

## MEU NOME, MINHA VOZ: O COMBATE AO SUB-REGISTRO COMO GARANTIA AO DIREITO À IDENTIDADE E À CIDADANIA

### MY NAME, MY VOICE: COMBATING UNREGISTRATION AS A GUARANTEE OF THE RIGHT TO IDENTITY AND CITIZENSHIP

*Jeyce Clara Martins de Souza*<sup>1</sup>, *Katherine Desiderio Florindo de Souza*<sup>2</sup>,  
*Profª Mª. Flâmer Távora*<sup>3</sup>

DOI 10.5281/zenodo.8132668

#### RESUMO

O presente artigo trata dos direitos e garantias fundamentais assegurados constitucionalmente pelo registro civil de nascimento e do princípio da dignidade humana a ele atrelado, o que, para muitos, é ser respeitado, ter uma vida sem falhas, ter a consciência do próprio valor, ter nobreza ou ser visto como grande; mas que, na realidade, conceituado juridicamente, é ter a possibilidade de civilmente existir. Levando-se isso em conta, propôs-se uma análise do primeiro e principal documento de uma pessoa: sua certidão de nascimento, cuja função é a de fornecer uma informação oficial da data e do local onde a criança nasceu. É, sem dúvida, o documento que comprovará a

cidadania de uma pessoa. Por isso, que é possível alguém nascer (existir naturalmente) e não se constituir “persona” para o Estado (inexistir civilmente) e esse simples fato ser capaz de gerar muitos prejuízos, em virtude de que sem a certidão de nascimento, o ser humano se vê privado desde seus direitos básicos, perdendo, por exemplo, o acesso a programas sociais, a cédula de identidade, dentre outros documentos. Para tanto, uma reflexão sobre a história dos registros civis no Brasil foi resumidamente apresentada, em conjunto com uma profícua discussão a partir de autores que teorizaram sobre os temas do registro tardio e do sub-registro no Brasil.

**Palavras-chave:** Certidão de Nascimento; Registro Civil; Registro Tardio; Cidadania.

<sup>1</sup> Graduada em Direito – UNIRJ. E-mail: [jeyceclara1999@gmail.com](mailto:jeyceclara1999@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduada em Direito – UNIRJ. E-mail: [kdfdesouza@gmail.com](mailto:kdfdesouza@gmail.com)

<sup>3</sup> Profª Mª em Direito – Estado e Cidadania pela Universidade Gama Filho – UGF. Profª da Área de Direito Público do Centro Universitário do Rio de Janeiro – UNIRJ. Coordenadora do NPJ – Curso de Direito do UNIRJ. E-mail: [flamertavorafreitasadvogada@gmail.com](mailto:flamertavorafreitasadvogada@gmail.com).

## ABSTRACT

This article deals with the fundamental rights and guarantees constitutionally guaranteed by birth registration and the principle of human dignity attached to it, which, for many, is to be respected, to have a flawless life, to be aware of one's own value, to have nobility or to be seen as great; but which, in reality, legally conceptualized, is to have the possibility of civilly existing. Bearing this in mind, we proposed an analysis of a person's first and main document: his birth certificate, whose function is to provide official information about the date and place where the child was born. It is, without a doubt, the document that will prove a person's citizenship. That is why

it is possible for a person to be born (to exist naturally) and not to be a "persona" for the State (not to exist civilly) and for this simple fact to be able to generate many losses, because without a birth certificate the human being is deprived of his basic rights, losing, for example, access to social programs, to an identity card, among other documents. To this end, a reflection on the history of civil registration in Brazil was briefly presented, along with a fruitful discussion based on authors who have theorized about the issues of late registration and under-registration in Brazil.

**Keywords:** Birth Certificate; Civil Registration; Late Registration; Citizenship.

---

## 1. INTRODUÇÃO

Há situações que apesar de parecerem óbvias precisam ser esclarecidas, afinal, o ato de nascer não significa o de civilmente existir, ou seja, até que haja uma comprovação documental que reconheça o indivíduo como cidadão, ele será apenas um indivíduo.

Fato é que até um natimorto precisa de registro civil para obter direito ao sepultamento. Agora, imagine os indivíduos que nascem exalando a vida e, por não possuírem registro, não existem oficialmente e apenas sobrevivem marginalizados com a pesada capa da invisibilidade, responsável por esconder os seus Direitos e Garantias?

Sem a certidão de nascimento, os indivíduos ficam privados de seus direitos fundamentais, ou seja, dos direitos inerentes à pessoa humana e essenciais à vida digna. A título de exemplo, não possuem acesso a programas sociais, não podem obter cédula de identidade e demais documentações pessoais, bem como (na prática) se veem desprovidos das garantias fundamentais asseguradas no art. 5º da Constituição Federal.

Diante do quadro exposto, surgem alguns questionamentos que, ao longo deste trabalho, tentar-se-á responder: a) Quais os fatores que levam o indivíduo a não possuir registro civil?; b) Quais os prejuízos que um indivíduo sofre por não possuir documentos?, e c) De que maneira é possível garantir o direito de acesso ao registro de nascimento?

Nosso objetivo, indubitavelmente, é que, além de suscitar essas questões atualmente experimentadas por uma parcela da sociedade, suas respostas possam se tornar a direção em prol de minorar suas consequências, ao demonstrar os meios necessários para tornar visíveis as “pessoas naturais indeterminadas” e garantindo-lhes seus direitos constitucionais ao promover e facilitar o acesso ao registro civil. Não obstante, aqui também buscamos evidenciar o expressivo percentual de brasileiros que sobrevivem asfixiados pela ausência de documentos civis, em razão do simples fato de ainda não terem obtido sua certidão de nascimento.

Considerando o acima exposto, este artigo discorrerá acerca da relevância do universo dos Registros Cíveis de Pessoas Naturais de modo aprofundado, tendo em vista que, no cotidiano, os “não cidadãos” caminham a difícil jornada de viver com tamanhas

limitações de direitos por oficialmente não existirem. Logo, como já constatado, ficam impossibilitados de usufruir de seus direitos e garantias fundamentais.

## 2. O CONCEITO JURÍDICO DE PERSONALIDADE

Antes de mais nada é necessário esclarecer o que venha a ser *individualidade* e *personalidade*. Individualidade é a extensão de cada pessoa, e isso acontece devido a fatores culturais, regionais ou familiares, fazendo com que todas as pessoas se diferenciem umas das outras. A isto, dá-se o nome de *Personalidade da Pessoa Humana*.

O Princípio da *Personalidade da Pessoa Humana* é a ótica de que cada ser humano é um fim em si mesmo e, portanto, único, exige a individualização e a plena identificação de cada um, o que, para além do interesse público, é, também, uma extensão da própria personalidade. Nesse contexto, sobressai a importância dos Registros Públicos, que tem por objetivo garantir a autenticidade, publicidade e a eficácia dos fatos e atos jurídicos. É no registro civil das pessoas naturais que, por força da lei, são depositadas e oficializadas todas as informações decorrentes do estado da pessoa natural, impondo-se sua. (POSSAR, 2021)

Juridicamente falando, diz-se da *personalidade jurídica* a aptidão natural que o ser humano tem para adquirir direitos e deveres. Desse modo, aquele que tem personalidade jurídica pode fazer qualquer coisa, exceto o que a lei proíbe. Essa capacidade natural é adquirida automaticamente quando o ser humano nasce com vida e isto expressamente significa que quando o nascituro vem ao mundo com vida, pelo simples ato de respirar, ele já é abarcado por esta aptidão natural de adquirir direitos e contrair obrigações. Elucidando essas ideias, Possar *et al.* (2021) explica que:

Biologicamente, o ordenamento jurídico, a partir de uma concepção ético-jurídica, determina que todo ser humano, nascido com vida, é **pessoa natural**. Tem início nesse momento, a personalidade, eficácia imediata do nascimento, fato jurídico de efeitos da mais alta importância. Neste sentido, Clóvis Bevilacqua argumenta que “personalidade é a aptidão, reconhecida pela ordem jurídica a alguém, para exercer direito e contrair obrigações. Todo ser humano é pessoa, porque não há homem excluído da vida jurídica, não há criatura humana que não seja portadora de direitos”. (POSSAR, 2021)

Evidentemente estamos diante da *teoria concepcionista da personalidade*, por havermos constatado nas palavras da autora supra que, anteriormente ao seu nascimento, o nascituro (ser humano concebido, em fase gestacional e ainda não nascido) já seja considerado portador de alguns direitos que a legislação irá assegurar, de forma expressa, para ele e sua genitora.

É possível exemplificar esse quesito mencionando as filas preferenciais em estabelecimentos públicos e privados; o atendimento médico prioritário; os assentos preferenciais em transportes públicos; a proteção à integridade física do feto (considerando que a *regra geral* na legislação pátria é a proibição do aborto, admitido somente para determinados casos extremos); o direito à filiação e à sucessão, dentre outros.

Dos exemplos acima expostos, pode-se concluir que a lei resguarda os direitos do nascituro desde sua concepção, de maneira que a personalidade jurídica esteja para ele como uma espécie de *garantia futura*, ou seja, até que da concepção haja o nascimento e, assim, a personalidade jurídica venha a revesti-lo completamente, segundo a inteligência do art. 2º do Código Civil.

Christiano Cassettari (2019) é, dentre todos os estudiosos do tema, aquele que nos provera de uma conceituação bastante robusta acerca dos elementos da personalidade jurídica:

[...] em uma abordagem eminentemente jurídica, define-se a pessoa natural como o ser humano considerado como sujeito de direitos e deveres. É o sujeito da relação jurídica, como reza o artigo 1º do CC: “Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil”. Jurídica e civilmente, a pessoa natural se individualiza por **três elementos: nome, domicílio e estado, neste último compreendidos o político** (cidadania, nacionalidade e naturalidade), o **individual** (idade, sexo e capacidade) e o **familiar** (parentesco/filiação e situação conjugal). (CASSETTARI, 2019, p. 84) [grifos nossos]

A personalidade, portanto, é um *atributo jurídico*, pois a pessoa só efetivamente se transformará em *sujeito de direito* mediante o registro civil. Contudo, é reconhecida a qualidade de pessoa física ou natural (persona) àquele que naturalmente nasce, vive e morre sem registro durante parte ou na totalidade de sua existência. A pessoa natural tem resguardada a sua individualidade e o seu caráter, que lhe são inatos e não se podem retirar, pois são *direitos indisponíveis*.

Os doutrinadores, em sua maioria, desvinculam a identidade entre pessoa e sujeito de direito, como defende o exímio doutrinador Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda ao instruir que o conceito de sujeito de direito deveria ser tratado depois do conceito de pessoa, uma vez que ser pessoa constitui uma situação abstrata, que irá se perfazer quando a mesma estiver inserida numa relação jurídica, tornando-se *sujeito de direito*:

Rigorosamente, só se devia tratar de pessoas, depois de tratar dos sujeitos de direito; porque ser pessoa é apenas ter a possibilidade de ser sujeito de direito. Ser sujeito de direito é estar na posição de titular de direito. Não importa se esse direito está subjetivado, se é munido de pretensão e ação, ou de exceção. Mas, importa que haja 'direito'. Se alguém não está em relação de direito não é sujeito de direito: é pessoa; isto é, o que pode ser sujeito de direito, além daqueles direitos que o ser pessoa produz. O ser pessoa é fato jurídico: com o nascimento, o ser humano entra no mundo jurídico, como elemento do suporte fático em que o nascer é o núcleo. Esse fato jurídico tem a sua irradiação de eficácia. A civilização contemporânea assegurou aos que nela nasceram o serem pessoas e ter o fato jurídico do nascimento efeitos da mais alta significação. Outros direitos, porém, surgem de outros fatos jurídicos em cujos suportes fáticos a pessoa se introduziu e em tais direitos ela se faz sujeito de direito. (MIRANDA, 1974, p. 153)

A esse respeito, e de acordo com o ensino de Tarello (2017), é fundamental ressaltar que o ato registral de nascimento é extremamente essencial para que o indivíduo/pessoa natural se torne sujeito de direito e possa então exercer sua cidadania:

O registro civil de nascimento é instrumento necessário à concretização dos direitos, pois, embora a pessoa civil passe a existir com o nascimento com vida, é a partir do registro de nascimento que ela se torna sujeito apto a exercer direitos e assumir obrigações. Assim, **o nascimento da pessoa natural, para o direito, se dá com seu registro em Cartório.** (TIRELLO, 2017) [grifo nosso]

Embora o indivíduo exista de forma natural independentemente da formalização cartorial, é através da *certidão de nascimento*, a documentação primaz, que o indivíduo tem acesso às condições fundamentais para o exercício da cidadania, e sua ausência fere diretamente o princípio da dignidade humana, fundamento da República (art. 1º, III, CF)<sup>2</sup>.

Notadamente, este fundamento republicano tem por finalidade a proteção da dignidade do ser humano, cuja inspiração veio de pactos internacionais em *direitos humanos* após a Segunda Guerra Mundial e as torturas abomináveis praticadas pelo nazismo<sup>3</sup> e fascismo.

A Organização das Nações Unidas – ONU, por exemplo, foi criada em 1945 com o objetivo de garantir a efetivação desses tratados internacionais, e inaugurou um novo e pujante tempo de relacionamento do direito, que a partir daquele momento até hoje luta por assegurar o respeito e a igualdade (de direitos e deveres) a todos os cidadãos do mundo.

Desde então, a *dignidade da pessoa humana* pode ser vista, como um princípio basilar garantidor contra qualquer ataque injusto aos seres humanos e a expressa

vedação de sua objetificação, isto seja, de que sejam rebaixados aos conceitos de “coisa” ou “mercadoria”, como historicamente se fez em regimes escravistas.

Muitos doutrinadores destacam que a expressa posituação da *dignidade da pessoa humana* nas constituições dos Estados Modernos reforça a ideia de que o homem passou a ser visto como o centro (antropocentrismo) e que o Estado existe em função do ser humano, para servi-lo e jamais o contrário. Sarlet (2001), dentro dessa matéria, aponta a dignidade da pessoahumana como uma

qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegure à pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como vem lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET 2001, p. 60).

No contexto atual da “era da informação” em que há grande avanço tecnológico e crescente elevação demográfica, é mais do que nunca imprescindível a precisa identificação do indivíduo, e o caminho para isso é senão o documento (*a certidão de nascimento*) que contenha suas informações primordiais, capaz diferenciá-lo dos demais indivíduos e de torná-lo um cidadão através do *registro de nascimento*.

Para tanto, recentemente, um grande esforço tem sido empreendido para a informatização dos serviços registraes e muito se tem falado sobre o “documento único” de identificação civil, que será capaz de concentrar em si mesmo todos os dados pessoais, como por exemplo, os números do Registro Geral – RG, do Cadastro de Pessoa Física – CPF, o título de eleitor, a Carteira Nacional de Habilitação – CNH, o Cadastro no Sistema Único de Saúde etc.

Obviamente, essa grande necessidade de realização dos registros de pessoas físicas sempre existiu e, a seguir, buscaremos tecer um breve panorama histórico desse tema no Estadobrasileiro.

### **3. O REGISTRO DE NASCIMENTO NO BRASIL**

Em princípio, o registro civil era feito através da Igreja Católica Apostólica Romana, uma vez que ela integrava administração pública, o organismo sociopolítico Império do Brasil.

Como em todo lugar existia uma *paróquia*, e ela expressava a delimitação territorial, estas eram as responsáveis por alcançar a maior parte das pessoas, se não todas, em razão da integração daquelas com a liturgia religiosa que se manifestava desde as cidades até o interior, com suas igrejas e capelas, facilitando a responsabilidade da Igreja em efetuar o registro dos indivíduos que nasciam. Culturalmente, todos participavam da liturgia e batizavam seus filhos. Em virtude disso, esse registro era de responsabilidade do pároco ou vigário.

O registro é decorrente de um dos sacramentos da Santa Igreja, com fundamento na crença de que, através do batismo, a pessoa passaria de criatura à filho de Deus, conforme o capítulo 3, versículos 21 e 22 do Evangelho de São Lucas: “Ora, tendo todo o povo recebido o batismo, e no momento em que Jesus, também batizado, achava-se em oração, o céu se abriu e o Espírito Santo desceu sobre ele em forma corporal, como pomba. E do céu veio uma voz: *‘Tu és meu filho; eu, hoje, te gerei’*”.<sup>4</sup> Sendo assim, é fácil compreender o porquê do registro feito pela Igreja Católica ter adquirido desde logo o *poder civil*, haja vista a possibilidade de suprimento do registro civil denascimento pelo *assentamento de batismo*, denominado *registro paroquial* ou *registro eclesiástico*.

O batismo, o matrimônio e até mesmo o óbito eram os principais focos da Igreja para o registro. Além da natureza litúrgica esse registro também era um meio de administração da Igreja, uma vez que ele era objeto para fins lucrativos, com a contagem dos fiéis e dos dízimos (que eram de natureza obrigatória, mas que cessava quando do registro de óbito).

Somente nos últimos anos do regime imperial no Brasil é que houve a implementação dos registros civis de nascimento, casamento e óbito como atribuições estatais, momento em que se marcou a separação entre o Estado e a Igreja, regulamentada pela Constituição Federal de 1891. Naquele momento, os indivíduos passaram a ter o direito de professarem outras religiões reconhecido por lei; o reconhecimento do casamento civil, além do religioso, e a secularização dos cemitérios, cuja administração foi delegada às câmaras municipais.

O primeiro cartório do Brasil foi implementado em 1565 e seu exercício era exclusivo para emissão de títulos e de propriedade, inclusive de compra e venda de escravos. Contudo, foi com o Decreto nº 9.886/1888, devido ao surgimento do protestantismo, que o Estado teve o dever de se separar da Igreja e a obrigação de fazer



os Registros Civis. Hoje, o Direito Civil e a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) disciplinam a maneira sobre os direitos da personalidade, os registros civis de pessoas naturais e a maneira como os oficiais de registro devem trabalhar. O *registro civil das pessoas naturais* é fonte de informação para a elaboração de políticas públicas nas áreas de saúde, economia, segurança pública e educação; para o desenvolvimento de programas sociais e também para a melhor gestão dos recursos públicos.

A implantação do registro civil no Brasil em substituição aos assentos paroquiais foi conturbada. Muitas dificuldades foram criadas por parte do clero e de seus agentes para evitar a efetivação do novo sistema e, inclusive, a própria população não cooperava por preferir a continuidade dos registros eclesiásticos, contrariando a novel lei.

Esta situação perdurou por um longo período, acarretando em duras consequências para a ampla efetivação do registro civil em todo o território nacional, porque ele apenas se tornou uma prática comum entre os brasileiros quase cinquenta anos após sua instituição. E mesmo em nossos dias o nível do *sub-registro* continua acentuado em várias partes do país.

Segundo Telallori citado por Brasileiro (2008), “num levantamento estatístico feito em 1947, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo apresentaram um índice de sub-registro que chegava a 70% do total dos nascimentos naqueles estados”.

Ante o exposto é notório que a questão sub-registro de nascimento ou da ausência do assentamento de nascimento não é problemática nova na sociedade brasileira, mas sim um dado que existe desde o momento da criação dos registros, quando realizado através dos meios eclesiásticos que retiravam dos não católicos o acesso a este direito, e infelizmente persistiu com a desobediência civil por parte da população quando o registro passou a ser uma atribuição exclusivamente estatal.

#### **4. A CERTIDÃO DE NASCIMENTO COMO UM PORTAL À CIDADANIA**

Como visto alhures, a existência jurídica de um indivíduo é dependente de um papel: a *certidão de nascimento*, gerada a partir do ato registral e capaz de transformar o indivíduo em cidadão.

Em contrapartida, é criticável a percepção de que um tema tão importante sofra com escassez de conteúdo doutrinário no campo do direito, a fim de direcionar

e atrair o olhar das autoridades para um problema específico da sociedade: o das pessoas que não possuem “o papel mais importante de suas vidas”, capaz de torná-los cidadãos aptos a exercerem direitos e deveres.

A certidão de nascimento é o primeiro documento de uma pessoa. Como mencionado por Zilda Arns, “ela é a porta de entrada da cidadania”. Por meio dela se consegue o acesso à saúde, escola, fonte de renda, programas sociais etc. Além do mais, é através deste primeiro documento que se consegue a emissão de outros, tais como, o Registro Geral – RG, o Cadastro Pessoa Física – CPF, o Cadastro Único de Saúde, a Certidão de Casamento, a Certidão de Óbito, documentos referentes à nacionalidade, adoção, entre outros.

Para o Estado brasileiro o documento que certifica o registro de nascimento da pessoa é a certidão de nascimento, conferindo identidade ao cidadão e estabelecendo seu relacionamento formal com o Estado. É a representação da existência legal do indivíduo, condição fundamental ao exercício da cidadania (IBGE, 2005). Nela constam nome, sexo, data, horário e local de nascimento, além dos nomes dos pais, avóse pessoa que declarou o nascimento perante o cartório de registro civil. (BRASILEIRO, 2008, p. 52)

Tamãha a importância da certidão de nascimento, imperioso dizer que ela é a primeira prova documental da existência legal do indivíduo. É pré-requisito que possibilita a participação dos indivíduos no mundo jurídico-social, conferindo identidade ao cidadão e estabelecendo seu relacionamento com o Estado. Mas, para que não se confunda, é fundamental esclarecer que a certidão de nascimento é uma extensão do registro civil; é o produto, o documento expedido apartir do registro.

Neste ínterim, não esqueçamos de dizer o registro civil de nascimento é o primeiro direito fundamental para o exercício íntegro de cidadão. Sob esse aspecto, Pessoa (2006) ensina que os *direitos fundamentais* são as garantias corporizadas no direito positivo, destinadas à realização completa do ser humano, isto é, a proporcionar sua vida digna, livre e igualitária perante todos os indivíduos e que, por vezes, são direitos indispensáveis à própria sobrevivência.

O rol de direitos e garantias fundamentais se encontra positivado no art. 5º da Constituição Federal e podem ser definidos como direitos inerentes à pessoa humana, essenciais à vida digna e, por serem imprescindíveis para um cidadão, são também inalienáveis, imprescritíveis e irrenunciáveis, ou seja, são direitos inegociáveis, indisponíveis, não tendo como deles se abrir mão, pois a existência jurídica de um indivíduo e seu consequente acesso à cidadania depende da emissão da certidão de

nascimento, cujo conteúdo é extraído do assento/registro de nascimento, lavrado em livro depositado aos cuidados de um cartório de registro civil.

Entretanto, fato é que os “invisíveis”, além de não possuir o registro e a certidão, não possuem uma vida digna. Pessoa (2006) coaduna com este pensamento ao dizer que

Infelizmente, muitos brasileiros não possuem sequer o registro civil de nascimento. São pessoas que o Estado ignora, geralmente não recebendo qualquer tipo de benefício. Na grande maioria dos casos, são pessoas mais humildes, analfabetas, vivendo em precárias condições de vida. Certamente, muitas das pessoas que mais necessitam da providência estatal não são atingidas pelos programas governamentais. O registro civil de nascimento é um dos primeiros passos em direção à dignidade humana e à cidadania. O registro é um direito inerente à pessoa humana de ser reconhecida, pelo Estado e pela sociedade, como sujeito de direitos e obrigações, com um nome, uma filiação, uma história única de vida, e não como mais uma simples estatística nos bancos de dados governamentais. (PESSOA, 2006, p. 51)

Constata-se com triste nitidez que as regiões mais pobres são sempre as mais afetadas pela invisibilidade dos não cidadãos, pois esta é uma deficiência que genericamente poderíamos denominar como *hereditária*, uma vez que se os próprios pais não possuem a certidão, logo, a tendência é que os filhos também não venham a obtê-la, realidade enfatizada na obra de Brasileiro (2008), *in verbis*:

[...] é uma realidade muito distante do extrato social em que vivo, mais ainda por se tratar de pessoas que pertencem aos patamares mais baixos da hierarquia da sociedade brasileira e que trazem uma história de muita dor e diferentes tipos de abandono, principalmente os adultos sem certidão. Nesse sentido, logo olhamos as crianças e pensamos que elas podem vir a ser como esses adultos. (BRASILEIRO, 2008, p. 40)

Apesar do *prazo* para o registro civil estar expresso em lei, muitas pessoas acabam ultrapassando o tempo estabelecido, ocasionando o *registro tardio*. É comum encontrar, seja nos centros de grandes cidades seja em regiões interioranas, pessoas de diversas idades que não têm o registro civil e que enfrentam diariamente o drama do anonimato jurídico.

Para tanto, os notários brasileiros têm trabalhado incansavelmente nos últimos anos, acompanhando essa rede desafiadora para mudar a realidade desses indivíduos invisíveis. O maior desafio é pela adoção pioneira da extrajudicialização com o propósito de amenizar a proporção dos atingidos pelo registro tardio. A ideia foi a de desburocratizar um procedimento que é simples, ser nova medida de alívio de atribuições do judiciário que, como resultado, passou a conferir maior celeridade para que o invisível atinja a condição de visível, de cidadão.

Vencer a desinformação e a dificuldade em acessar um serviço que é de incumbência do Estado e conscientizar a população mais carente sobre a importância do registro civil também são objetivos dos cartórios extrajudiciais, ainda mais tratando-se de registros civis. Uma das medidas para facilitar o procedimento registrário ocorreu em relação aos casos de crianças até 12 (doze) anos, em que se passou a dispensar a presença de duas testemunhas, quando houver em mãos a *Declaração de Nascido Vivo – DNV*. Essa facilidade aconteceu devido ao *Pacto de São José da Costa Rica*, que buscou solução para os casos de sub-registro, possibilitando a autonomia dos oficiais de cartórios:

A Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificada pelo Brasil em 06 de novembro de 1992 (Decreto nº 678), em seu artigo 18, prevê que toda pessoa tem direito a um prenome e aos nomes de seus pais ou de um destes, inclusive mediante nomes fictícios, quando necessários. Assim, tendo em vista que o registro tardio de nascimento contendo apenas o prenome não permite a identificação civil oficial, é recomendada a atribuição de outros dados de identificação do registrando, além de seu prenome, como, por exemplo, a data de nascimento provável ou a maternidade e nome de família, mesmo que fictícios. É uma forma de permitir identificação civil e pessoal do indivíduo, além de possibilitar o pleno exercício de sua cidadania. O legislador, a par da importância de se erradicar o sub-registro, inovou no ordenamento jurídico por meio da Lei nº 11.790 de 2008, alterando o artigo 46 da Lei nº 6.015/73, a Lei de Registros Públicos, com o fim de facilitar o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal, **eliminando a obrigatoriedade de judicialização do requerimento, ficando o mesmo submetido ao crivo do Oficial Registrador**. Assim, **tal diploma legal limitou a interferência do Judiciário nos procedimentos de “registro tardio” apenas para os casos excepcionais**. (PAIVA, 2010; GOLDENBERG, SANTOS, 2014, p. 4) [grifos nossos]

Os casos excepcionais, como é de se imaginar, dizem respeito às pessoas maiores de 12 (doze) anos que não tenham meios de provar data, localidade e filiação por meio da *DNV*. Nesses casos faz-se necessária a presença de duas testemunhas, assim como nas hipóteses em que o menor de 12 (doze) não apresente tal declaração. Dessa forma, podemos concluir que as testemunhas só serão dispensadas em caso de posse da *DNV* tratando-se de pessoa menor de 12 (doze) anos.

Na chance de o *oficial de registro* suspeitar de falsidade ideológica ou não veracidade dos fatos, ele poderá pedir novas provas com objetivo de averiguar e sanar possíveis dúvidas junto ao Ministério Público. Essa análise criteriosa é necessária para segurança social:

Desta forma, o oficial de cartório passou a ter autonomia suficiente para, por meio de um mero requerimento, assinado por duas testemunhas, concretizar o ato de registro de nascimento. Somente diante de dúvidas quanto à veracidade da declaração e suspeitas de crime contra o estado de filiação ou falsidade ideológica é que o Oficial poderá requerer outras provas e, persistindo as dúvidas, remeterá os respectivos autos ao judiciário para que, juntamente ao Ministério Público, profira decisão, a partir

de uma análise mais minuciosa. Antes dessas mudanças, todos os casos de registro tardio eram tratados judicialmente. **Eliminou-se, assim, a obrigatoriedade de judicialização como forma de dar maior agilidade e desburocratização.** (GOLDENBERG, SANTOS, 2014, p. 47) [grifo nosso]

São meios de provar a legitimidade, por exemplo, uma certificação/declaração de batismo ou apresentação das Igrejas Católica e Evangélica, respectivamente, assim como a declaração de nascido vivo, uma carta, ou qualquer outro meio que reúna provas com o nome que se alega ter.

Por outro lado, ainda há quem não se registra. Caltram (2010) aponta para o fato de que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) costuma recorrer ao sub-registro<sup>5</sup> quando há falta de registro em cartório, com o intuito de saber quantos indivíduos existem sob a *capa da invisibilidade*:

O sub-registro de nascimento é a falta de registro em cartório. É definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística como o conjunto de nascimentos não registrados no próprio ano de ocorrência ou até o fim do primeiro trimestre do ano subsequente. Aplicação deste conceito se restringe à população nascida no ano para a qual se tem como parâmetro os nascimentos estimados por métodos demográficos.[...] Dentre os principais objetivos do Plano estão: erradicar o sub-registro de nascimento e implantar uma estrutura que garanta a efetividade do direito ao registro civil de nascimento; garantir a sustentabilidade dos baixos índices de sub-registros alcançados e expandir o acesso à documentação civil básica, com prioridade para o CPF (Cadastro de Pessoa Física), RG (Registro Geral de Identidade) e CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social). **O governo federal não sabe quantos brasileiros estão vivendo sem registro de nascimento.** Os índices de sub-registro existentes referem-se aos nascimentos ocorridos em hospitais, portanto apenas quanto aos recém-nascidos e a verificação é feita em todos os estados da Federação. (CALTRAM, 2006, p. 48) [grifo nosso]

Brasileiro (2008) salienta que essa perspectiva de cidadania vai ao encontro de algumas respostas obtidas durante pesquisa de campo desenvolvida pela autora, quando parte dos entrevistados apontaram a dimensão da luta pela cidadania cotidiana na prática, destacando que *não se nasce cidadão, conquista-se a cidadania*. Assim, por um lado, há a cidadania em termos teórico-conceituais, referindo-se à igualdade entre todos os homens, também inscrita nas proclamações, constituições e ideários; e, por outro, há a cidadania do ponto de vista da prática social.

Em relação ao exercício da cidadania, o combate ao sub-registro é fundamental, pois Cassettari (2021) muito bem enfatiza que “sem registro civil há a sonegação do primeiro direito da cidadania”. O registro civil é um importante instrumento legal, levando em conta que através dele acontece a mudança de status do indivíduo de invisível para cidadão, proporcionando o efetivo acesso aos direitos fundamentais preconizados na Constituição Federal de 1988.

Com base nisso, é de extrema importância garantir o acesso ao direito do registro de nascimento, trazendo a existência os invisíveis. É preciso suscitar no operador do direito o desejo de exercer a justiça devolvendo ao indivíduo uma garantia fundamental que lhe foi escondida. Ainda que tardiamente, a *certidão de nascimento* é a “sapata” que suportará o edifício de direitos e deveres da vida: um documento de grande importância que é o liame entre o ônus de ser indivíduo e o bônus de ser cidadão.

Além da autonomia dada ao oficial de cartório para fazer o registro tardio de forma extrajudicial, foi criada duas principais formas de evitar o sub-registro. A primeira é chamada “fechar a torneira”, é o primeiro foco em relação à política pública. Esta é aplicada desde logo, trabalhada ainda na maternidade, quando se incentiva o registro de crianças, principalmente recém-nascidos. Funciona da seguinte forma: existem 03 (três) vias da Declaração de Nascimento e esta deve ser obrigatoriamente feita pelo agente de saúde responsável ou parteira e entregue à mãe, conforme previsão legal do art. 27, da Portaria nº 116/09.

A primeira, é a *via branca* que fica arquivada na Secretaria Municipal de Saúde. A segunda, *via amarela*, é levada pelo responsável para ser entregue ao cartório e lá, efetua-se o registro. Já a terceira e última via fica arquivada no prontuário da mãe. Esse é o funcionamento de *unidades interligadas*<sup>6</sup>.

O segundo foco é conhecido como “enxugar o chão”, sendo uma ação em conjunto da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Em todo processo de registro tardio funciona um Juiz, um Promotor e um Defensor, como bem menciona a Defensora Pública Fátima Saraiva na *Capacitação sobre Erradicação do Sub- Registro e acesso à documentação básica* (2021). Este foco, tem por objetivo erradicar o sub-registro, através do registro tardio.

Um exemplo da iniciativa de tais órgãos é a *justiça itinerante*. Aqui trabalham as citadas funções públicas de forma conjunta. Então trata-se de um serviço interdisciplinar e especializado na correção de registros, na emissão de registros tardios, na anulação de registros quando estão em duplicidade, na qualificação civil e na busca de certidão.

Numa sociedade extremamente burocrática pelo controle e pelas noções de indivíduo portador de uma identidade civil, a certidão de nascimento passa a representar a porta de entrada dos indivíduos no mundo social.

Para Brasileiro (2008), a existência de crianças e adultos que não possuem sua certidão de nascimento é uma violação a um direito básico que é o direito de existir

legalmente, pois são pessoas que vivem com possibilidades limitadas de cidadania, já que lhes são negados acesso a igualdade e a possibilidade de serem incluídas formalmente numa família e numa nação.

Em sentido semelhante, Caltram (2010) enfatiza que, sem o registro civil, a pessoa natural “vive em uma constante e permanente exclusão social e é enterrada como indigente. Sem documentos, nem os postos de saúde querem atendê-los. Depois, os cemitérios não querem enterrá-los. É muito cruel.”<sup>7</sup>

A falta de registro de nascimento em cartório é chamada de sub-registro e é motivo de preocupação crescente por parte do Poder Público brasileiro no tocante a sua erradicação, basicamente sob dois aspectos: quanto à própria pessoa que depende do registro para exercício de direitos mínimos necessários e quanto ao próprio Estado que necessita de informações para implementar e aprimorar políticas públicas.

O problema da falta de informação é evidenciado por Silva e Coelho (2015) como um dos motivos pelos quais persiste a falta do registro civil numa extensa parcela da sociedade, além de outros, quais sejam:

As principais causas de ausência de registro são: a) a espera do pai para registrar a criança como filho; **b) desconhecimento da importância do registro**; c) problemas com a documentação dos pais; d) ausência de cartórios em alguns municípios; e) custo de deslocamento até o cartório; f) dificuldade de acesso aos cartórios, por serem distantes da residência ou por algum impedimento físico, entre outros. (SILVA, COELHO, 2015)

Tomando por base essas constatações, importante considerar que, além do conhecimento do Estado, é de grande relevância o incentivo ao desenvolvimento de uma *consciência social*, uma vez que através dela haverá um facilitador do processo de localizar, acionar o órgão competente e, por meio de ação social, mudar a realidade de um sujeito ou de uma família. De fato, se faz necessária uma intervenção para que os indivíduos ultrajados com capa de invisibilidade, venham a ter a dignidade, o direito e a garantia à identidade exercidos com plenitude.

Assim, ao deparar-se com casos como os exemplificados por Silva e Coelho (2015), exige-se boa-fé da pessoa portadora de conhecimento, principalmente de ordem subjetiva, para a intervenção naquela realidade, porque os aspectos ético e moral são diretamente ligados à *assistência social* e ao seu princípio basilar de ampliar e consolidar a cidadania no país:

Um dos princípios fundamentais estabelecido no código de ética do Assistente Social é a “**Ampliação e consolidação da cidadania**, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vista à garantia dos direitos civis, sociais e políticos.” (CÓDIGO DE ÉTICA, 1993). Sem o registro civil de nascimento e o acesso à documentação, o indivíduo não tem sua cidadania reconhecida, sendo assim, tais direitos são violados. (SILVA, COELHO, 2015, p. 59-60) [grifo nosso]

Perante o novo tempo, devemos pensar em sugestões visionárias, haja vista vivermos numa era totalmente digital e pós-pandêmica. Uma proposta de extrema relevância jurídica e social é a criação de um sistema nacional de sincronização de dados entre os hospitais e os cartórios por competência de regiões, que através da declaração de nascidos vivos dariam início automático ao processo registral com a retirada do documento, sob pena de multa em descumprimento do prazo estipulado.

No bojo deste ideário, Cassettari (2021) elenca formas de combate ao sub-registro e de dar mais acesso ao registro de nascimento. 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 de Direitos Humanos (ou Secretaria/Ministério responsável por esta pasta), das Associação dos Registradores de Pessoas Naturais, Associações dos Notários e Registradores das Corregedorias da Justiça dos Estados, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e de organizações internacionais. As principais ações destacadas pelo eminente autor são:

- a) A Lei Federal n. 9.534/97, que determina a gratuidade do registro civil de nascimento e da primeira via da certidão a todos os brasileiros, incluindo o registro entre os atos universalmente gratuitos, por ser necessário ao exercício da cidadania;
- b) A Lei Federal n. 10.169/2000, que prevê a compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos por eles praticados, viabilizando o desempenho desta essencial atividade;
- c) As gratificações instituídas pelo Ministério da Saúde para as “unidades de assistência à saúde que estimulem as famílias a registrarem seus filhos antes da alta hospitalar da mãe”;
- d) O registro de nascimento realizado na maternidade, regulamentado pelo Provimento n. 13 da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ; O Decreto Federal n. 6.289/2007, que estabeleceu o “Compromisso Nacional pela erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, com o objetivo de conjugar esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios visando erradicar o sub-registro de nascimento no País e ampliar o acesso à documentação civil básica a todos os brasileiros. (CASSETTARI, 2021, p. 80-81)

É de extrema importância que a mentalidade de informar e gerir ações para sanar a ausência de registro civil continue presente nas políticas públicas nacionais a fim de alcançar a erradicação do sub-registro. As ações serão assertivas se aplicadas de



forma permanente, para que indivíduos invisíveis se tornem cidadãos plenos com direitos e deveres reconhecidos e garantidos, pois, não é demais lembrar que somente o ato registral de nascimento é capaz de mudar o status de invisível para cidadão, dando a pessoa natural o poder para exercer sua cidadania.

## 5. CONCLUSÃO

A passagem do sobreviver para existência social e jurídica é principalmente ser reconhecido como cidadão, é a efetiva existência jurídica. Não bastaria que a certidão de nascimento possuísse apenas o prenome, sem que constasse o nome da mãe ou a naturalidade ou a data de nascimento.

Sem a completude de informações pessoais não é possível fazer a emissão de outros documentos, devido à individualização de cada pessoa e, por isso, há a importância de respeitarmos três fatores sobre a dignidade da pessoa humana: o nome, o domicílio e o estado (político, individual e familiar) da pessoa natural. É necessário, portanto, a reunião de todos os dados na emissão da certidão de nascimento, ainda que, se necessário, sejam fictícios.

Sem o registro civil, além de não ter a certidão de nascimento, a pessoa natural fica sem acesso aos serviços sociais básicos de saúde e educação; ao direito de votar e ser votado; não exerce uma profissão com registro regular; não pode se aposentar por ter benefícios de seguridade social; não obtém acesso ao crédito; não pode abrir conta em banco e é impedida de integrar programas sociais como, por exemplo, o Bolsa Família, atual Auxílio Brasil (2022).

O registro civil das pessoas naturais é fonte de informações fundamentais para o Poder Público, que norteiam a tomada de decisões quanto às políticas públicas e programas sociais, inclusive no mapeamento de locais para possíveis construção de hospitais, escolas, creches, clínicas da família etc.

Todavia, lamentavelmente, nosso país sempre esbarra nos altos índices de sub-registro em algumas regiões, o que se dá devido a fatores como as características locais, desinformação da população e miserabilidade, que causam a evasão do registro, e elevam potencialmente o índice de sub-registro de nascimento.

É importante a conscientização e informação, pois os pais e responsáveis muitas vezes não possuem noção da importância do registro e menosprezam o seu valor, até mesmo por desconhecerem os procedimentos, a gratuidade, e os documentos necessários para o ato registral.

Também podemos pontuar a questão socioeconômica, geográfica, além do nível do grau de instrução que contribuem para a ausência do registro de nascimento, de forma que ainda que haja ações governamentais em conjunto com os registradores civis para combater o sub-registro, o problema se evidencia.

Sem o registro é impossível inserir a pessoa na sociedade; torna-se inviável o exercício pleno da cidadania; portanto é imprescindível fortalecer a concepção de direito fundamental ao registro de nascimento, a fim de proporcionar o pleno exercício da cidadania pelo indivíduo.

Ser registrado é ter a possibilidade de exercer de forma efetiva a personalidade jurídica. O registro é uma averbação do fato natural e a certidão de nascimento é o primeiro documento. Passar por esse processo é ter um nome e, portanto, uma voz, seja para responder por si ou outrem.

Apesar da busca de resolução do período em que o Estado ficou omissa em relação aos indivíduos, o quantitativo de *peçoas naturais indeterminadas* ainda é grande. Até essa questão ser solucionada, o indivíduo deveria ter alguma declaração ou meio de conseguir se estabelecer e ser inserido na sociedade, até a comprovação necessária de que não foi registrado antes, obtendo o registro e, em consequência, seu primeiro documento. É de suma importância elevar a certidão de nascimento como o passaporte para a cidadania, como o fez Brasileiro (2008) no final da pesquisa, ao perguntar o significado da certidão de nascimento para uma pessoa recém-registrada, obtendo a seguinte resposta: “Ah, certidão de nascimento? *Certidão de nascimento é tudo na vida*”. Sua resposta se destacou principalmente pela mensagem passada de forma simples, resumida, mas com a informação de que ter esse documento é garantir uma vida digna.

Nesse passo, é possível concluir que obter uma *certidão de nascimento* é conseguir acesso aos serviços, e ter meios de provar filiação, é ser conhecido e reconhecido, é viver e morrer com dignidade. É um documento, mas principalmente, é

um meio de existir. Sim, jamais deve-se duvidar de que a “certidão de nascimento é tudo na vida!”.

Por fim, pode-se vislumbrar o ato registral como um **microfone**, a certidão como um fio que o liga ao alto falante que ecoará a voz dos invisíveis, agora transformados em cidadãos. Nessa imagem mental, percebe-se que, numa sociedade altamente documentada, ter “o papel” é ter direito ao “nome” e, portanto, ter direito a uma “voz”.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASILEIRO, Tula Vieira. *Filho de: um estudo sobre o sub-registro de nascimento na cidade do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado). Departamento de Educação. Pontifícia Universidade Católica, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/151138/Tese\\_Completa.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/151138/Tese_Completa.pdf)> Acesso em: 28/02/2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. BRASIL. *Código Civil, 2002*.

CALTRAM, G. A. F. *O registro de nascimento como direito fundamental ao pleno exercício da cidadania*. Piracicaba: Dissertação de mestrado em Direito pela UNIMEP, 2010. Disponível em: <[http://iepapp.unimep.br/biblioteca\\_digital/pdfs/2006/WLLANLIBSYCU.pdf](http://iepapp.unimep.br/biblioteca_digital/pdfs/2006/WLLANLIBSYCU.pdf)> Acesso em: 18/03/2021.

CASSETTARI, Christiano. *Registro Civil das Pessoas Naturais*. São Paulo: Editora Foco, 3ª ed., 2021.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. *Portaria nº 1.242, de 08 de maio de 2020*. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.242-de-8-de-maio-de-2020256097318>> Acesso em: 28/04/2022.

GOLDEMBERG, Arnaldo; SANTOS, Paula Ferreira dos. *Registro Tardio: Acessibilidade a Direitos Fundamentais e Inserção Social do indivíduo*. Revista UFG, nº 15. p. 45-53, 2014. Disponível em: <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/694/o/06\\_15.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/694/o/06_15.pdf)> Acesso em: 28/11/2021.

LUCAS, São. *Bíblia de Jerusalém: Evangelho de São Lucas 3:21-22*. Bíblia de Jerusalém, 1ª ed., São Paulo, 2002

PESSOA, J.L.L. *Registro civil de nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania, Brasil, 1988-2006*. Campos dos Goytacazes: dissertação de mestrado em Direito pela Faculdade de Direito de Campos, 2006.

POSSAR, K. C. S. et al. *O Direito e o Extrajudicial: Direito Civil I*. 6ª. ed. São Paulo: Editora Revista Tribunais, 2021. Disponível em:

<<https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1353725779/o-direito-extrajudicial-direito-civil-i-vol-6-ed-2021>> Acesso em: 28/04/2022.

SARLET, Ingo. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Luana Bezerra Evaristo da; COELHO, Thais Pereira Oliveira. *Cidadania e direitos: discutindo o acesso à documentação civil*. Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro: Trabalho de conclusão de curso, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/151138/tcc\\_cidadania\\_e\\_direitos\\_discutindo\\_o\\_acessodocumentao\\_civil.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/151138/tcc_cidadania_e_direitos_discutindo_o_acessodocumentao_civil.pdf)> Acesso em: 02/11/2021.

TIRELO, Rachel Barbosa Lopes Cavalcante. *Do Registro Extemporâneo de Nascimento*. Associação de Notários e Registradores do Tocantins – ANOREG/TO. Disponível em: <<https://anoregto.com.br/noticia/artigo-do-registro-extemporaneo-de-nascimento/172>> Acesso em: 12/05/2022.

Data de recebimento: 09 /03 /2023. Aceito para publicação: 10 / 04/ 2023.