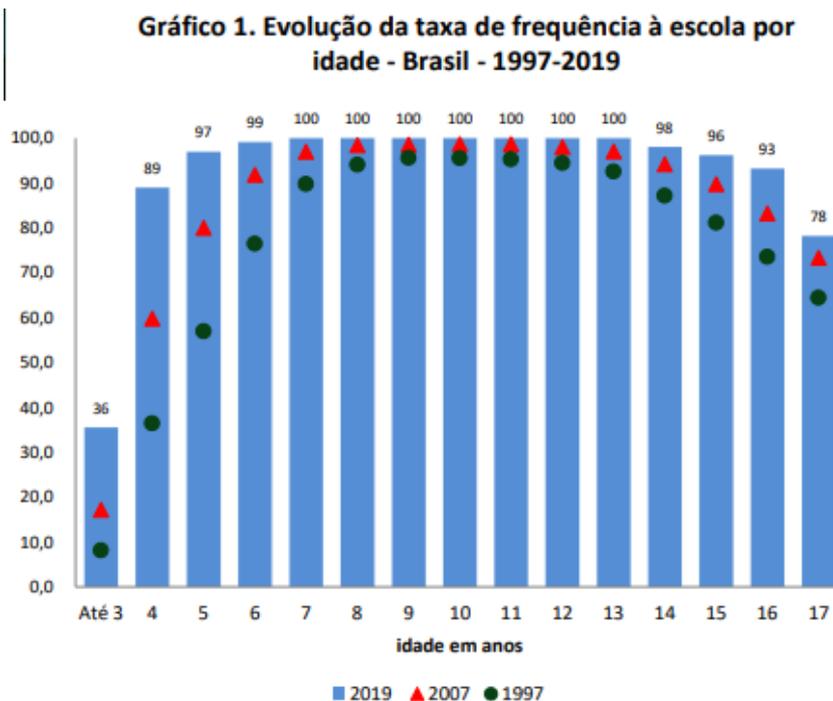
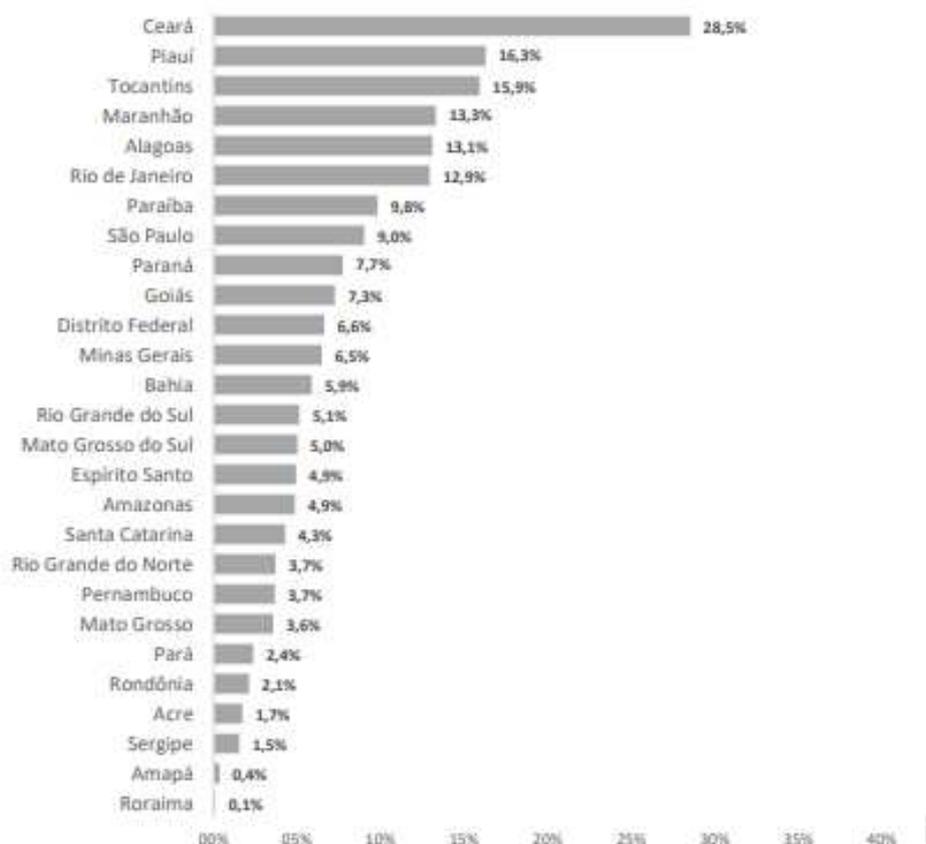


Figura 5 - Evolução da taxa de frequência à escola por idade (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021)

Embora inexista no documento a divisão geográfica da informação da educação básica (por estados ou macrorregiões), o gráfico 18 do documento, da “proporção de alunos em tempo integral matriculados na rede pública de ensino fundamental por unidade da Federação”, novamente traz uma ligação entre aqueles com piores índices de sub-registro e também de menor tempo nos estabelecimentos de educação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2021), notadamente nos estados do Amapá, Roraima e Pará:

**Gráfico 18. Proporção de alunos em tempo integral matriculados na rede pública de ensino fundamental por unidade da federação - Brasil 2020**



*Figura 6 - Proporção de alunos em tempo integral matriculados na rede pública (Ministério da Educação, 2021)*

Reitere-se, uma vez mais, que não necessariamente esses índices estão ou estarão intrinsecamente ligados. Há diversas variáveis que também terão um elo com os direitos estudados: aspectos socioeconômicos, PIB e renda regionais, nível de escolaridade como um todo, dentre outros.

Não se pode ignorar, no entanto, a patente coincidência estatística aqui verificada, entre o acesso ao Registro de Nascimento e o acesso a outros direitos – o que, de uma forma ou de outra, demonstra como a política pública de combate ao sub-registro tem importância até mesmo na busca pela melhora de outros índices socioeconômicos e de cidadania em geral.

A ligação estatística também se dá no plano do acesso a benefícios sociais, em que

o número de famílias beneficiárias saltou de cerca de 6 milhões em 2004 – em sua maior parte, herdadas dos programas precursores – para algo em torno de 11 milhões em 2006. A partir de então, a cobertura cresceu de forma

mais gradual até atingir 14 milhões de famílias em 2014, patamar no qual o programa permanece, com oscilações temporárias. (SOUZA ET AL, 2019, p.11)

Novamente com socorro do estudo acima, colaciona-se tais dados no formato do gráfico por ele disponibilizado:

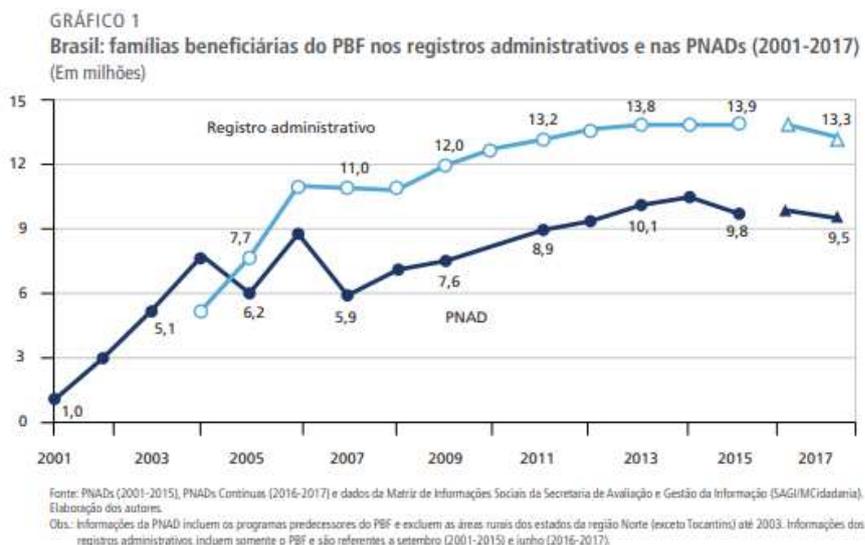


Figura 7- Famílias beneficiárias do PBF (Souza et al, 2019)

Aqui, tal qual na saúde, há uma dupla relação entre os dados: tanto há um aumento ou diminuição do acesso a alguns dos benefícios quando há tal variação também nos assentos de nascimento, como o aumento do número de nascimentos também possibilita o incremento do acesso àqueles.

Isso porque historicamente um dos condicionantes do Bolsa Família era exatamente a necessidade de registro do nascimento dos filhos.

As informações do FAQ do Governo de Goiás (e que traz as regulamentações federais, em geral) sobre o CadÚnico ilustram essa necessidade:

Para o Responsável pela Unidade Familiar (RF) é obrigatória a apresentação do CPF ou do Título de Eleitor.

As exceções são as famílias indígenas e quilombolas:

- O RF da família indígena pode apresentar o CPF, o título de eleitor, mas também o Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI) ou outros documentos de identificação, como certidão de casamento, RG e carteira de trabalho;
- O RF da família quilombola pode apresentar o CPF, o título de eleitor ou outros documentos de identificação como certidão de nascimento, certidão de casamento, RG ou carteira de trabalho.

**Para as outras pessoas da família, é obrigatória a apresentação de qualquer um destes documentos de identificação: certidão de nascimento, certidão de casamento, CPF, carteira de identidade (RG), carteira de trabalho ou Título de Eleitor.**

(...)

Se alguém da família ou se todos integrantes não tiverem documentos, não tem problema. O entrevistador do CadÚnico deve fazer a entrevista, orientar e encaminhar a família ou a pessoa para tirar os documentos. Se a pessoa nunca foi registrada, a primeira via da certidão de nascimento é de graça. O cadastramento é um direito da família de baixa renda.

**Mas, enquanto o(a) Responsável Familiar não apresentar um dos documentos obrigatórios ao entrevistador e um documento para cada membro da família, o cadastro ficará incompleto e a família não poderá participar de programas sociais.** Ainda assim, é importante que o cadastramento seja feito, pois isso permite ao governo saber que precisa realizar ações de mobilização para o registro civil de nascimento e a documentação básica dos cidadãos. (grifo nosso) (GOIÁS, 2019)

Assim, tanto pôde ser verificada a melhora dos índices de registro com vistas ao benefício, quanto a maior quantidade de registros também pôde gerar maior acessibilidade aos programas de benefícios sociais.

Importante ferramenta a apontar outros obstáculos do Programa de Erradicação foi o Painel Nacional do Sub-Registro, realizado em conjunto pela Arpen Brasil e pelo CNJ, buscando entender os desafios sob a ótica do Registrador. Com quase 1.000 respostas, trouxe informações fidedignas, passíveis de análise confiável. A discrepância das quantidades de respostas entre os Estados, porém, realça o caráter desafiador existente entre os próprios registradores e o combate ao Sub-Registro, eis que aqueles estados acima apontados como trabalhosos (Amapá, Pará, Roraima e Maranhão) são justamente alguns dos que se encontram com os menores índices de respostas, conforme gráfico abaixo, retirado de referido documento (ARPEN BRASIL, 2021):

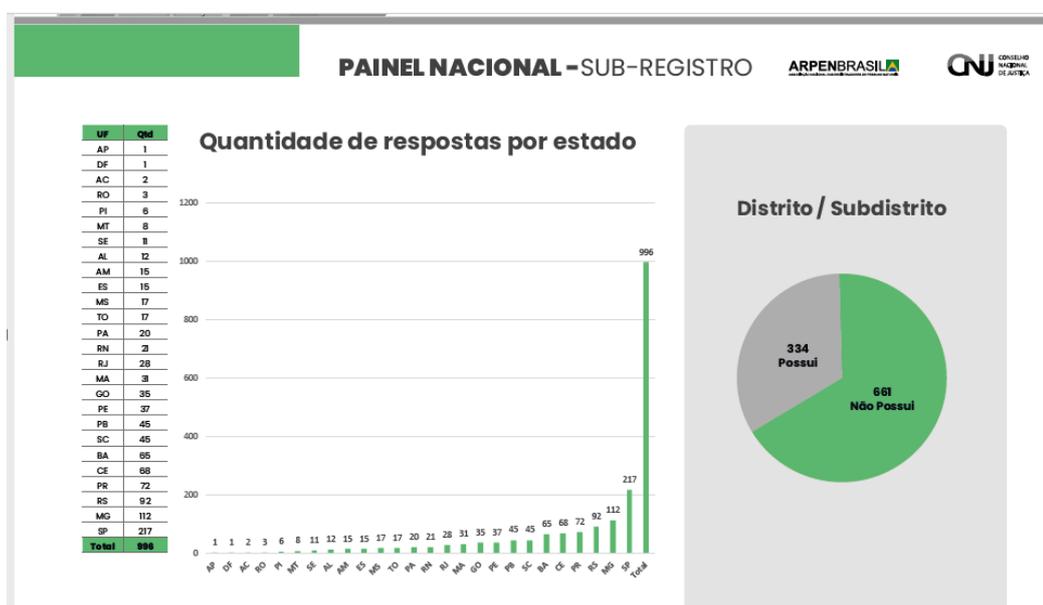


Figura 8 - Painel Nacional - Sub-registro (ARPEN BRASIL, 2021)



Em uma estatística englobando os atos acima, chega-se ao seguinte gráfico<sup>10</sup>:

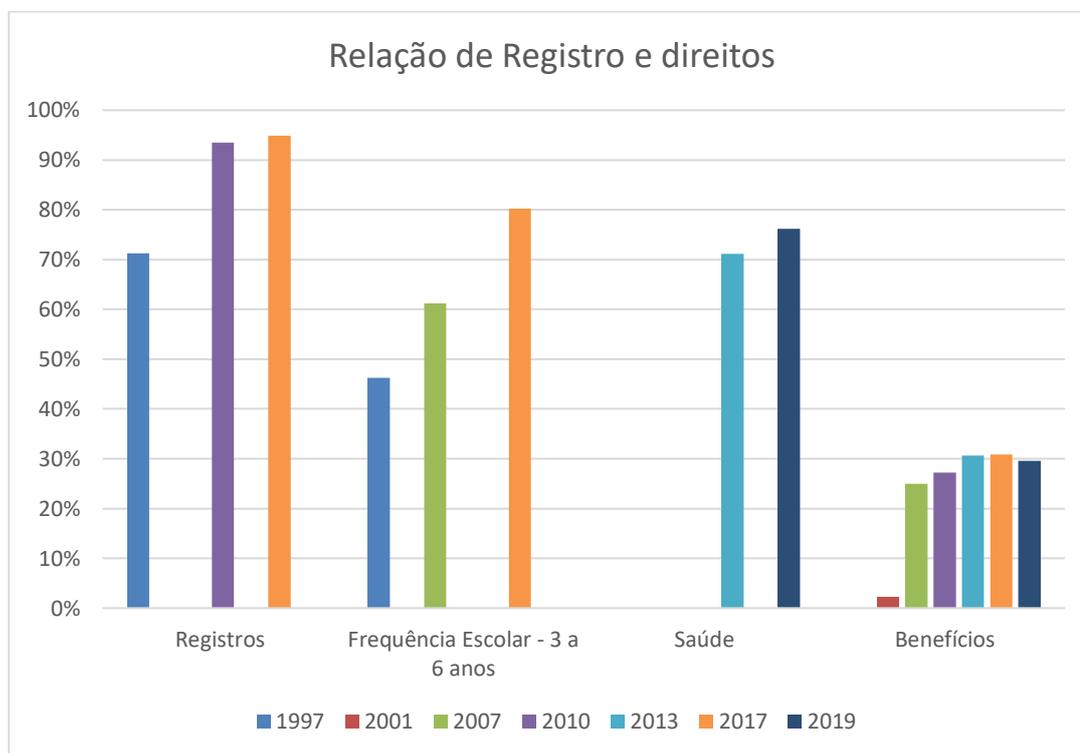


Figura 10 - Relação de Registro e direitos (elaboração própria)

O que se visualiza, mesmo com algumas quebras nos dados de alguns anos de determinado direito (a exemplo da Saúde, que trouxe somente os anos de 2013 e 2019), são linhas ascendentes que se acompanham neste movimento. Embora o acesso ao Bolsa Família tenha se estagnado a partir de 2013, esta parece ser a própria dinâmica do programa, em que há uma espécie de teto ao se verificar uma grande melhora socioeconômica e de distribuição de renda.

A partir deste recorte, verifica-se um movimento conjunto, de acordo com a variação do acesso ao registro. Quanto mais este aumenta, mais aumentam os demais acessos a outros direitos.

Como dito, não necessariamente a diminuição do Sub-Registro é causa direta do aumento do acesso a direitos (saúde, benefícios sociais, educação). Todavia, há

<sup>10</sup> Para a padronização do gráfico e dos dados, optou-se por colocar todos os elementos sob o formato de porcentagem. Assim, na relação de beneficiários do Bolsa Família, dividiu-se a quantidade de famílias englobadas pela quantidade total de famílias naquele dado momento.

uma clara correlação, que pode tanto ser explicada por essa melhora quanto pela complexidade de todas as políticas públicas voltadas aos seus incrementos.

Assim, e tendo em vista o conceito de política pública aqui defendido (de um complexo de atos e atores voltados a determinados objetivos), pode-se tanto levar em conta que a política de combate ao sub-registro é, ela própria, uma política pública, quanto, ademais, inseri-la numa política pública ainda maior de ampliação de direitos.

Estará ela, portanto, inserida em um aspecto maior de política pública, sendo o Compromisso pela Erradicação do Sub-Registro um dos vários atos dentro de programas ainda maiores. Essa nova possibilidade, que não fora aventada em nossa hipótese inicial, não pode ser descartada, eis que as conclusões estatísticas, de um ponto de vista quali-quantitativo, não são irrefutáveis.

De uma forma ou de outra, o aumento do número de registros acabará ligado às melhoras socioeconômicas presentes nos números apresentados, ainda que com desafios pendentes.

As falhas ainda existentes podem e devem ser sanadas, seja pela manutenção do Programa Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento com ajustes pontuais, seja por sua ampliação, visando à correção dessas desigualdades regionais e sociais.

Uma delas é justamente o acesso territorial às Serventias Extrajudiciais e às maternidades, problema estrutural de um país de dimensões continentais.

Adiante, nota-se ainda um problema socioeconômico de acesso à informação, visto como a conscientização da necessidade de registro civil por comunidades mais distantes (física e no acesso à informação) de Cartórios, notadamente comunidades ribeirinhas, indígenas<sup>11</sup> e de hipossuficientes. Mormente a capilaridade seja inerente e essencial ao Registro Civil de Pessoas Naturais, há, na prática, de forma quase sistêmica, uma dificuldade na manutenção de Cartórios – e demais serviços, aponte-se - em todos os subdistritos em que seria necessária tal existência.

Há ainda outra barreira a ser apontada, justamente a subsistência dessas Serventias, de forma que se facilite e conscientize cada vez mais a população acerca de seus direitos e de como o registro de nascimento é condição imprescindível para

---

<sup>11</sup> Não se olvida, aqui, que o registro de nascimento dos índios não integrados é facultativo, conforme artigo 50 e seu parágrafo 2º, da Lei de Registros Públicos. Está-se a tratar, portanto, dos indígenas integrados para todos os fins de combate ao sub-registro.

tanto, sob pena de se continuar margeando as populações desfavorecidas, ao negar-lhes um de seus primeiros direitos, o qual é também condicionante a outros.

Dentro desse aspecto, necessário debater o tema do Ofício da Cidadania (Provimento 66 do CNJ, regulamentando a Lei 13.484/2017), bem como a compensação de atos gratuitos, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das Serventias e a ampliação do Fundo de Renda Mínima dos Registros Cíveis de Pessoas Naturais – todos esses, institutos que não oneram o Estado, eis que provenientes dos fundos das próprias Serventias, como medida de equilíbrio e distribuição mínima de renda. No que tange ao Estado, além de não onerado, continua a suportar os ônus de um acesso cada vez mais amplo ao Extrajudicial, o qual repassa as taxas de fiscalização em seu benefício, além de fiscalizar recolhimentos de tributos e garantir, de forma paralela, acesso a direitos, incluindo o acesso à Justiça.

Caroline Ferri aponta com maestria o problema, inclusive de uma visão endógena à atividade:

Em virtude da recente divulgação pública pelo Conselho Nacional de Justiça dos valores declarados como rendimentos dos serviços notariais e de registro do Brasil, foi possível trazer à baila um exemplo claro do desequilíbrio econômico financeiro que está sujeita à atividade. É o caso do cartório único de Serra do Navio, Estado do Amapá, o qual obteve como faturamento no primeiro semestre de 2013 o valor de R\$ 2.358,47 (dois mil trezentos e cinquenta e oito reais e quarenta e sete centavo), ou seja, pouco mais de R\$ 393,00 (trezentos e noventa e três reais) por mês, quantia esta que deve ser direcionada para atendimento do serviço, equipamento da serventia e pagamento de eventual mão de obra.

No Estado do Amapá, como consta no Anexo 2, não há qualquer tipo de ressarcimento aos atos gratuitos praticados, nem mesmo o estabelecimento de renda mínima.

Entretanto, não são apenas situações extremas como essa que geram grave prejuízo ao sistema privado de exercício da atividade.

O serviço sendo prestado e gerando custos, não há dúvida que deve ser ressarcido por algum tipo de conjunto de políticas, mesmo que não se trate de serventia deficitária, vez que o agente delegado não pode ser o único responsabilizado pela imposição de um trabalho gracioso para fins de benefícios sociais. (FERRI, 2014., p. 120)

Não só as conquistas, mas também as problemáticas visualizadas servirão de base para o debate mais dilatado, de necessária manutenção do acesso ao registro civil de nascimento como política pública e acesso inicial a direitos fundamentais e, ainda, de próximos degraus a serem escalados, a fim de uma completa inserção do ser humano no fôlio registral civil, ora visualizado como um mínimo condicionante – e necessário - ao acesso mais amplo à Justiça.

Positivamente, no entanto, a experiência a partir do marco do Programa Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento tem se mostrado efetiva,

servindo até mesmo como exemplo para outros ramos. O que não significa, obviamente, que tal experiência não deva ser mantida, debatida e aprimorada. A excelência no acesso ao Registro Civil é basilar como política pública, como garantia do exercício da cidadania, como acesso a direitos fundamentais e como consequente lógico de uma visão pautada na Constituição e nos direitos nela assegurados.

Debate-se, por fim, os próximos passos desse trajeto sem volta: da mesma forma que não se admite o retrocesso de direitos, não se pode admitir o retrocesso do acesso a eles.

### 3.2 PRÓXIMOS PASSOS

O presente estudo buscou traçar um panorama acerca do Compromisso Nacional da Erradicação do Sub-Registro civil, tanto em seus efeitos positivos quanto desafios ainda pendentes.

Viu-se que algumas discrepâncias regionais ainda se mostram como obstáculos à uma maior efetividade do alcance do registro de nascimento. Se as regiões Sul e Sudeste trazem números comparáveis aos de países desenvolvidos, as regiões Norte e Nordeste ainda possuem barreiras que merecem debate mais aprofundado no combate ao Sub-Registro.

Nessa esteira, o CNJ tem ampliado seu papel inicial e realizado, em conjunto com a Arpen e demais setores, pesquisas e análises com o fito de solucionar tais problemáticas. Pode-se verificar no Provimento 104 de 2020 uma clara busca pela efetivação das metas traçadas na Agenda 2030 da ONU, em especial nos Considerandos deste ato normativo:

**CONSIDERANDO** que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução de desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** necessidade de garantir às pessoas em situação de maior vulnerabilidade acesso à obtenção de documentos civis, nos termos da alínea “b” inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que a Agenda 2030 das Nações Unidas é um plano de ação com metas e indicadores globais, adotado por 193 Países, inclusive o Estado brasileiro, e possui por escopo a efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões social, econômica, ambiental e institucional;

**CONSIDERANDO** que a Agenda 2030 está alinhada aos princípios constitucionais e ao Plano Plurianual Cidadão-PPA Cidadão;

**CONSIDERANDO** a adesão da Corregedoria Nacional de Justiça à Agenda 2030 das Nações Unidas (Provimento nº 85/2019), que dispõe no item 16.9 como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável que “até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.” (CNJ, 2020)

Tal Provimento determina o envio dos dados registrais das pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica aos Institutos de Identificação (CNJ, 2020). Ajusta-se um dos pormenores ainda pendentes no combate ao sub-registro e no acesso à documentação.

Também a maior inserção tecnológica dos Registros Cíveis de Pessoas Naturais pode auxiliar na ampliação do alcance deste serviço. Para Camargo Neto; Salaroli; Gagliardi (2022, p. 63), “são muitas as possibilidades de se estruturar um registro eletrônico e a escolha deve se pautar pela mescla dos critérios técnicos e dos princípios jurídicos registrais.”

Essa mesma pauta deve estar presente ao se imaginar soluções tecnológicas a facilitar a acessibilidade ao Registro. Não se pode, sob o prisma da eficiência, simplesmente se ignorar a segurança jurídica.

Nessa esteira, e como uma possibilidade a ser seguida pelo Registro Civil, os Tabeliães de Notas do Brasil, em iniciativa pioneira e vanguardista, passaram a realizar atos por meio da plataforma virtual E-Notariado, com regulamentação pelo Provimento 100 do CNJ (CNJ, 2020). A iniciativa, acelerada em função da pandemia de Covid-19, trouxe novo aparato e acessibilidade às Escrituras, Procurações e passa a vislumbrar até os reconhecimentos de firma em módulo virtual.

Jamais olvidando a segurança jurídica, poder-se-ia pensar em ambientes virtuais dentro dos mutirões das comunidades mais distantes de Serviços Registrais, em especial nos estados que apresentaram os índices mais delicados de Sub-Registro. São muitas as alternativas à frente, no novo mundo tecnológico que cada vez mais se apresenta, dentro do qual os Registradores e suas Associações devem buscar as melhores soluções à sociedade.

É nesse sentido que se depreende que “os serviços notariais e de registros historicamente demonstram uma agilidade em adotar as novas técnicas de escrituração de atos jurídicos, sem prejuízo da segurança jurídica.” (CAMARGO NETO; SALAROLI; GAGLIARDI, 2022, p. 62)

Há soluções também externas à tecnologia, algumas já realizadas: redução de custos, unidades interligadas, mutirões presenciais, extinção da multa do registro tardio, dentre outras iniciativas aqui já debatidas.

Neste paradigma, o CNJ internalizou os ODS da Agenda 2030, por meio do Provimento 85 (CNJ, 2019), dando ainda mais força ao combate ao Sub-Registro. Os permanentes diálogos entre o CNJ e os Tribunais locais também demonstram o contínuo acompanhamento deste importante instituto, a exemplo da recente interligação obrigatória entre hospitais e registros civis no Amazonas (CNJ, 2022), ocorrida nos moldes do Provimento 419/2022 daquele estado – medida esta que já trouxe louváveis índices Brasil afora e necessária em um estado de dimensões hercúleas.

Igualmente, no documento da Corregedoria do Maranhão:

A Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) realiza uma série de esforços institucionais para aumentar o percentual de registros civis dos recém-nascidos no estado. O coordenador da ação e corregedor-geral de Justiça, desembargador Paulo Velten, tratou do conjunto de iniciativas no segundo dia do 5º Fonacor. As ações abrangem desde a criação da Semana Nacional de Mobilização contra o Sub-registro, que faz as instituições do sistema de justiça dialogarem em busca de soluções para o problema, passam pela instalação de unidades de registro interligadas e até por ações mais práticas, como a extinção da exigência de um mínimo de 300 partos realizados por ano para justificar a criação da unidade. Velten recordou que, ao assumir a Corregedoria, alguns municípios tinham taxas de sub-registro civil superiores a 50%, como Belágua, Codó e Pinheiro. “Por outro lado, 98% das crianças maranhenses nasciam em hospitais. Se elas nascem em hospital, percebi a falta de coordenação entre os poderes Executivo (estadual e municipais) e Judiciário. Aí vimos necessidade de virar agência regulatória do registro civil, como somos hoje.” (PORTAL ANOREG SP, 2021)

As Associações de Notários e Registradores também têm papel fundamental nos planos traçados e objetivos alcançados e alcançáveis, a exemplo do estudo da Arpen Brasil supramencionado. Tais associações não apenas debatem e teorizam o Sub-Registro; buscam os efeitos e obstáculos práticos, afim de alcançar resultados palpáveis e diretos.

Foi visto, afinal, que o direito ao Registro de Nascimento é direito fundamental; que traz consigo outros direitos; e que é passo imprescindível para vários outros direitos. O exercício da cidadania, portanto, perpassa o combate ao Sub-Registro, o acesso à documentação e um direito de acesso à Justiça, identidade, nacionalidade, individualização, nome, nacionalidade e diversos outros caracteres que somente são possíveis quando efetivado o Assento de Nascimento.

A ausência deste engloba a situação de marginalização e invisibilidade que se almeja combater, sob qualquer ótica constitucional. Ainda que existam críticas ao modelo constitucional das Serventias Extrajudiciais, a prática e os resultados demonstram que a Carta Magna foi feliz ao trazer seu regime híbrido, como solução de acesso à Justiça e com função nitidamente social, mesmo a partir de uma gestão (e riscos) privados.

Somente com um sistema registral forte, fortalecido pelo ordenamento e com vistas à facilitação do acesso a direitos é que se pode vislumbrar uma sociedade mais inclusiva, a exemplo do que já tem ocorrido com o Registro Civil de Nascimento.

Espera-se, portanto, um contínuo melhoramento, tanto dos serviços oferecidos pelas Serventias, quanto de toda a política pública que envolve o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento.

Apenas a partir de uma maior inclusão do Registro de Nascimento na sociedade é que se pode pensar em melhoras globais de diversos outros índices – e de todos os direitos alcançados que tais índices representam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, João Alberto de. Desjudicialização: A relação entre a arbitragem e os serviços notariais e registrais. **Rev. Fac. Direito UFMG**, 2011. Disponível em <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/151/140>>. Acesso em: 26/09/2019.

ALVIM, A.; JR., J. F. O fenômeno global da desjudicialização, o PL 6.204/19 e a Agenda 2030/ONU-ODS. **CONJUR**, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-nov-30/opiniao-desjudicializacao-pl-620419-agenda-2030onu-ods>>. Acesso em: 30 maio 2021.

AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Birth Certificates**. Estados Unidos, 2018. Disponível em: [https://www.americanbar.org/groups/public\\_education/publications/teaching-legal-docs/birth-certificates/#:~:text=obligations%20of%20citizenship.%E2%80%9D-,A%20Decentralized%20System,data%20to%20the%20federal%20government](https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/teaching-legal-docs/birth-certificates/#:~:text=obligations%20of%20citizenship.%E2%80%9D-,A%20Decentralized%20System,data%20to%20the%20federal%20government). Acesso em 09/04/2022.

ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à Justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008.

ANOREG. **ODS 16 reforça atuação dos cartórios como agentes da paz, justiça e incentivadores de instituições eficazes**. Brasil, disponível em <https://www.anoreg.org.br/ods/ods-16-reforca-atuacao-dos-cartorios-como-agentes-da-paz-justica-e-incentivadores-de-instituicoes-eficazes/>. Acesso em 07/05/2021.

ANOREG - SP. **CNJ - Erradicação do Sub-Registro está inserida nas diretrizes estratégias das Corregedorias**. Portal Anoreg, 2021. Disponível em <https://www.anoregsp.org.br/noticias/68134/strongcnj-erradicacao-do-sub-registro-esta-inserida-nas-diretrizes-estrategicas-das-corregedoriasstrong>. Acesso em 01/05/2022.

ARENDDT, Hanna. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARENDDT, Hanna. **As origens do totalitarismo**. Brasil: DHnet, 1979.

ARPEN - BRASIL; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sub-Registro no Brasil sob a perspectiva do Registrador Civil**. Brasil: Painel Nacional do Sub-Registro, 2021.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei 11.331**, de 26 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11331-26.12.2002.html>. Acesso em 05/06/2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Lei 15.424**, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Lei&num=15424&ano=2004>. Acesso em 05/06/2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOLESINA, Iuri; GERVASONI, Tamiris Alessandra. O direito à identidade pessoal no Brasil e seus fundamentos jurídicos na atualidade. **Saber Humano**, V. 8, n. 13, p. 65-87. Restinga Sêca - RS: Jul./Dez. 2018. <https://doi.org/10.18815/sh.2018v8n13.298>

BRANDELLI, L. **Teoria geral do Direito Notarial**. 4a. ed. SÃO PAULO: SARAIVA, 2011.

BRITO, S. **Pare o Mundo que eu quero descer**. [S.l.]: [s.n.], 1982.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Vários Autores. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUFFO, Mariana Belo Rodrigues. O oficial do registro civil das pessoas naturais como meio de garantir o acesso à justiça e o procedimento de retificação administrativa. In FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). **O registro civil das pessoas naturais: reflexões sobre temas atuais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, Ideologias e Sociedade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. V. I

CAPPELLETTI, Mauro. **Processo, Ideologias e Sociedade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2010. V. II

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARTÓRIO CASTELLAN. **Cerca de 80 países não tem sistema de registro civil de nascimento e mortes**. São Leopoldo, 2013. Disponível em: <https://www.cartoriocastellan.com.br/noticia-51-cerca-80-paises-nao-tem-sistema-registro-civil-nascimentos-e-mortes>. Acesso em 24/04/2022.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CIGANA, Paula Fabíola. **Ofícios da cidadania como forma de efetivação dos direitos de personalidade**: limites e potencialidades do cenário global ao brasileiro. Dissertação de mestrado. UFMS - RS, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cartórios do Amazonas devem se interligar para ampliar Registro Civil**. CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/maternidades-e-cartorios-do-amazonas-devem-se-interligar-para-ampliar-registro-civil/>. Acesso em 01/05/2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **RESOLUÇÃO 81**, DE 09/06/2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/104>. Acesso em 10/06/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 63**, de 14 de novembro de 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em 08/09/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 73**, de 28 de junho de 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em 06/11/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 85**, de 19 de agosto de 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988>. Acesso em 05/03/2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 100**, de 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 05/03/2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 104**, de 09 de junho de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623>. Acesso em 14/04/2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 155**, de 16 de julho de 2012. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/57>. Acesso em 08/09/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Corregedoria Nacional de Justiça e a Agenda 2030**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda2030/a-corregedoria-e-a-agenda-2030>>. Acesso em: 18/09/2019.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **NORMAS DE SERVIÇO**: Cartórios Extrajudiciais. Tomo II. São Paulo: Tribunal de Justiça, 2021.

CORNELOUP, S.; VERHELLEN, J. PROVIDING LEGAL IDENTITY FOR ALL - a means to empower migrants to exercise their rights. **THE PRIVATE SIDE OF TRANSFORMING OUR WORLD UN SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS 2030 AND THE ROLE OF PRIVATE INTERNATIONAL LAWS**, v. SDG 2030 AND PRIVATE INTERNATIONAL LAW, 2021. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3836617>

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **PROVIMENTO N. 58/89**: Normas de Serviço - Cartórios Extrajudiciais. São Paulo: 2021.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Sub-Registro Civil**. Disponível em: <<http://cgj.tjrj.jus.br/projetos-especiais/sub-registro-civil>>. Acesso em: 03/06/2021.

DAHLKE, Cássia Proença. **O Registro Civil e o bem jurídico fundamental da cidadania sob o viés contemporâneo**. Migalhas, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrars/349576/o-registro-civil-e-o-bem-juridico-fundamental-da-cidadania>. Acesso em 02/02/2022.

DIP, Ricardo Henry Marques. A aposentadoria compulsória de notários e registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 47, jul./dez. 1999.

ESCÓSSIA, Fernanda da. **INVISÍVEIS**: uma etnografia sobre brasileiros sem documento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Los Fundamentos de los derechos fundamentales**. Madri: Editorial Trotta, 2001.

FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam; et al. **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **A perspectiva social inclusiva dos serviços notariais e de registro no Brasil**: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro. Tese (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná – UFPR: Curitiba, 2014.

FONSECA, Joel Pinheiro da. **Você gosta de ir ao cartório?** São Paulo: Folha de São Paulo, 05 de abril de 2022.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Gen: 1983. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5114393/mod\\_resource/content/1/FRIEDMAN.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5114393/mod_resource/content/1/FRIEDMAN.pdf). Acesso em 10/02/2022.

GARRIDO, Beatriz; LEONARDOS, Leilá. **O movimento que está sacudindo o Brasil para promover o registro civil de nascimento**. In: Ministério Público do estado do Rio de Janeiro - Acesso à documentação, p. 23-28. Rio de Janeiro: MP-RJ, 2017.

GENTIL, Alberto (coord.). **Registros Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GOYAS, João Gabriel Pinheiro. A desjudicialização e os serviços extra-judiciais. **Revista Dom Total**. Disponível em: <<https://domtotal.com/direito/pagina/detalhe/41744/a-desjudicializacao-e-os-servicos-extrajudiciais>>. Acesso em 21 de junho de 2021.

GUIRADO, Mary Célia. **Passaporte para a proteção**: política pública, direito de cidadania. In: Ministério Público do estado do Rio de Janeiro - Acesso à documentação, p. 29-46. Rio de Janeiro: MP-RJ, 2017.

HAYEK, Friedrich A.. **Os fundamentos da Liberdade**. São Paulo: Visão, 1983.

INEP. **ENEM**: Exame Nacional do Ensino Médio. Brasília: Ministério da Educação, 2021.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **CENSO ESCOLAR 2020**. Ministério da Educação: Brasília, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE , 2003. **Estatísticas do Registro Civil**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id>. Acesso em: 01/04/2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas do Registro Civil** – 2017. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc\\_2017\\_v44\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2017_v44_informativo.pdf). Acesso em: 02/04/2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas do Registro Civil** – 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos.\\_v44\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos._v44_informativo.pdf).. Acesso em: 02/04/2022.

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.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt. São Paulo: Scharcs, 1941.

LEIME, M. Z. D. G. M.; ZARPELON, J. D. C. O. REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO. In: JUNIOR, I. G. F. **O REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 157-186.

LONDOÑO-LÓPEZ, M. C. Retos y desafíos de las políticas públicas para la igualdad de género y los derechos humanos en el marco de la agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. **REVISTA DE TRABAJO SOCIAL E INTERVENCION SOCIAL**, v. 25, 2018. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i25.6004>

LOUREIRO, L. G. **MANUAL DE DIREITO NOTARIAL**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: Teoria e Prática. Salvador: Juspodivm, 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Transformando nosso mundo**: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Brasil, 2016. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil\\_Amigo\\_Pesso\\_Idosa/Agenda2030.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf). Acesso em 24/08/2021.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MONTANARI, Fernando Alves. **Conhecendo os cartórios**: seu valor e desarrazoados mitos - parte 3. São Paulo: Arpen-SP, 2014. Disponível em: <https://arpen-sp.jusbrasil.com.br/noticias/113782461/artigo-conhecendo-os-cartorios-seu-valor-e-desarrazoados-mitos-parte-3-por-fernando-alves-montanari>. Acesso em 22/08/2021.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de; CAMARGO NETO, Mário de Carvalho. **Registro Civil Das Pessoas Naturais**. Rio de Janeiro: Foco, 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de; CAMARGO NETO, Mário de Carvalho; GAGLIARDI, Andreia Ruzzante. **Registro Civil Das Pessoas Naturais**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Foco, 2022.

PAGANI, Lucas. **Brasil, a República cartorária, a seu dispor**. Instituto Liberal, 2017. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/brasil-republica-cartoraria-a-seu-dispor/>. Acesso em 01/04/2022.

PELUSO, Cezar(org.). Vários autores. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Manole, 2018.

PEREIRA, Emilly Santos; COSTA, Wyderlannya de Aguiar. Judicialização Do Direito À Saúde No Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 6.n.12. São Paulo: dez. 2020. <https://doi.org/10.29327/217514.6.12-28>

PERLINGERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PIOVESAN, Flávia Cristina; GONZAGA, Victoriana. Empresas e direitos humanos: desafios e perspectivas à luz do direito internacional dos direitos humanos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 31, n. 1, p. 11-28, 2019

PLANALTO. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial, Poder Executivo, Distrito Federal, 05 de outubro de 1988.

PLANALTO. **Decreto n. 99.710**, de 21 de novembro de 1990. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em 20/05/2022.

PLANALTO. **Decreto n. 592**, de 06 de julho de 1992. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em 20/05/2022.

PLANALTO. **Lei 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1973.

PLANALTO. **Lei 8.935**, de 18 de novembro de 1994. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1994.

PLANALTO. **Lei 10.169**, de 29 de dezembro de 2000. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2000.

PLANALTO. **Lei 10.406 - Código Civil**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2002.

PLANALTO. **Lei 13.484**, de 26 de setembro de 2017. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2017.

PLANALTO. **Lei 13.726**, de 08 de outubro de 2018. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2018.

PLANALTO. **Medida provisória 1.085**, de 27 de dezembro de 2021. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2021.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasil, disponível em <http://www.agenda2030.org.br/sobre/#:~:text=A%20Agenda%202030%20%C3%A9%20um,dentro%20dos%20limites%20do%20planeta>. Acesso em 07/05/2021.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RICCI, Erwin Rodrigues; SILVA, Juvêncio Borges. Os ofícios da cidadania nos cartórios de registro civil como forma de concreção dos direitos fundamentais à cidadania e à nacionalidade. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 7, p. 136-152, outubro de 2019.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. **Registro Civil das Pessoas Naturais**. Campinas, 2006. Disponível em: <http://reinaldovelloso.not.br/resources/Registro%20Civil%20das%20Pessoas%20Naturais.pdf>. Acesso em 14/08/2021.

SARMENTO, Daniel. **O Mínimo Existencial**. Revista de Direito da Cidade, Vol. 08, n. 04, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26034>. Acesso em: 26/09/2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

SAÚDE, M. D. **Saúde.gov**, 2002. Disponível em: [http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0938\\_20\\_05\\_2002.html](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0938_20_05_2002.html). Acesso em: 10 jun. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Perguntas e respostas frequentes**: CadÚnico. Governo do estado de Goiás: 2019. Disponível em: <https://www.social.go.gov.br/acesso-a-informacao/2-institucional/121-cadastro-%C3%BAnico-cad%C3%BAnico.html>. Acesso em 22/03/2022.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos Registros Públicos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1997. V. I

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, A. R. D. **Aplicação dos princípios constitucionais da administração pública na atividade notarial e registral**. Arpen - SP, 2005. Disponível em: <<https://arpen-sp.jusbrasil.com.br/noticias/2563847/artigo-aplicacao-dos-principios-constitucionais-da-administracao-publica-na-atividade-notarial-e-registral-por-alex-reis-da-silva>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. et al. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. IPEA: Rio de Janeiro, 2019.

SOUSA, Ismael Francisco de; SERAFIM, Renata Nápoli Vieira. **Um ensaio sobre as políticas públicas nacionais de erradicação do subregistro de nascimento**. Doutrina – MP-RJ, 2017. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/documents/20184/151138/souzaismaelfranciscodeserafimrenatanapolivieiraumensaiosobreaspoliticaspUBLICASnacionaisdeerradicacaodosub.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 116.208 MG**. Relator Min. Moreira Alves. Brasília: Tribunal Pleno, publicado em 08/06/1990.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.275/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Red. p/ o acórdão: Min. Luiz Edson Fachin. Brasília: Plenário, publicado em 01/03/2018.

SWENSSON, Walter Cruz; SWENSSON NETO, Renato; SWENSSON, Alessandra Seino Granja. **Lei de registros públicos anotada**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Processo n. 1006564-08.2019.8.26.0100**. 2ª Vara de Registros Públicos, juíza Dra. Renata Pinto Lima Zanetta. São Paulo, 13 de março de 2019.

VIEIRA, R. S. DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE (AGENDA 2030) NO BRASIL: um estudo sobre a importância do capital social e do capital financeiro. **SABERES DA AMAZÔNIA**, PORTO VELHO, v. 4, 2019. <https://doi.org/10.31517/rsa.v4i9.359>

ZÊNITE. **Brasil tenta mais uma vez desburocratizar a Administração Pública.** Zênite, 2019. Disponível em: <https://www.zenite.com.br/noticias/brasil-tenta-mais-vez-desburocratizar-a-administracao-publica/>. Acesso em 01/04/2022.