



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
MARANHÃO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS DE IMPERATRIZ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO**

BIANCA ALMEIDA GOMES

**INVISIBILIDADE JURÍDICA POR AUSÊNCIA DE REGISTRO CIVIL NO
MARANHÃO: impactos no exercício de direitos civis.**

Imperatriz – MA

2026

BIANCA ALMEIDA GOMES

**INVISIBILIDADE JURÍDICA POR AUSÊNCIA DE REGISTRO CIVIL NO
MARANHÃO: impactos no exercício de direitos civis.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Esp. Marcus Vinicius De Oliveira.

Imperatriz – MA

2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Gomes, Bianca Almeida.

Invisibilidade jurídica por ausência de registro civil
no Maranhão : impactos no exercício de direitos civis /
Bianca Almeida Gomes. - 2026.

58 p.

Orientador(a): Marcus Vinicius de Oliveira.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade
Federal do Maranhão, Imperatriz, 2026.

1. Registro Civil. 2. Sub-registro. 3. Dignidade da
Pessoa Humana. I. Oliveira, Marcus Vinicius de. II.
Título.

BIANCA ALMEIDA GOMES

**INVISIBILIDADE JURÍDICA POR AUSÊNCIA DE REGISTRO CIVIL NO
MARANHÃO: impactos no exercício de direitos civis.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Esp. Marcos Vinicius De Oliveira.

Imperatriz/MA, 02 de julho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Marcus Vinicius De Oliveira
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Amailton Rocha Santos
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Hewldson Reis Madeira
Universidade Federal do Maranhão

Agradeço a Deus, e aos meus pais, que, sob muito sol, me fizeram chegar até aqui, na sombra.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me conceder força, sabedoria e perseverança ao longo desta caminhada acadêmica e por sustentar meus passos em todos os momentos desta trajetória.

Aos meus pais, Adriana dos Santos Almeida e Francisco de Assis Almeida Lima, expresso minha mais profunda gratidão por nunca medirem esforços para a realização do meu sonho. Obrigada pelo amor incondicional, pelo apoio constante, pelos ensinamentos e por acreditarem em mim mesmo nos momentos mais difíceis. Cada conquista alcançada também pertence a vocês.

Aos meus tios, Francisco dos Santos Almeida e Adelsiane Alves Almeida, deixo meu sincero agradecimento por todo o apoio, incentivo e carinho oferecidos ao longo dessa trajetória. O suporte de vocês foi essencial para que eu continuasse firme na busca pelos meus objetivos.

A minha avó, Maria Helena dos Santos Almeida, que, embora não tenha tido a oportunidade de estudar, sempre acreditou no poder transformador da educação e nunca deixou de incentivar seus filhos e netos a estudarem.

Às minhas irmãs, Hesheley Santos Lima e Manuela Santos Lima, por me proporcionarem a leveza necessária nos dias mais difíceis, tornando essa caminhada mais significativa.

Ao meu amado, Gabriel Antonio Gonçalves Lima, agradeço por todo o amor, paciência e apoio diante de cada desafio. Seu suporte e acolhimento foram essenciais nos momentos em que mais precisei.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para minha formação acadêmica e pessoal e fizeram parte desta conquista. Este trabalho representa não apenas o encerramento de um ciclo, mas a realização de um sonho construído com o apoio e o amor de muitas pessoas.

*E tudo quanto pedirdes em oração, crendo,
recebereis.*

Mateus 21:22

RESUMO

O presente trabalho analisa a importância do registro civil de nascimento como instrumento essencial para o reconhecimento jurídico da pessoa natural e para o exercício da cidadania. Parte-se da compreensão de que a certidão de nascimento constitui o primeiro documento oficial do indivíduo, possibilitando o acesso a direitos fundamentais, serviços públicos e políticas sociais. O estudo aborda os impactos decorrentes da ausência de registro civil, especialmente a invisibilidade jurídica, a exclusão social e a limitação do acesso à saúde, educação, assistência social, trabalho, previdência e participação política. Também examina o fenômeno do sub-registro civil no Brasil, com enfoque nas comunidades vulneráveis e nas peculiaridades do Estado do Maranhão, onde fatores como pobreza, desinformação, distância geográfica, fragilidade dos serviços públicos e desigualdades regionais dificultam a erradicação do problema. A pesquisa destaca o papel das unidades interligadas de registro civil, dos cartórios, da Defensoria Pública, do Poder Judiciário, do controle interno municipal e das demais instituições públicas na mitigação do sub-registro. Conclui-se que o registro civil de nascimento não é mero procedimento burocrático, mas condição indispensável para a dignidade da pessoa humana, para a efetivação dos direitos fundamentais e para a inclusão social. Assim, a erradicação do sub-registro exige políticas públicas permanentes, integradas e voltadas especialmente às populações em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: registro civil; sub-registro; certidão de nascimento; cidadania; dignidade da pessoa humana.

ABSTRACT

This undergraduate thesis analyzes the importance of birth civil registration as an essential instrument for the legal recognition of natural persons and for the exercise of citizenship. It is based on the understanding that the birth certificate is the individual's first official document, enabling access to fundamental rights, public services, and social policies. The study addresses the impacts resulting from the absence of civil registration, especially legal invisibility, social exclusion, and restricted access to health care, education, social assistance, work, social security, and political participation. It also examines the phenomenon of civil under-registration in Brazil, focusing on vulnerable communities and on the specific characteristics of the State of Maranhão, where factors such as poverty, lack of information, geographical distance, fragile public services, and regional inequalities hinder the eradication of the problem. The research highlights the role of interconnected civil registration units, registry offices, the Public Defender's Office, the Judiciary, municipal internal control, and other public institutions in reducing under-registration. It concludes that birth civil registration is not merely a bureaucratic procedure, but an indispensable condition for human dignity, the enforcement of fundamental rights, and social inclusion. Therefore, eradicating civil under-registration requires permanent, integrated public policies aimed especially at populations in situations of vulnerability.

Keywords: civil registration; under-registration; birth certificate; citizenship; human dignity.

LISTA DE SIGLAS

ANOREG — Associação dos Notários e Registradores do Brasil

ARPEN/MA — Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Maranhão

BPC — Benefício de Prestação Continuada

CC — Código Civil

CF — Constituição Federal

CNJ — Conselho Nacional de Justiça

COGEX – Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial

CPF — Cadastro de Pessoa Física

CRAS — Centro de Referência de Assistência Social

DF — Distrito Federal

DNV — Declaração de Nascido Vivo

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LRP — Lei de Registros Públicos

MA — Maranhão

MP — Ministério Público

RG — Registro Geral

SUS — Sistema Único de Saúde

TJMA — Tribunal de Justiça do Maranhão

UFMA — Universidade Federal do Maranhão

UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O REGISTRO CIVIL COMO PRESSUPOSTO DE DIREITOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	14
2.1	Evolução histórica do registro civil e seu papel no sistema jurídico	16
2.2	A relação entre registro civil e o exercício de direitos fundamentais	19
2.3	O registro civil como instrumento de identificação estatal e planejamento de políticas públicas	21
3	O SUB-REGISTRO CIVIL NO MARANHÃO: COMUNIDADES VULNERÁVEIS	24
3.1	Diagnóstico do sub-registro civil no Maranhão: dados, indicadores e peculiaridades regionais.....	26
3.2	A função do controle interno municipal e das instituições públicas na mitigação do sub-registro	28
3.3	Políticas públicas de erradicação do sub-registro: análise da efetividade das ações no estado do Maranhão	32
4.	OS IMPACTOS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE REGISTRO CIVIL.....	37
4.1	Invisibilidade jurídica: consequências, civis, sociais e políticas ..	38
4.2	Exclusão do acesso a serviços públicos essenciais e políticas sociais	40
4.3	O papel das unidades interligadas de registro civil: avanços e desafios persistentes	43
5.	CONCLUSÃO.....	47
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51
	APÊNDICE A – Questionário semiestruturado aplicado à escrevente do Cartório de Registro Civil de São Francisco do Brejão - MA	53

APÊNDICE B – Transcrição parcial da entrevista realizada com a escrevente do Cartório de Registro Civil de São Francisco do Brejão - MA.....	55
---	-----------

1. INTRODUÇÃO

O registro civil de nascimento constitui um dos principais instrumentos de reconhecimento jurídico da pessoa natural perante o Estado e a sociedade. Embora a existência humana anteceda qualquer formalidade documental, é por meio do registro civil que o indivíduo passa a ser oficialmente identificado, podendo exercer, de maneira mais efetiva, prerrogativas jurídicas, sociais e políticas. Nesse sentido, a certidão de nascimento representa o primeiro documento da pessoa, funcionando como porta de entrada para a obtenção de outros documentos essenciais.

No ordenamento jurídico brasileiro, a personalidade civil da pessoa tem início com o nascimento com vida, conforme estabelece o Código Civil. Entretanto, ainda que a personalidade jurídica não dependa do registro para existir, a ausência de documentação dificulta a comprovação dessa condição perante instituições públicas e privadas. Assim, a falta de registro civil produz uma contradição relevante: a pessoa existe no plano fático e é titular de direitos, mas encontra obstáculos concretos para exercê-los plenamente.

Esse problema revela-se ainda mais grave quando analisado em regiões marcadas por desigualdades históricas, vulnerabilidade socioeconômica e dificuldades de acesso aos serviços públicos. No Maranhão, o sub-registro civil apresenta peculiaridades relacionadas à vulnerabilidade socioeconômica, à desinformação, à fragilidade dos serviços públicos e à existência de comunidades rurais, tradicionais e periféricas que enfrentam maiores barreiras para a regularização documental. Desse modo, a ausência de registro civil assume dimensão não apenas individual, mas também coletiva e institucional.

A invisibilidade jurídica decorrente da falta de registro civil impacta diretamente a capacidade de exercício dos direitos. Sem a documentação básica, o indivíduo pode encontrar dificuldades para comprovar nome, idade, filiação, nacionalidade e estado civil, elementos indispensáveis para sua participação nas relações jurídicas. Além disso, a ausência de registro pode comprometer o direito ao nome, à capacidade civil, ao casamento, à herança, ao reconhecimento de vínculos familiares, ao acesso à justiça e à formalização de atos da vida civil.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como problema central a seguinte indagação: quais são os efeitos concretos da invisibilidade jurídica gerada pela ausência de registro civil no exercício e na realização dos direitos civis previstos

no ordenamento jurídico brasileiro? Parte-se da hipótese de que a falta de registro civil compromete significativamente o exercício dos direitos civis, uma vez que impede ou dificulta o reconhecimento formal da pessoa perante o Estado e as instituições sociais.

O objetivo geral da pesquisa consiste em investigar os impactos da invisibilidade jurídica resultante da ausência de registro civil no exercício dos direitos civis à luz do ordenamento jurídico brasileiro. Como objetivos específicos, busca-se examinar a importância do registro civil para a fruição de direitos; identificar os principais direitos civis afetados pela ausência de documentação; e analisar dados, pesquisas e indicadores relacionados ao sub-registro civil, especialmente no contexto de comunidades vulneráveis.

A justificativa do estudo está relacionada à relevância social e jurídica do tema. A universalização do registro civil é condição indispensável para a efetivação da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Em um país marcado por profundas desigualdades sociais e regionais, compreender os efeitos da ausência de documentação civil permite evidenciar mecanismos de exclusão que ainda persistem na realidade brasileira. Além disso, a pesquisa contribui para o debate jurídico ao demonstrar que o registro civil não é mero procedimento formal, mas instrumento essencial para a inclusão social e para a concretização dos direitos fundamentais.

Quanto a metodologia da pesquisa, adota-se a abordagem exploratória e descritiva, pois busca aprofundar a compreensão acerca da invisibilidade jurídica decorrente da ausência de registro civil e descrever seus principais efeitos sociais e jurídicos. Utiliza-se o método indutivo, partindo da hipótese de que a ausência de registro civil prejudica o exercício dos direitos civis e dificulta a efetivação de direitos fundamentais. Para tanto, são utilizados procedimentos bibliográficos e documentais, com análise de doutrina, legislação, relatórios técnicos, dados oficiais e documentos institucionais relacionados ao tema.

Como parte de um procedimento adicional de coleta de dados, foi realizada uma pesquisa de campo através da aplicação presencial de um questionário semiestruturado com a escrevente autorizada do Cartório de Registro Civil do Município de São Francisco do Brejão—MA. A entrevista ocorreu de forma presencial e foi gravada em áudio, com a permissão da participante, para garantir a precisão das informações obtidas.

O objetivo do instrumento de pesquisa foi identificar questões relacionadas ao funcionamento do serviço de registro, as dificuldades encontradas na realização do

registro civil e as possíveis medidas adotadas para reduzir o sub-registro no município. Após a coleta, as respostas foram analisadas qualitativamente e serviram de complemento aos dados obtidos nas fontes bibliográficas, normativas e documentais utilizadas na pesquisa.

Além disso, utilizou-se a análise de relatório institucional fornecido por um dos servidores do Núcleo de Combate ao Sub-registro Civil e Promoção do Acesso à Documentação Básica do Tribunal de Justiça do Maranhão, contendo ações desenvolvidas no estado entre os anos de 2024 e 2026. O documento foi utilizado para identificar estratégias institucionais de enfrentamento ao sub-registro.

Este trabalho contou com o apoio de inteligência artificial (IA) para fins de aprimoramento textual, especialmente no que se refere à seleção doutrinária e análise de dados. Ressalta-se que, entretanto, que todas as argumentações, conceitos e conclusões permanecem de inteira responsabilidade do autor, em conformidade com os princípios de integridade científica e honestidade intelectual, nos termos da Portaria CNPQ nº 2.664/2026.

A estrutura do trabalho organiza-se de modo a permitir a compreensão progressiva do problema. Inicialmente, aborda-se o registro civil como pressuposto de direitos no ordenamento jurídico brasileiro, destacando sua evolução histórica e sua relação com os direitos fundamentais. Em seguida, analisam-se os impactos decorrentes da ausência de registro civil, especialmente a invisibilidade jurídica, a exclusão do acesso a serviços públicos essenciais e o papel das unidades interligadas de registro civil. Por fim, examina-se o sub-registro civil no Brasil, com enfoque nas comunidades vulneráveis e nas peculiaridades do Estado do Maranhão, considerando dados, indicadores, políticas públicas e a atuação das instituições responsáveis pela mitigação do problema.

Assim, o presente estudo pretende demonstrar que o registro civil de nascimento é elemento indispensável para a existência jurídica plena da pessoa natural. Sua ausência compromete não apenas a vida individual do sujeito, mas também a capacidade do Estado de formular políticas públicas inclusivas. Dessa forma, o enfrentamento do sub-registro caracteriza-se como mecanismo indispensável para a efetivação da personalidade jurídica e para a concretização dos direitos assegurados pela Constituição.

2. O REGISTRO CIVIL COMO PRESSUPOSTO DE DIREITOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O ideal de dignidade da pessoa humana, que tem suas raízes em ideias filosóficas e teológicas da Antiguidade, foi institucionalizado legalmente ao longo do século XX. Isso ocorreu especialmente após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 e, no cenário brasileiro, com a promulgação da Constituição Federal em 1988. Tal princípio assumiu uma posição central dentro da estrutura normativa, sendo estabelecido como a base da República Federativa do Brasil, conforme denota o artigo 1º, inciso III, da CF. Com essa centralidade em valores, toda a ordem jurídica passou a ser guiada pela obrigação de garantir condições mínimas para uma vida digna, o que, necessariamente, implica no reconhecimento jurídico da existência do indivíduo.

Neste contexto, o registro civil de nascimento se revela como um elemento essencial para a concretização da personalidade jurídica. Apesar do que dispõe o Código Civil de 2002 em seu artigo 2º, ao afirmar que a personalidade civil de uma pessoa se inicia no momento do nascimento com vida, essa determinação, por si só, não assegura a inclusão do indivíduo no âmbito jurídico. Isso se deve ao fato de que é através do registro civil que essa personalidade se torna visível para todos, oponível erga omnes e capaz de gerar efeitos reais nas interações sociais e jurídicas.

O registro civil, assim, não se restringe a um mero procedimento formal ou administrativo, pois, embora não crie a pessoa, representa um verdadeiro instrumento de reconhecimento do Estado da existência do indivíduo, permitindo a efetivação integral de seus direitos. É a partir desse registro que se torna possível a obtenção de documentos essenciais, como a carteira de identidade, o CPF e o título de eleitor, que, por sua vez, viabilizam o exercício de direitos civis, políticos e sociais. Na ausência do registro, o indivíduo permanece à margem do sistema jurídico, impossibilitado de exercer plenamente sua cidadania.

Acerca do tema, destaca-se que:

Apesar de herdar a personalidade desde o nascimento, um indivíduo deve formalizar sua existência por meio de um registro civil de nascimento para que possa se tornar possível a individualização como atributo da personalidade. A falta de registro de nascimento acarreta a mais cruel desigualdade a que o ser humano pode ser submetido, na medida que lhe nega existência social, com consequências catastróficas.

(CALIXTO; PARENTE, 2017, P. 192).

A relevância do registro civil é enfatizada pela Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), que regula os procedimentos de registro no Brasil, proporcionando segurança jurídica, autenticidade e transparência. Esta norma estabelece as orientações para o registro de nascimentos, casamentos e óbitos, assegurando que essas ações sejam executadas de modo uniforme e acessível, assegurando a universalização do reconhecimento jurídico dos indivíduos.

Além disso, o registro civil serve como um pressuposto para o acesso a direitos fundamentais, pois possibilita a identificação da pessoa em relação ao Estado. Sem essa identificação, a efetivação de políticas públicas eficazes torna-se impossível, já que o Estado não consegue sequer reconhecer a existência de determinados indivíduos. Assim, a falta de registro civil não somente afeta os direitos individuais, mas também dificulta a atuação do próprio Estado.

Vale ressaltar que a questão do sub-registro civil no Brasil está profundamente conectada a desigualdades sociais enraizadas ao longo dos séculos, afetando principalmente grupos em situação de vulnerabilidade, como comunidades rurais, povos tradicionais e indivíduos que vivem em extrema pobreza. Nesses cenários, a ausência do registro civil não se trata apenas de uma falha administrativa, mas sim um elemento de exclusão social, que mantém ciclos de marginalização e obstrui o acesso a oportunidades básicas.

Diante do exposto, o enfrentamento do sub-registro deve ser entendido como uma política pública fundamental que se destina não apenas à organização da documentação, mas também à facilitação da inclusão social e à concretização dos direitos básicos. É importante reconhecer que a cidadania vai além das disposições legais, haja vista que depende de circunstâncias reais que viabilizem sua efetivação.

Portanto, o registro civil deve ser compreendido como um elemento fundamental da cidadania, na medida em que possibilita o reconhecimento jurídico do ser humano e sua integração na sociedade. Sem esse registro, o indivíduo encontra-se em situação de invisibilidade para o Estado, privado de direitos e excluído da participação plena na vida em sociedade.

2.1 Evolução histórica do registro civil e seu papel no ordenamento jurídico

A exigência de registrar e identificar indivíduos remonta desde a gênese das sociedades estruturadas. Desde a Antiguidade, havia práticas rudimentares de controle populacional, muitas vezes vinculadas a interesses fiscais, militares ou religiosos. O registro na Bíblia a respeito do censo ordenado pelo Imperador Romano, na época do nascimento de Jesus Cristo, é um exemplo marcante dessa antiga preocupação governamental com a identificação dos indivíduos.

Durante a Idade Média, a documentação de eventos importantes, como nascimento, casamento e óbito, ficou sob a responsabilidade da Igreja Católica, que exercia forte influência sobre a estrutura social e política da época. Nesse período, o batismo desempenhava uma dupla função: era tanto um rito religioso quanto uma formalidade civil, sendo o principal meio de registro da vida de um indivíduo. Contudo, esse sistema apresentava limitações significativas, principalmente em termos de universalidade, uma vez que excluía aqueles que não professavam a fé católica.

De acordo com Carlos Roberto Gonçalves, os registros eclesiásticos, embora relevantes em seu contexto histórico pelo valor probante considerado incontestável, não garantiam igualdade de tratamento, pois estavam condicionados à adesão religiosa, o que mostrava-se insuficiente para atender as necessidades públicas. Por vezes, com o surgimento de outras religiões, a exclusão de pessoas que não seguiam os ensinamentos da Igreja Católica se tornou mais acentuada, ressaltando a necessidade de um sistema laico e universal de registro civil, capaz de assegurar o reconhecimento de todos os indivíduos, independentemente de suas crenças.

A transição para um modelo estatal de registro civil decorre com o advento da Modernidade, especialmente após a Revolução Francesa, que estabeleceu a separação entre Igreja e Estado, atribuindo ao poder público a responsabilidade pelos registros civis. Esse movimento representa um ponto fundamental na construção de um sistema legal baseado na igualdade e na universalidade.

No Brasil, o desenvolvimento do registro civil ocorreu de forma gradual. Durante o período imperial, o Decreto nº 5.604/1874 surge como um marco legal representando uma das primeiras tentativas de organização dos registros sob a tutela do Estado, embora ainda houvesse forte influência da Igreja. Criado durante o período imperial, esse regulamento visava oficializar os atos civis diante de terceiros com as averbações sob a responsabilidade dos Escrivães do Juizado de Paz. No entanto, a consolidação de um sistema mais estruturado ocorreu apenas com a Lei nº 6.015/1973, Lei de Registros Públicos, que organizou os serviços registrais com base

nos princípios de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia, estabelecendo diretrizes uniformes por todo o país. Contudo, para que esse progresso ocorresse, era imperativo a separação do controle religioso sobre a vida civil, assim, sobrevém o Decreto nº 119-A de 1890, durante a administração de Deodoro da Fonseca, que formalizou o encerramento da união formal entre a igreja e o Estado que vigorava desde o Império, além de assegurar a laicidade, fundamentando a neutralidade religiosa garantido na Constituição de 1891 e reafirmada nas constituições subsequentes.

A CF de 1988 apresentou um novo significado ao registro civil, ao vinculá-lo diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana. Na contemporaneidade, o registro civil ultrapassa a condição de simples instrumento administrativo para tornar-se um verdadeiro mecanismo de efetivação de direitos fundamentais. Com fundamento no art. 236 da CF, sua natureza jurídica é a de serviço público delegado, exercido por registradores no âmbito dos cartórios, sob a fiscalização do Poder Judiciário. Entretanto, sua relevância não se limita apenas à formalização de atos: ao assegurar autenticidade, segurança jurídica e eficácia nos registros da vida civil, desde o nascimento à morte, o sistema registral viabiliza o reconhecimento da pessoa e, por conseguinte, o exercício pleno da cidadania. Desse modo, o registro civil revela-se como um elemento estruturante do Estado Democrático de Direito, ao conferir visibilidade jurídica ao indivíduo e permitir sua inserção na comunidade.

A análise histórica evidencia que a função jurídica do registro civil não permaneceu inalterada, mas se adaptou às transformações sociais e institucionais ao longo da época. Na Antiguidade, sua finalidade era principalmente o controle do Estado, especialmente no que tangia às questões fiscais e militares. Durante a Idade Média, o registro assumiu caráter majoritariamente religioso, servindo como meio de legitimação social, sem assegurar, de maneira ampla, o reconhecimento de direitos. Somente com a chegada da Modernidade é que se verifica sua transformação em instrumento jurídico de reconhecimento civil, desvinculado da religião e orientado para a universalidade. Tal mudança reflete a transição para um modelo jurídico que prioriza a dignidade da pessoa humana e a efetivação de direitos fundamentais.

A Lei nº 9.534/1997, ao estabelecer a gratuidade do registro civil de nascimento e óbitos, representa um avanço significativo na democratização do acesso a esse direito, eliminando obstáculos financeiros que dificultavam sua realização. Tal medida evidencia o comprometimento do Estado com a universalização do registro civil,

especialmente para os grupos vulneráveis. Mais recentemente, ações do Conselho Nacional de Justiça, como o Provimento nº 149/2023, têm buscado simplificar os procedimentos de registro, especialmente nos casos de registro civil tardio, auxiliando na redução do sub-registro e promovendo a inclusão social. Essas ações indicam uma mudança de perspectiva, que passa a priorizar o acesso ao registro como direito fundamental.

A evolução histórica do registro civil revela a superação de sua função originária como ferramenta de controle governamental, passando a configurar-se, no Estado contemporâneo, como verdadeiro mecanismo de inclusão jurídica e de reconhecimento da personalidade. Nessa perspectiva, o desenvolvimento do sistema registral no Brasil demonstra um processo de crescente complexidade normativa, por meio do qual o registro civil deixa de desempenhar função meramente administrativa para assumir papel central na organização do ordenamento jurídico, permitindo o exercício de direitos e a concretização da cidadania. Assim, consolida-se um modelo alicerçado nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da universalidade, no qual o registro não apenas identifica o indivíduo, mas o insere, de forma plena, no âmbito de proteção jurídica estatal. Todavia, a permanência das desigualdades sociais demonstram que ainda existem desafios a serem superados, exigindo a persistência de políticas públicas voltadas à efetivação desse direito.

Apesar da notável evolução normativa e institucional do registro civil no Brasil, persiste uma discrepância entre a previsão legal e sua efetiva concretização, especialmente no que diz respeito à universalização do acesso. A persistência do sub-registro civil ainda evidencia a presença de indivíduos que, ainda que existem na realidade, permanecem à margem do reconhecimento jurídico estatal, configurando uma forma de invisibilidade que contrasta com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis no relatório “Estimativas de Sub-Registro de Nascimentos e Óbitos”, no ano de 2023 o Brasil apresentou uma taxa de sub-registro de nascimento de 1,05%, correspondente a cerca de 26,8 mil nascimentos não formalizados perante os cartórios de registro civil. Tal cenário evidencia que a formalização do registro civil, embora assegurada por lei, enfrenta barreiras de ordem social, econômica e estrutural, sobretudo em regiões mais vulneráveis. Nesse sentido, torna-se imperativa a necessidade de contínua intervenção do Estado e das instituições, não apenas no aprimoramento normativo, mas na criação e

implementação de políticas públicas eficazes que garantam o acesso universal ao registro civil, condição indispensável para a plena realização da dignidade da pessoa humana.

2.2 Relação entre registro civil e direitos fundamentais

O registro civil pode ser entendido como o ato jurídico por meio do qual o Estado reconhece formalmente a existência da pessoa natural, atribuindo-lhe identidade, nome e aptidão para participar das relações jurídicas. Trata-se de instrumento fundamental para a individualização do sujeito, possibilitando sua inserção no ordenamento jurídico e o habilitando para o exercício de direitos e obrigações. Nesse sentido, o registro civil ultrapassa a mera função administrativa, assumindo papel importante na estruturação social e jurídica.

A relevância desse mecanismo se baseia diretamente no princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1º, inciso III, da CF, uma vez que o reconhecimento formal da existência do indivíduo constitui pressuposto essencial para que este seja tratado como titular de direitos. A ausência de registro prejudica esse reconhecimento, colocando o indivíduo à margem da ordem jurídica e social.

Conforme destaca Tartuce (2015), os direitos da personalidade — dentre os quais se inserem o nome e a identidade — estão intimamente ligados à dignidade da pessoa humana, sendo o *princípio dos princípios*, o principal fundamento da personalização do Direito Civil. Na prática, o registro civil funciona na realidade concreta, como um verdadeiro “filtro de acesso” aos direitos fundamentais, não apenas como um ponto de vista meramente teórico, mas sobretudo no plano prático de sua fruição. Isso se torna evidente a partir da interpretação do art. 2º, caput, do Código Civil de 2002, o qual estabelece que a personalidade civil tem início com o nascimento com vida. Todavia, embora a personalidade jurídica surja sem a necessidade de qualquer formalidade, o gozo pleno e efetivo dos direitos que dela derivam está em grande parte condicionado à formalização do registro civil, que confere reconhecimento estatal e viabiliza a inserção do indivíduo no âmbito das relações jurídicas.

Além disso, o registro civil apresenta estreita relação especialmente no que se refere ao princípio da igualdade, estabelecido no art. 5º. Isso ocorre porque a falta de

registro impede que algumas pessoas acessem direitos fundamentais de maneira igualitária, resultando em uma situação de desigualdade substancial. Da mesma forma, os direitos sociais mencionados no art. 6º, como educação, saúde e assistência social, necessitam da identificação do cidadão perante o Estado para que possam ser devidamente exercidos. Sem o registro civil, o acesso a tais direitos torna-se significativamente dificultado, mostrando que a mera previsão normativa não é suficiente para garantir sua concretização (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, o registro civil se revela como um pressuposto essencial para o exercício dos direitos fundamentais, atuando como uma conexão entre a previsão constitucional e a realidade social. A sua ausência acarreta no fenômeno da invisibilidade jurídica, condição em que a pessoa, apesar de existente no plano fático, não é reconhecida pelo Estado, ficando impedida de acessar serviços públicos básicos, como matrícula em instituições de ensino, atendimento no sistema de saúde, ingresso em programas sociais e obtenção de documentos essenciais. Esse cenário apresenta uma forma de exclusão estrutural que compromete não apenas direitos individuais, mas também a eficácia das políticas públicas.

Sob a ótica da cidadania, o registro civil ocupa posição central ao viabilizar a transição da existência meramente formal para a cidadania plena. Embora a CF reconheça a cidadania como um dos pilares da República (art. 1º, II), sua efetivação requer condições concretas que permitam ao indivíduo participar ativamente da vida social, política e econômica. Sem o registro civil, a cidadania permanece no plano abstrato, uma vez que o indivíduo não consegue exercitá-la em sua totalidade. Portanto, o registro civil deve ser compreendido como instrumento de inclusão social, proporcionando não apenas o reconhecimento jurídico do cidadão, mas também sua inserção integral na coletividade.

Na esfera dos direitos da personalidade, o registro civil também assume papel crucial, ao permitir a manifestação de características essenciais da pessoa, tais como o nome, a filiação e a identidade. De acordo com Maria Helena Diniz, tais direitos são inerentes à condição humana e indispensáveis ao pleno desenvolvimento da personalidade, sendo sujeitos à proteção jurídica (DINIZ, 2023). De forma complementar, Carlos Roberto Gonçalves destaca que, é no registro civil que pode-se encontrar efetivamente a biografia jurídica de cada cidadão, tendo por base a publicidade, cujo atributo é provar a situação do registrado e torná-la conhecida por terceiros e pelo Estado (GONÇALVES, 2012). Dessa forma, o registro civil não apenas

formaliza a existência da pessoa, mas também assegura a proteção de seus direitos mais fundamentais.

Perante isso, fica claro que o registro civil vai além de ser apenas um mecanismo formal de identificação, mas constitui elemento central para a efetivação dos direitos fundamentais em suas diversas dimensões. Quer seja pressuposto de acesso a direitos, como instrumento de concretização da cidadania ou como forma de salvaguarda dos direitos da personalidade, o registro civil se torna indispensável para a promoção da dignidade da pessoa humana e para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva.

2.3 O registro civil como instrumento de identificação estatal e planejamento de políticas públicas

O registro civil das pessoas naturais desempenha uma função que vai além da mera formalização documental dos eventos da vida civil. Embora tradicionalmente seja visto como um mecanismo para validar o nascimento, casamento, falecimento e outros atos de relevância jurídica, sua pertinência nos dias atuais também é evidenciada como um meio de identificação estatal e de organização administrativa. Isso permite que o Estado compreenda a estrutura populacional, planeje ações governamentais e crie políticas públicas que se alinhem às necessidades sociais vigentes.

Nesse cenário, o registro civil é uma das principais maneiras de validação institucional da existência do indivíduo perante as autoridades. Por meio do registro de nascimento, especialmente, a pessoa passa a fazer parte oficialmente dos sistemas estatais de identificação, tornando-se um potencial beneficiário de direitos, serviços e políticas promovidas pelo Estado. Não se restringe apenas à formalização do nome e da filiação, mas abrange a inclusão do indivíduo em um conjunto de relações jurídicas e administrativas essenciais para o pleno exercício da cidadania.

A importância administrativa do registro civil está intrinsecamente ligada à produção de dados populacionais. Conforme o disposto no art. 1º, caput, da Lei nº 6.015/73, Lei de Registros Públicos, a finalidade institucional dos registros é garantir a autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos das pessoas naturais, assim, as informações coletadas pelos cartórios constituem uma fonte valiosa para a criação de estatísticas demográficas e indicadores sociais, permitindo ao poder público

reconhecer padrões populacionais, taxas de natalidade e mortalidade, distribuição geográfica da população e características socioeconômicas relevantes para o planejamento governamental. A elaboração de políticas públicas eficazes depende, em grande medida, da disponibilidade de dados precisos e abrangentes sobre os grupos sociais que as medidas visam atingir.

Nesse aspecto, o registro civil atua como um mecanismo de inteligência estatal, possibilitando que os órgãos públicos desenvolvam estratégias de atuação fundamentadas em evidências. Setores como saúde, educação, assistência social e proteção à infância utilizam dados populacionais para estabelecer prioridades, alocar recursos e definir metas de atendimento. O planejamento de campanhas de vacinação, a criação de vagas em escolas, a concepção de programas de transferência de renda e a ampliação de serviços públicos demandam um conhecimento prévio sobre a quantidade e as características da população que será atendida. Sobre a relevância dos fatos registrados para a vida jurídica do indivíduo, destaca-se que:

Seu interesse reside na importância mesma de tais fatos e, outrossim, na sua repercussão na existência do cidadão: ele é maior ou menor, capaz ou incapaz, interdito, emancipado, solteiro ou casado, filho, pai. É todo um conjunto de condições a influir sobre sua capacidade e sobre as relações de família, de parentesco e com terceiros (CENEVIVA, 2010, p. 149).

Sob esta perspectiva, observa-se que a falta de registro civil gera impactos que vão além da esfera individual. O sub-registro não apenas compromete o acesso do indivíduo aos direitos fundamentais, mas também restringe a capacidade do Estado de identificar demandas sociais reais e responder de maneira adequada às necessidades coletivas. Indivíduos sem registro tendem a ficar excluídos das bases de dados oficiais, gerando distorções estatísticas e dificultando a criação de políticas públicas efetivas.

Esse quadro é especialmente pertinente em contextos de vulnerabilidade social e desigualdade regional, onde setores da população historicamente se mantêm afastados dos sistemas formais de documentação civil. Nesses casos, o sub-registro não representa apenas uma irregularidade documental, mas um fenômeno que perpetua a exclusão social e aprofunda a invisibilidade administrativa de determinados grupos.

Assim, o registro civil deve ser visto como um elemento crucial não apenas

para a validação legal da identidade e para a realização de direitos fundamentais, mas também como um recurso fundamental na gestão pública e na geração de conhecimento sobre a realidade social. A presença de registros abrangentes e disponíveis permite que o Estado elabore políticas mais inclusivas e específicas, enquanto sua falta prejudica tanto a proteção dos indivíduos quanto a efetividade das ações estatais. Essa observação ressalta a urgência de fortalecer as estratégias de universalização do registro civil, especialmente em áreas com elevados índices de sub-registro.

3. O SUB-REGISTRO CIVIL NO MARANHÃO: COMUNIDADES VULNERÁVEIS

O sub-registro civil de nascimento é um fenômeno social e jurídico caracterizado pela ausência de registro de nascimento dentro do prazo legal ou, em sentido mais amplo, pela inexistência de registro civil da pessoa perante o Estado. Trata-se de um problema que ultrapassa a esfera documental, pois compromete o reconhecimento formal da pessoa, limita o exercício da cidadania e dificulta o acesso a direitos fundamentais.

No Brasil, o registro civil de nascimento é o primeiro ato jurídico de identificação da pessoa natural. A partir dele, torna-se possível a emissão de outros documentos essenciais, como Cadastro de Pessoa Física, Registro Geral, Carteira de Trabalho, título de eleitor e cartão do Sistema Único de Saúde. Por isso, a ausência desse registro cria uma barreira inicial que repercute durante toda a vida do indivíduo, especialmente quando se trata de pessoas pertencentes a comunidades vulneráveis.

A CF estabelece como fundamentos da República a cidadania e a dignidade da pessoa humana, além de garantir direitos sociais como saúde, educação, assistência social, trabalho e previdência (BRASIL, 1988). No entanto, esses direitos, embora formalmente universais, muitas vezes dependem da comprovação documental da existência civil da pessoa. Assim, quando uma criança nasce e não é registrada, ela passa a enfrentar obstáculos para ser reconhecida pelo Estado e incluída em políticas públicas.

Na obra intitulada *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, Ingo Wolfgang Sarlet faz uma distinção entre a eficácia jurídica e a eficácia social dos direitos fundamentais. A eficácia jurídica está ligada à capacidade da norma de gerar efeitos no âmbito jurídico, enquanto a eficácia social se refere à efetivação desses direitos no plano fático e social. O autor ressalta que, mesmo com a ampla menção constitucional aos direitos fundamentais, existe uma considerável discrepância entre sua proteção formal e a sua real implementação, principalmente em situações caracterizadas por desigualdade e exclusão social. Essa realidade é claramente observada no contexto de invisibilidade jurídica no Estado do Maranhão, onde, apesar de todos serem oficialmente reconhecidos como detentores de direitos, a falta de documentação civil impede, na prática, que milhares de pessoas usufruam plenamente dessas garantias.

A Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos, disciplina o registro civil das pessoas naturais e demonstra a importância desse sistema para conferir

publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos da vida civil (BRASIL, 1973). O Código Civil, por sua vez, determina que a personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida, reconhecendo que toda pessoa é titular de direitos e deveres na ordem civil (BRASIL, 2002). Contudo, ainda que a personalidade exista desde o nascimento com vida, o registro civil é o instrumento que comprova publicamente essa condição.

Nesse sentido, Diniz (2023) destaca que a pessoa natural é titular de direitos da personalidade, os quais são essenciais à dignidade humana. Entre esses direitos, estão o nome, a identidade, a integridade e o reconhecimento jurídico da pessoa. Tartuce (2015) também ressalta que a personalidade civil permite ao indivíduo participar das relações jurídicas, sendo sujeito de direitos e deveres. Gonçalves (2012), por sua vez, afirma que a pessoa natural é o centro das relações jurídicas civis, o que reforça a relevância da identificação formal para a atuação social e jurídica do indivíduo.

O sub-registro, portanto, atinge de modo mais intenso as populações em situação de vulnerabilidade social. Entre os grupos mais afetados estão comunidades rurais, povos indígenas, comunidades quilombolas, populações ribeirinhas, moradores de áreas periféricas, pessoas em situação de rua, migrantes, refugiados e famílias residentes em locais de difícil acesso. Nessas realidades, a ausência de registro civil está ligada a fatores como pobreza, desinformação, distância dos cartórios, fragilidade dos serviços públicos e dificuldade de deslocamento.

Calixto e Parente (2017) observam que o registro civil das pessoas naturais possui função pública essencial, pois permite ao Estado reconhecer juridicamente fatos fundamentais da vida humana, como nascimento, casamento e óbito. Desse modo, a falta de registro compromete a própria relação entre indivíduo e Estado, gerando invisibilidade jurídica e exclusão social.

No caso das comunidades vulneráveis, o sub-registro não pode ser compreendido como uma simples omissão individual da família. Muitas vezes, ele decorre de desigualdades estruturais. Há famílias que não registram seus filhos por desconhecimento, ausência de documentação dos pais, dificuldade de acesso aos serviços registrares, nascimento fora de unidades hospitalares ou falta de orientação adequada. Em outros casos, a ausência do pai, conflitos familiares, maternidade precoce ou situação de extrema pobreza dificultam o registro.

Dessa forma, o enfrentamento do sub-registro exige atuação integrada entre

cartórios, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, conselhos tutelares, unidades de saúde, escolas, assistência social e gestão municipal. A erradicação do sub-registro depende não apenas de previsão legal, mas de políticas públicas permanentes, descentralizadas e sensíveis às particularidades regionais.

3.1 Diagnóstico do sub-registro civil no maranhão: dados, indicadores e peculiaridades regionais

O Maranhão historicamente apresenta desafios relevantes no enfrentamento do sub-registro civil de nascimento. Esses desafios estão relacionados às características sociais, territoriais e econômicas do estado, que possui significativa população em áreas rurais, comunidades tradicionais, municípios de difícil acesso e regiões marcadas por vulnerabilidade socioeconômica.

De acordo com dados divulgados pelo Governo do Maranhão com base em levantamento do IBGE, o estado apresentou, em 2023, taxa estimada de sub-registro de nascimento de 2,9%, a menor dos últimos oito anos. Em 2015, esse índice era de 12,16%, o que demonstra uma redução expressiva ao longo do período. Em relação a 2022, quando a taxa era de 3,3%, houve queda de 0,4 ponto percentual.

Esses dados revelam avanço importante, mas também indicam que o problema ainda persiste. Embora a redução do sub-registro seja significativa, o percentual de 2,9% representa crianças que ainda não foram registradas no tempo adequado. Assim, mesmo diante da melhora dos indicadores, o Maranhão ainda precisa fortalecer ações de busca ativa, ampliação das unidades interligadas e integração entre os órgãos públicos.

Segundo informação divulgada pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, em 2023 os cartórios maranhenses contabilizaram mais de 99.306 registros de nascimento. O mesmo levantamento apontou que 96,7% das crianças nasceram em hospitais ou unidades de saúde, dado importante porque demonstra o potencial das maternidades como espaços estratégicos para a emissão imediata da certidão de nascimento.

Esse indicador é especialmente relevante para o diagnóstico do sub-registro no estado. Se a maioria dos nascimentos ocorre em unidades de saúde, a instalação de unidades interligadas em maternidades torna-se uma medida eficaz para evitar que a

criança receba alta hospitalar sem registro civil. Assim, a política de registro nas maternidades atua diretamente na prevenção do sub-registro, aproximando o serviço cartorial da população.

Apesar desse avanço, o Maranhão possui peculiaridades regionais que dificultam a erradicação completa do sub-registro. O estado possui municípios extensos, áreas de difícil deslocamento, comunidades rurais afastadas, populações ribeirinhas, quilombolas e indígenas, além de bolsões de pobreza em regiões urbanas e periurbanas. Nessas localidades, a distância até cartórios e órgãos públicos pode ser um dos principais obstáculos para o registro.

Além da distância geográfica, há fatores sociais que contribuem para o sub-registro. Entre eles, destacam-se a baixa escolaridade, a falta de informação sobre a gratuidade do registro de nascimento, a ausência de documentação dos pais, a fragilidade do acompanhamento pré-natal, a informalidade das relações familiares e a dificuldade de acesso aos serviços de assistência social. Esses elementos mostram que o sub-registro não é apenas um problema jurídico, mas também um fenômeno associado à desigualdade social.

A CF estabelece que todos são iguais perante a lei e que a dignidade da pessoa humana constitui fundamento da República (BRASIL, 1988). No entanto, quando uma criança nasce e permanece sem registro, essa igualdade torna-se apenas formal, pois ela não consegue acessar plenamente os mecanismos de proteção do Estado. O registro civil, nesse sentido, é condição prática para o exercício da cidadania.

O Código Civil dispõe que a personalidade civil começa com o nascimento com vida (BRASIL, 2002). Entretanto, para que essa personalidade seja comprovada perante instituições públicas e privadas, é necessário o registro de nascimento. Assim, o sub-registro cria uma situação contraditória: a pessoa existe juridicamente como sujeito de direitos, mas não possui documento que comprove sua existência civil.

Diniz (2023) afirma que os direitos da personalidade são essenciais à pessoa humana e estão diretamente vinculados à sua dignidade. Nessa perspectiva, a ausência de registro compromete o direito ao nome, à identidade e ao reconhecimento social. Para Tartuce (2015), a personalidade civil permite que a pessoa seja titular de direitos e deveres, mas a falta de documentação dificulta o exercício concreto desses direitos. Gonçalves (2012) também reforça que a pessoa natural é sujeito de relações jurídicas, o que exige sua identificação perante a ordem civil.

No Maranhão, o diagnóstico do sub-registro deve considerar ainda a situação

de crianças nascidas fora do ambiente hospitalar. Embora o percentual de nascimentos em hospitais seja elevado, ainda há casos de partos domiciliares ou em comunidades afastadas, especialmente em regiões rurais ou de difícil acesso. Nessas situações, a ausência de Declaração de Nascido Vivo ou a dificuldade de deslocamento dos pais até o cartório pode atrasar ou impedir o registro.

Outro ponto relevante é a reprodução intergeracional da falta de documentação. Pais sem registro civil ou com documentação incompleta podem encontrar dificuldades para registrar seus filhos. Isso cria um ciclo de exclusão documental, no qual a ausência de registro dos adultos impacta diretamente a regularização civil das crianças. Por isso, as políticas de enfrentamento ao sub-registro devem contemplar não apenas recém-nascidos, mas também adolescentes, adultos e idosos sem documentação.

Portanto, o diagnóstico do sub-registro civil no Maranhão revela avanços importantes, especialmente na redução percentual do problema e na expansão de mecanismos de registro em maternidades. Contudo, as peculiaridades regionais do estado exigem políticas públicas permanentes, territorializadas e articuladas, capazes de alcançar populações vulneráveis que continuam distantes dos serviços registraes.

3.2 A função do controle interno municipal e das instituições públicas na mitigação do sub-registro

O enfrentamento do sub-registro civil depende de uma atuação coordenada entre diferentes instituições públicas. Embora os cartórios de registro civil exerçam papel central na emissão da certidão de nascimento, a mitigação do problema exige participação ativa dos municípios, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público, dos conselhos tutelares, das unidades de saúde, das escolas e dos serviços de assistência social.

No âmbito municipal, o controle interno possui função estratégica. Sua atuação não se limita à fiscalização contábil ou administrativa da gestão pública. O controle interno também deve acompanhar a efetividade das políticas públicas, verificar se os serviços estão alcançando a população vulnerável e identificar falhas na execução de programas sociais. Assim, quando se trata de sub-registro civil, o controle interno

municipal pode contribuir para diagnosticar omissões, acompanhar indicadores e propor medidas corretivas.

A CF determina que a administração pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Esses princípios orientam a atuação do controle interno, que deve zelar para que as políticas públicas sejam executadas de forma adequada e eficiente. No caso do sub-registro, isso significa acompanhar se o município possui ações efetivas de busca ativa, orientação às famílias, articulação com maternidades e encaminhamento de pessoas sem documentação aos órgãos competentes.

A Lei nº 6.015/1973 disciplina o registro civil das pessoas naturais e estabelece a importância do registro de nascimento como ato essencial da vida civil (BRASIL, 1973). Porém, para que essa norma produza efeitos concretos, é necessário que as instituições públicas criem condições para que a população consiga acessar o serviço. O controle interno pode fiscalizar, por exemplo, se há transporte para comunidades distantes, se os Centros de Referência de Assistência Social orientam as famílias, se as unidades básicas de saúde notificam casos de crianças sem registro e se as escolas identificam alunos sem documentação.

As Secretarias Municipais de Saúde possuem papel fundamental nesse processo. Como grande parte dos nascimentos ocorre em unidades de saúde, os profissionais da saúde podem identificar crianças sem registro, orientar os pais e encaminhar a família para emissão da certidão. No Maranhão, o fato de 96,7% das crianças terem nascido em hospitais ou unidades de saúde em 2023 reforça a relevância da integração entre saúde e registro civil.

A assistência social também desempenha função essencial. Os Centros de Referência de Assistência Social e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social estão mais próximos das famílias em situação de vulnerabilidade. Esses equipamentos públicos podem identificar pessoas sem documentos, orientar sobre a gratuidade do registro, encaminhar demandas à Defensoria Pública e promover ações de busca ativa em comunidades afastadas.

A educação igualmente pode contribuir para a mitigação do sub-registro. As escolas municipais, ao realizarem matrículas, podem identificar crianças sem certidão de nascimento ou com documentação incompleta. Embora a ausência de documento não deva impedir o acesso à educação, ela deve gerar encaminhamento à rede de proteção, para que a situação seja regularizada. Dessa maneira, a escola funciona

como importante espaço de identificação de vulnerabilidades.

O Conselho Tutelar também possui papel relevante, especialmente nos casos envolvendo crianças e adolescentes. Quando uma criança está sem registro, há violação ou ameaça a direitos fundamentais, pois sua identidade civil não está formalmente assegurada. Nesses casos, o Conselho Tutelar pode requisitar serviços públicos, encaminhar a família aos órgãos competentes e acompanhar a regularização documental.

A Defensoria Pública é outra instituição indispensável. Em muitos casos, o registro tardio exige orientação jurídica, especialmente quando há ausência de documentos dos pais, divergências de filiação, nascimento domiciliar sem declaração formal ou pessoas adultas sem qualquer documentação. O Plano Institucional da Defensoria Pública do Maranhão para erradicação do sub-registro destaca que o registro civil de nascimento é o primeiro documento da pessoa e condição para acesso a direitos fundamentais e sociais, como educação, saúde e benefícios assistenciais.

O Poder Judiciário, por meio da Corregedoria Geral da Justiça, também tem função central no combate ao sub-registro. No Maranhão, a Corregedoria tem atuado na instalação de unidades interligadas de registro civil e na orientação de cartórios e municípios. O Conselho Nacional de Justiça informou que as unidades interligadas são instaladas pela Corregedoria em convênio com prefeituras municipais e cartórios de registro civil, demonstrando a importância da cooperação institucional para ampliar o acesso à certidão de nascimento.

A atuação interinstitucional é indispensável porque o sub-registro não é resolvido por uma única entidade. Cartórios emitem o registro, mas precisam estar articulados com hospitais, municípios, órgãos de assistência social, escolas e sistema de justiça. O controle interno municipal, nesse contexto, pode funcionar como mecanismo de acompanhamento e avaliação, verificando se as ações estão sendo realizadas e se os resultados estão sendo alcançados.

Além disso, o controle interno pode contribuir para a produção de dados locais. Muitos municípios não possuem diagnóstico preciso sobre quantas crianças, adolescentes ou adultos estão sem registro civil. Sem dados, a política pública se torna genérica e pouco eficiente. Por isso, é importante que o município monitore informações sobre nascimentos, registros, crianças sem certidão, famílias atendidas e comunidades com maior dificuldade de acesso.

Esse monitoramento também auxilia na formulação de políticas públicas mais

adequadas às peculiaridades locais. Municípios com comunidades rurais distantes, por exemplo, podem necessitar de mutirões itinerantes. Municípios com maternidades podem priorizar unidades interligadas. Já localidades com grande número de pessoas adultas sem documentação podem demandar ações conjuntas com a Defensoria Pública e o Poder Judiciário.

A atuação das instituições públicas deve estar orientada pelo princípio da dignidade da pessoa humana. A ausência de registro civil compromete o reconhecimento jurídico da pessoa e limita o acesso a direitos básicos. Por isso, a mitigação do sub-registro não pode ser tratada como mera regularização burocrática, mas como política de inclusão cidadã.

Dessa forma, o controle interno municipal e as instituições públicas exercem papel decisivo na redução do sub-registro. Sua função envolve fiscalização, planejamento, articulação, produção de dados, busca ativa e garantia de acesso aos serviços públicos. No Maranhão, onde há avanços importantes, mas ainda persistem desigualdades regionais, essa atuação integrada é essencial para alcançar as populações mais vulneráveis.

A análise teórica e normativa apresentada neste capítulo estabelece uma relação parcial com a realidade observada no Município de São Francisco do Brejão–MA. Para entender como essas estruturas institucionais se manifestam na área local, foi realizada uma entrevista pessoal semiestruturada com a escrevente autorizada do Cartório de Registro Civil do município. Os dados coletados revelaram que ainda existem situações relacionadas ao registro tardio e sub-registro na localidade, apesar de não haver uma divulgação sistematizada de dados locais pela serventia. Conforme relatado pela escrevente autorizada há maior incidência entre adultos e pessoas idosas, especialmente entre aqueles com idades entre 50 e 70 anos.

Quando questionada sobre as causas da ausência ou atraso no registro civil, a entrevistada destacou que a maior dificuldade percebida não se relaciona diretamente ao custo do procedimento, mas à falta de informação da população sobre a gratuidade do registro de nascimento, uma vez que ainda persiste a ideia errônea de que após um certo período, o registro se torna obrigatoriamente pago, o que contribui para o adiamento da regularização documental.

Em termos institucionais, identificou-se a atuação indireta da rede municipal de assistência social, especialmente através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que oferece orientações e encaminhamentos quando surgem

demandas sobre regularização documental. No entanto, um dos pontos mais significativos da entrevista foi a falta de articulação institucional específica. Segundo a escrevente autorizada, não existem ações conjuntas voltadas para a busca ativa, identificação ou regularização de pessoas em situação de sub-registro no município.

Além disso, foi relatado que o cartório não havia participado, até o momento da entrevista, de campanhas locais permanentes para erradicação do sub-registro, sendo que apenas houve menção à participação em iniciativas nacionais periódicas dirigidas à emissão gratuita de documentos, como a campanha “Registre-se”. Este achado indica que, embora existam mecanismos institucionais previstos em níveis estadual e nacional para enfrentar a questão do sub-registro, a implementação desses mecanismos ainda enfrenta obstáculos no contexto local.

Assim, a pesquisa de campo evidencia a relevância do controle interno municipal e da articulação entre os órgãos públicos como instrumentos que podem ampliar o alcance das políticas públicas, gerar diagnósticos locais e facilitar estratégias contínuas para a identificação e inclusão documental das populações vulneráveis.

3.3 Políticas públicas de erradicação do sub-registro: análise da efetividade das ações no estado do maranhão

Sob outro viés, em análise da atuação do Núcleo de Combate ao Sub-registro Civil e Promoção do Acesso à Documentação Básica, vinculado à Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça do Maranhão (COGEX/TJMA), a investigação documental do relatório institucional demonstra que existem ações recorrentes desenvolvidas em diferentes cidades do estado. Entre as iniciativas executadas, destacam-se os mutirões de regularização documental, emissão de segundas vias de certidões e atendimentos às populações em situação de vulnerabilidade social. Em uma das ações realizadas em São José de Ribamar–MA, foram formalizadas 107 solicitações de segundas vias de certidões de registro civil.

As políticas públicas de erradicação do sub-registro no Maranhão têm apresentado avanços significativos, especialmente a partir da ampliação das Unidades Interligadas de Registro Civil, da realização de mutirões de documentação

e da atuação conjunta entre Poder Judiciário, cartórios, prefeituras, Defensoria Pública e órgãos estaduais.

A principal estratégia de prevenção ao sub-registro tem sido a instalação de unidades interligadas em maternidades e unidades de saúde. Essas unidades permitem que a criança seja registrada logo após o nascimento, antes da alta hospitalar. Trata-se de medida de grande relevância porque elimina uma das principais barreiras ao registro: a necessidade de deslocamento posterior da família até o cartório.

De acordo com a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Maranhão, o estado chegou a 101 unidades interligadas de registro civil, tornando-se o segundo estado com mais unidades desse tipo no país, atrás apenas de São Paulo. Esse dado indica uma política pública consistente de expansão do serviço registral, especialmente relevante em um estado marcado por desigualdades territoriais.

O Conselho Nacional de Justiça já havia destacado, em 2022, que o Maranhão havia alcançado a marca de 88 unidades interligadas de registro civil de nascimento, demonstrando crescimento progressivo dessa política. A continuidade da expansão até atingir 101 unidades revela esforço institucional para ampliar a cobertura do serviço e reduzir o número de crianças sem registro.

Atualmente, conforme relatório de ações da Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial (COGEX), existem 128 unidades interligadas em funcionamento no Maranhão, com destaque para a implantação das novas unidades no ano de 2025 nos municípios de Balsas, Rosário, Itapecuru Mirim e Humberto de Campos, ampliando o alcance dessa política pública e fortalecendo o acesso da população à documentação civil básica.

As unidades interligadas funcionam dentro de maternidades, mas são vinculadas aos cartórios por meio de plataforma on-line. Sua finalidade é garantir o registro e a emissão da certidão de nascimento ainda na unidade de saúde, antes da alta da criança recém-nascida. Esse modelo é eficaz porque atua preventivamente, evitando que a família deixe o hospital sem o documento.

A efetividade dessa política pode ser observada na redução da taxa de sub-registro no Maranhão. Conforme dados divulgados pelo IBGE, o estado reduziu o índice de 12,16% em 2015 para 2,9% em 2023, permanecendo ainda com o segundo pior resultado do Nordeste. Embora não se possa atribuir essa queda a uma única medida, é possível afirmar que a ampliação das unidades interligadas, associada a

mutirões e ações interinstitucionais, contribuiu para esse avanço.

Nesse cenário, alinhado à agenda 2030 da ONU, principalmente no que se refere à Meta 16.9 que determina que os países devem fornecer identidade legal para todos, surge o Projeto Município Sub Zero em 2025 que propõe articulações para busca ativa de pessoas sem registro de nascimento, emissão imediata de certidões e CPF para recém-nascidos ainda na maternidade, assegurando que nenhuma criança saia da maternidade sem registro civil. Vale ressaltar ainda que o projeto ainda encontra-se em etapa de assinatura dos termos de adesão dos municípios maranhenses, com evidência aos municípios de Alcântara, Bacabal, Itapecuru e Rosário.

Além disso, destaca-se também a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, instituído pela edição Provimento nº 199/2025, que ampliou de dez para quinze os grupos sociais considerados prioritários e promoveu criação do Programa de Erradicação do Sub-registro civil de nascimento e de Promoção do Acesso à Documentação Civil Básica por populações em Vulnerabilidade e instituída a Semana Nacional do Registro Civil, denominada “Registre-se”. Essa campanha tem o objetivo de erradicar o sub-registro civil de nascimento, promovendo a cidadania plena e fortalecendo a inclusão social.

Além de representar uma política pública voltada ao acesso, ela modifica o enfoque tradicional da procura espontânea do serviço registral pelo cidadão para um modelo de atuação ativa e interinstitucional, no qual o Estado assume postura mais próxima das populações historicamente excluídas do sistema documental.

Também merece destaque o fato de que o programa não se limita à emissão da certidão de nascimento. As ações da Semana Nacional do Registro Civil abrangem, em muitos casos, a emissão e regularização de outros documentos essenciais, como documento de identidade, CPF, atualização cadastral e encaminhamento para acesso a políticas públicas, ampliando o alcance da inclusão documental. Entretanto, a efetividade dessas iniciativas depende da sua interiorização e da capacidade de alcançar realidades locais específicas.

Outro eixo importante das políticas públicas são os mutirões de documentação civil, com realce ao Projeto Registro Cidadão. Esses mutirões são especialmente relevantes para populações que já passaram do período regular de registro, incluindo o acesso universal às certidões de nascimento, casamento e óbito em comunidades urbanas, rurais, indígenas e quilombolas. Nesse ínterim, conforme dados informados

pela COGEX, em ação realizada no período de 3 dias no município de Alcântara-MA, houve o total de 796 solicitações de certidões solicitadas, circunstância que evidencia a necessidade de fortalecimento da atuação interinstitucional. Portanto, desenvolvidas de forma articulada com órgãos públicos e instituições parceiras, essas iniciativas visam assegurar o reconhecimento jurídico da identidade civil, em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e do acesso universal a direitos.

A análise da efetividade dessas políticas deve considerar três dimensões principais: prevenção, correção e inclusão social. A prevenção ocorre quando o registro é feito logo após o nascimento, especialmente por meio das unidades interligadas. A correção acontece quando pessoas que não foram registradas no prazo legal conseguem regularizar sua situação por meio de mutirões ou atendimento jurídico. A inclusão social se concretiza quando, após o registro, a pessoa passa a acessar escola, saúde, benefícios sociais, trabalho formal e participação política.

No plano jurídico, essas políticas dialogam diretamente com a CF, pois promovem a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a igualdade material (BRASIL, 1988). Também concretizam a Lei de Registros Públicos, que estrutura o sistema registral brasileiro e confere segurança aos atos da vida civil (BRASIL, 1973). Além disso, reforçam a lógica do Código Civil, segundo a qual a pessoa natural é titular de direitos desde o nascimento com vida (BRASIL, 2002).

Calixto e Parente (2017) destacam que o registro civil das pessoas naturais possui função social e jurídica indispensável, pois dá publicidade aos fatos da vida civil e permite a inserção formal do indivíduo na sociedade. Assim, políticas públicas voltadas à erradicação do sub-registro cumprem papel fundamental na efetivação da cidadania.

Apesar dos avanços, ainda existem desafios persistentes no Maranhão. O primeiro deles é a cobertura territorial. A existência de 128 unidades interligadas representa avanço expressivo, mas o estado possui muitos municípios e comunidades afastadas, o que exige expansão contínua e fortalecimento das unidades já existentes. Não basta instalar a unidade; é necessário garantir funcionamento regular, internet, equipamentos, servidores capacitados e integração com cartórios.

O segundo desafio é a busca ativa. A redução do sub-registro de recém-nascidos não resolve automaticamente a situação de pessoas mais velhas que permanecem sem documentação. Adultos e idosos sem registro civil demandam procedimentos mais complexos, muitas vezes com necessidade de atuação da

Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Por isso, as políticas devem alcançar todas as faixas etárias.

O terceiro desafio é a integração de dados. Para avaliar a efetividade das ações, o Estado e os municípios precisam manter sistemas de informação atualizados sobre nascimentos, registros realizados, registros tardios, localidades com maior incidência de sub-registro e perfil das famílias atendidas. Sem dados confiáveis, a política pública perde capacidade de planejamento.

O quarto desafio é a informação da população. Muitas famílias ainda desconhecem que o registro civil de nascimento é gratuito ou não compreendem sua importância imediata. Campanhas educativas em maternidades, unidades básicas de saúde, escolas, rádios comunitárias e centros de assistência social são fundamentais para mudar essa realidade.

O quinto desafio envolve situações familiares complexas. Crianças filhas de mães adolescentes, famílias em situação de rua, migrantes, povos indígenas, comunidades quilombolas e pessoas sem documentação anterior exigem atendimento sensível e especializado. A política pública deve ser capaz de lidar com essas especificidades, evitando que exigências burocráticas agravem a exclusão.

Dessa forma, surgem os programas Registro Cidadão Indígena e Registro Cidadão Quilombola. Esse primeiro tem o intuito de facilitar o registro de nascimento tardio para indígenas que desejarem possuir o documento, haja vista que é um instrumento opcional para essas comunidades devido à autodeterminação originária. Embora haja dificuldades comuns às parcelas vulneráveis da sociedade, os povos indígenas passam por barreiras adicionais, decorrentes de fatores geográficos, culturas e linguísticos que dificultam a comunicação com cartórios. Essa iniciativa busca respeitos as especificidades socioculturais de cada povo, garantindo ao mesmo tempo a inclusão cidadã e o direito ao registro à documentação básica.

Quanto ao Registro Cidadão Quilombola, para além da emissão de certidões, o projeto integra atendimentos socioassistenciais que buscam ampliar o acesso aos sistemas oficiais de identificação e assegurar o pleno exercício da dignidade humana. Assim, esses projetos fortalecem a atuação no Poder Judiciário na promoção de direitos fundamentais, contribuindo para a superação de dificuldades territoriais que historicamente dificultaram o acesso das comunidades quilombolas ao registro civil.

A efetividade das ações no Maranhão, portanto, pode ser considerada positiva em relação à redução dos índices de sub-registro e à ampliação das unidades

interligadas. No entanto, a erradicação completa ainda depende de medidas estruturais e permanentes. A queda para 2,9% em 2023 demonstra avanço, mas também evidencia que ainda há crianças sem registro no tempo adequado.

Dessa maneira, as políticas públicas de erradicação do sub-registro no Maranhão devem continuar priorizando a ampliação do registro nas maternidades, a realização de mutirões, a atuação da Defensoria Pública, a cooperação entre instituições e a participação dos municípios. A erradicação do sub-registro exige continuidade administrativa, financiamento, controle interno, capacitação de servidores e compromisso político.

Portanto, o Maranhão apresenta uma experiência relevante no enfrentamento do sub-registro civil, marcada por avanços institucionais e redução dos indicadores. Contudo, a permanência de comunidades vulneráveis sem acesso pleno à documentação demonstra que a política ainda precisa ser aprofundada. A erradicação do sub-registro somente será possível quando o Estado conseguir alcançar todas as pessoas, inclusive aquelas que vivem em áreas distantes, pobres ou socialmente invisibilizadas.

4. OS IMPACTOS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE REGISTRO CIVIL

O registro civil de nascimento constitui um dos primeiros instrumentos jurídicos de reconhecimento da pessoa perante o Estado e a sociedade. Por meio dele, formaliza-se a existência do indivíduo, identificando elementos essenciais da sua personalidade. A ausência desse registro, portanto, não representa apenas uma falha documental, mas uma situação de profunda vulnerabilidade jurídica e social, pois impede ou dificulta a integração jurídica.

No ordenamento jurídico brasileiro, a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, conforme previsto no art. 1º, inciso III, da CF/88. Além disso, ela assegura prerrogativas como igualdade, liberdade, acesso à justiça, educação, saúde, assistência social e participação política, direitos que dependem, em grande medida, da identificação formal da pessoa perante o Estado (BRASIL, 1988). Assim, quando uma pessoa não possui registro civil, ela permanece à margem de diversos mecanismos de proteção jurídica e social.

A Lei nº 6.015/1973, conhecida como Lei de Registros Públicos, disciplina os registros civis das pessoas naturais e estabelece a importância do assento de nascimento como ato jurídico essencial para a individualização da pessoa no meio social e jurídico (BRASIL, 1973). O Código Civil também reforça essa lógica ao tratar da personalidade civil e dos direitos da personalidade, reconhecendo que toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil desde o nascimento com vida (BRASIL, 2002). Entretanto, embora a personalidade jurídica decorra do nascimento com vida, é o registro civil que permite a comprovação pública dessa condição, tornando possível o exercício prático de inúmeros direitos. Assim, nota-se um distanciamento entre o reconhecimento abstrato dos direitos de personalidade e a real capacidade de inserção do indivíduo nas relações institucionais.

Dessa forma, a ausência de registro civil produz impactos que ultrapassam o campo burocrático. Ela gera ausência de identificação formal, exclusão social, restrições no acesso a serviços públicos e dificuldades para participação política. Trata-se de um problema que atinge principalmente populações em situação de pobreza, comunidades distantes dos centros urbanos, povos tradicionais, pessoas em situação de rua e grupos historicamente vulnerabilizados. Como observam Calixto e Parente (2017), o registro civil das pessoas naturais possui função pública essencial, pois garante autenticidade, segurança e publicidade aos fatos relevantes da vida civil.

4.1 Invisibilidade jurídica: consequências civis, sociais e políticas

A invisibilidade jurídica ocorre quando uma pessoa existe biologicamente e socialmente, mas não é reconhecida formalmente pelo Estado. Essa situação é especialmente grave porque o registro civil é o documento originário a partir do qual outros documentos podem ser emitidos, como Cadastro de Pessoa Física, Registro Geral, Carteira de Trabalho, título de eleitor e passaporte. Sem a certidão de nascimento, a pessoa encontra obstáculos para comprovar sua identidade, sua idade, sua filiação e sua nacionalidade.

No campo civil, a ausência de registro compromete a individualização da pessoa. O nome, enquanto direito da personalidade, exerce papel fundamental na identificação do indivíduo na família e na sociedade. Para Diniz (2023), os direitos da personalidade são inerentes à pessoa humana e compreendem atributos indispensáveis à sua dignidade, como nome, imagem, integridade física e moral.

Nesse sentido, a falta de registro civil dificulta a proteção desses direitos, pois impede que o indivíduo seja plenamente identificado perante terceiros e perante o próprio Estado.

Tartuce (2015) também destaca que a personalidade civil permite à pessoa ser titular de direitos e deveres na ordem jurídica. Embora a personalidade se inicie com o nascimento com vida, a ausência de documentação impede que essa condição seja exercida de forma plena na prática. Assim, a pessoa sem registro vive uma contradição: juridicamente, é sujeito de direitos, mas encontra dificuldades concretas para comprová-los e exercê-los.

Gonçalves (2012) afirma que a pessoa natural é o sujeito de direitos e obrigações na ordem civil. Contudo, para que esse sujeito seja reconhecido nas relações jurídicas cotidianas, é indispensável que possua meios de identificação formal. Sem registro, a pessoa pode enfrentar dificuldades para matricular-se em instituições de ensino, obter atendimento em determinados serviços, celebrar contratos, abrir conta bancária, comprovar vínculo familiar, requerer benefícios sociais, casar-se civilmente ou registrar seus próprios filhos. Tal cenário evidencia a persistência de entraves burocráticos incompatíveis com a universalidade formal dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

As consequências sociais da ausência de registro civil também são profundas. A pessoa não registrada tende a permanecer em situação de exclusão, pois sua falta de documentação restringe o acesso a oportunidades básicas de vida. A inexistência de certidão de nascimento pode gerar um ciclo de marginalização: a criança sem registro tem dificuldade de acessar políticas públicas; quando adulta, encontra obstáculos para ingressar no mercado formal de trabalho; e, ao constituir família, pode ter dificuldades para registrar seus filhos, reproduzindo a situação de invisibilidade.

Além disso, a ausência de registro civil compromete o reconhecimento da filiação e dos vínculos familiares. A certidão de nascimento é o documento que identifica os pais ou responsáveis legais, permitindo a comprovação de parentesco e o acesso a direitos decorrentes dessa relação, como alimentos, guarda, herança, pensão e inclusão em benefícios sociais. Sem esse documento, a pessoa pode enfrentar dificuldades para comprovar sua origem familiar e para reivindicar direitos patrimoniais e existenciais.

No plano político, a falta de registro civil impede ou dificulta o exercício da cidadania. Para votar, ser votado, alistar-se eleitoralmente e participar formalmente

da vida política do país, é necessário possuir documentação civil. A CF consagra a cidadania como fundamento da República e estabelece a participação política como elemento essencial do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Portanto, quando o indivíduo não possui registro civil, sua participação política é reduzida ou inviabilizada, reforçando sua exclusão dos espaços de decisão. Nesse contexto, a ausência da documentação excede a mera esfera administrativa, comprometendo a participação democrática do indivíduo.

A invisibilidade jurídica também afeta a produção de dados públicos. Pessoas não registradas não aparecem adequadamente nas estatísticas oficiais, o que dificulta o planejamento de políticas públicas. Se o Estado desconhece a existência formal de parte da população, torna-se mais difícil dimensionar demandas por escolas, unidades de saúde, programas assistenciais, vacinação, moradia, saneamento e segurança pública. Assim, o sub-registro não é apenas um problema individual, mas também coletivo e institucional.

Historicamente, o registro civil no Brasil também se relaciona com o processo de separação entre Estado e religião. O Decreto nº 119-A/1890 extinguiu o padroado e consagrou a liberdade de cultos, contribuindo para a consolidação de um modelo laico de organização estatal (BRASIL, 1890). Nesse contexto, o registro civil passou a ter importância fundamental como instrumento estatal de reconhecimento da pessoa, independente de registros religiosos. A formalização civil dos fatos da vida, como nascimento, casamento e óbito, tornou-se indispensável para garantir segurança jurídica e igualdade entre os cidadãos.

Portanto, a invisibilidade jurídica decorrente da ausência de registro civil gera consequências civis, sociais e políticas de grande relevância. Ainda que os direitos sociais sejam constitucionalmente assegurados de forma universal, a persistência de barreiras documentais evidencia que a sua efetivação prática ainda permanece condicionada a mecanismos burocráticos de reconhecimento estatal, limitando o exercício dos direitos da personalidade, comprometendo a cidadania, e restringindo o acesso a serviços e a plena integração do indivíduo à sociedade. O registro civil, nesse sentido, deve ser compreendido não somente como formalidade, mas como instrumento de reconhecimento jurídico da pessoa natural.

4.2 Exclusão do acesso a serviços públicos essenciais e políticas sociais

A ausência de registro civil impacta diretamente o acesso a serviços públicos essenciais, especialmente saúde, educação, assistência social e previdência. Embora muitos desses direitos sejam constitucionalmente assegurados a todos, independentemente de condição econômica ou documental, na prática a falta de documentos cria barreiras administrativas que dificultam ou atrasam o atendimento.

A CF estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que reduzam riscos e assegurem acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde (BRASIL, 1988). No entanto, a pessoa sem registro pode enfrentar dificuldades para ser inserida em sistemas de atendimento, obter cartão do Sistema Único de Saúde, comprovar idade para vacinação, acessar acompanhamento pré-natal, realizar consultas especializadas ou receber medicamentos vinculados a programas públicos.

No caso das crianças, a ausência de registro civil pode comprometer o acompanhamento desde os primeiros anos de vida. A certidão de nascimento é frequentemente exigida para matrícula escolar, acesso a programas de vacinação, inscrição em benefícios assistenciais e acompanhamento por políticas públicas voltadas à infância. Assim, a criança sem registro fica mais vulnerável à negligência estatal, à evasão escolar e à exclusão de programas de proteção social.

Na educação, a CF garante o direito à educação como dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988). Entretanto, a matrícula escolar costuma exigir documentação mínima da criança e de seus responsáveis. Ainda que a ausência de documentos não deva impedir definitivamente o acesso à escola, ela pode gerar entraves administrativos, atrasos na matrícula, dificuldades de transferência e problemas na emissão de certificados ou históricos escolares. Assim, constata-se uma desconexão entre a universalidade concreta dos direitos sociais e os procedimentos burocráticos necessários para sua implementação.

A falta de registro civil também impede o acesso pleno a políticas de assistência social. Benefícios como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e outros programas sociais exigem identificação documental para cadastramento, controle e concessão. Sem certidão de nascimento e demais documentos derivados dela, o indivíduo pode não conseguir comprovar sua existência formal, sua composição familiar, sua idade, sua renda ou sua condição de vulnerabilidade. Isso

produz uma contradição grave: justamente as pessoas que mais precisam de proteção estatal são aquelas que mais encontram obstáculos para acessá-la, revelando assim um padrão histórico de seletividade estrutural no acesso às políticas públicas.

No âmbito trabalhista e previdenciário, a ausência de registro civil dificulta a inserção no mercado formal de trabalho. Sem documentação, a pessoa não consegue obter Carteira de Trabalho, abrir conta bancária, assinar contrato formal, contribuir para a previdência social ou requerer benefícios previdenciários. Como consequência, aumenta-se a vulnerabilidade ao trabalho informal, à exploração econômica e à ausência de proteção em casos de doença, maternidade, acidente, velhice ou morte.

A exclusão documental também afeta o acesso à justiça. Para propor ações judiciais, requerer pensão alimentícia, regularizar guarda, solicitar reconhecimento de paternidade, reivindicar herança ou buscar proteção contra violações de direitos, a pessoa geralmente precisa comprovar sua identidade. Sem registro civil, o acesso aos órgãos públicos e ao Poder Judiciário torna-se mais difícil, ainda que o direito de acesso à justiça seja assegurado constitucionalmente (BRASIL, 1988).

Outro impacto relevante está relacionado à segurança pública e à proteção contra violações de direitos. Pessoas sem registro podem ser mais vulneráveis ao tráfico de pessoas, ao trabalho infantil, à exploração sexual, à adoção irregular e a outras formas de violência. A ausência de documentação dificulta o rastreamento institucional, a responsabilização de violadores e a proteção de vítimas. No caso de crianças e adolescentes, essa vulnerabilidade é ainda mais acentuada, pois a falta de identificação formal fragiliza a atuação de órgãos de proteção.

A Lei nº 6.015/1973 demonstra a centralidade dos registros públicos para a organização da vida civil. Ao estabelecer regras para o registro de nascimento, casamento e óbito, a legislação busca garantir segurança, autenticidade e publicidade aos atos da vida civil (BRASIL, 1973). Desse modo, quando o nascimento não é registrado, rompe-se a primeira etapa da cadeia documental que possibilita a inclusão do indivíduo nos sistemas públicos e privados.

Calixto e Parente (2017) ressaltam que o registro civil das pessoas naturais possui papel essencial na cidadania, pois confere publicidade aos fatos jurídicos relacionados à pessoa e permite sua inserção formal na sociedade. A ausência desse registro, portanto, não se limita à falta de um documento, mas representa uma barreira estrutural ao exercício de direitos fundamentais.

Apesar dos avanços recentes na redução do sub-registro, o problema ainda persiste. Segundo a Associação dos Notários e Registradores do Brasil, o sub-registro de nascimento no Brasil caiu para 1,05% em 2023, o menor índice desde 2015, o que demonstra avanço institucional importante, mas não elimina a necessidade de políticas contínuas de busca ativa e inclusão documental (ANOREG, s.d.). A existência de um percentual residual ainda significa que milhares de crianças podem permanecer sem reconhecimento formal, especialmente em regiões de maior vulnerabilidade social.

Portanto, a ausência de registro civil atua como fator de exclusão do acesso a serviços públicos essenciais e políticas sociais. Ela aprofunda desigualdades, dificulta a superação da pobreza e impede que direitos constitucionalmente garantidos sejam efetivamente usufruídos. O combate ao sub-registro deve ser compreendido como medida de promoção da cidadania, da dignidade humana e da justiça social.

4.3 O papel das unidades interligadas de registro civil: avanços e desafios persistentes

A Corregedoria Nacional de Justiça, por meio do Provimento nº 149/2023, na tentativa de reduzir os índices de sub-registro civil por meio da facilitação do acesso da população aos serviços registrares, promoveu a integração dos estabelecimentos de saúde às serventias de registro das pessoas naturais com as denominadas Unidades Interligadas. Dessa forma, buscou-se reduzir as barreiras geográficas e econômicas que dificultam o acesso da parcela vulnerável da sociedade à documentação civil básica.

As unidades interligadas de registro civil representam importante estratégia para combater o sub-registro de nascimento no Brasil. Essas unidades funcionam, em geral, em maternidades ou estabelecimentos de saúde, permitindo que o registro de nascimento seja realizado logo após o parto, antes mesmo da alta hospitalar da mãe e do recém-nascido. Com isso, busca-se aproximar o serviço registral da população e evitar que dificuldades de deslocamento, falta de informação ou vulnerabilidade econômica impeçam o registro da criança.

A importância dessas unidades decorre do fato de que o nascimento é um evento que normalmente ocorre em ambiente hospitalar ou sob acompanhamento de serviços de saúde. Ao integrar maternidades e cartórios, o Estado amplia a possibilidade de que a certidão de nascimento seja emitida de forma rápida e gratuita, fortalecendo o direito à identidade e à cidadania. Essa iniciativa está em consonância com a função pública do registro civil, que, segundo Calixto e Parente (2017), deve assegurar publicidade, autenticidade e segurança aos atos da vida civil.

A Lei nº 6.015/1973 estabelece a obrigatoriedade do registro de nascimento e disciplina os procedimentos relativos ao registro civil das pessoas naturais (BRASIL, 1973). A existência das unidades interligadas contribui para tornar esse dever mais acessível, principalmente para famílias em situação de vulnerabilidade. Em vez de exigir que os responsáveis se desloquem posteriormente até um cartório, o serviço é disponibilizado no próprio local em que ocorre o nascimento, reduzindo barreiras práticas.

Esse modelo também fortalece a proteção da criança desde os primeiros dias de vida. Com a certidão de nascimento emitida ainda na maternidade, torna-se mais fácil acessar vacinação, acompanhamento pediátrico, benefícios sociais e matrícula futura em creches e escolas. Além disso, o registro imediato contribui para a produção de dados públicos mais precisos sobre nascimentos, auxiliando o planejamento de políticas de saúde, educação e assistência social. Isso demonstra que a efetividade do registro público não depende apenas de ampliação normativa, mas da capacidade estatal de alcançar populações marginalizadas.

As unidades interligadas também possuem relevância para a efetivação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, cidadania e igualdade. A CF reconhece a cidadania e a dignidade como fundamentos do Estado brasileiro, além de assegurar direitos sociais como saúde, educação, previdência e assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Ao facilitar o registro civil, essas unidades ajudam a transformar tais direitos em realidade concreta, especialmente para crianças nascidas em contextos de pobreza.

Outro avanço importante está relacionado à redução do sub-registro. A informação divulgada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil, segundo a qual o sub-registro de nascimento caiu para 1,05% em 2023, indica que as políticas de ampliação do acesso ao registro civil têm produzido resultados positivos

(ANOREG, s.d.). Embora esse dado revele progresso, ele também demonstra que o problema ainda não foi completamente superado.

Apesar dos avanços, persistem desafios significativos. O primeiro deles é a desigualdade regional. Em áreas rurais, comunidades ribeirinhas, territórios indígenas, regiões de difícil acesso e periferias urbanas, muitas famílias ainda enfrentam obstáculos para registrar seus filhos. A distância até unidades de saúde ou cartórios, a falta de transporte, a precariedade de infraestrutura e a ausência de informação continuam sendo fatores que contribuem para o sub-registro.

Outro desafio é a falta de conhecimento da população sobre a gratuidade e a importância do registro civil. Muitas famílias, especialmente em situação de vulnerabilidade, podem não compreender a urgência do registro ou acreditar que o procedimento envolve custos elevados. Por isso, as unidades interligadas devem ser acompanhadas de campanhas educativas, orientação às gestantes, atuação de profissionais de saúde e articulação com a assistência social.

Há também desafios administrativos e tecnológicos. Para que as unidades interligadas funcionem adequadamente, é necessário haver comunicação eficiente entre hospitais, cartórios e sistemas públicos. Falhas de internet, ausência de equipamentos, carência de servidores capacitados e dificuldades de integração de dados podem comprometer a efetividade do serviço. Assim, não basta criar unidades interligadas; é preciso garantir estrutura permanente para seu funcionamento.

Além disso, existem situações familiares complexas que podem dificultar o registro, como ausência do pai, falta de documentos dos responsáveis, mães adolescentes, população em situação de rua, migrantes, refugiados e crianças nascidas fora de estabelecimentos hospitalares. Nesses casos, as unidades interligadas devem atuar de forma articulada com conselhos tutelares, defensorias públicas, serviços de assistência social e órgãos de saúde, a fim de evitar que a criança permaneça sem registro.

O Código Civil, ao reconhecer a pessoa natural como titular de direitos e deveres, reforça a necessidade de que a existência da pessoa seja documentada de forma segura e pública (BRASIL, 2002). Da mesma forma, os autores civilistas destacam a importância da personalidade jurídica e dos direitos da personalidade para a proteção da dignidade humana. Para Diniz (2023), os direitos da personalidade são indispensáveis à própria condição humana; para Tartuce (2015), a personalidade civil

é pressuposto para a titularidade de direitos; e para Gonçalves (2012), a pessoa natural é o centro das relações jurídicas civis.

Nesse sentido, as unidades interligadas são instrumentos de concretização desses direitos, pois aproximam o registro civil do momento do nascimento e reduzem a possibilidade de exclusão documental. Elas funcionam como mecanismo preventivo contra a invisibilidade jurídica, impedindo que a criança inicie sua vida sem reconhecimento formal.

Contudo, para que cumpram plenamente sua função, é necessário que sejam fortalecidas por políticas públicas permanentes. Isso inclui expansão territorial, capacitação de profissionais, integração tecnológica, campanhas de conscientização e busca ativa de crianças não registradas. Também é fundamental que o Estado atue de forma intersetorial, envolvendo saúde, assistência social, educação, sistema de justiça e serventias extrajudiciais.

Portanto, as unidades interligadas de registro civil representam avanço relevante no enfrentamento do sub-registro de nascimento no Brasil. Elas aproximam o cidadão do serviço registral, reduzem barreiras de acesso e promovem a cidadania desde o nascimento. Entretanto, ainda existem desafios persistentes, especialmente relacionados à desigualdade social, regional e informacional. O combate à ausência de registro civil exige, portanto, não apenas normas jurídicas, mas ações concretas e contínuas capazes de alcançar as populações mais vulneráveis.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como finalidade analisar a importância do registro civil de nascimento como instrumento essencial de reconhecimento jurídico da pessoa natural, bem como examinar os impactos sociais, civis e políticos decorrentes de sua ausência. Ao longo da pesquisa, verificou-se que o registro civil não deve ser compreendido apenas como um ato burocrático ou administrativo, mas como um direito fundamental de acesso à cidadania, à dignidade humana e à inclusão social.

A CF estabelece a dignidade da pessoa humana e a cidadania como fundamentos da República Federativa do Brasil, além de assegurar direitos sociais como saúde, educação, assistência social, trabalho, previdência e participação política (BRASIL, 1988). Entretanto, constatou-se que, embora tais direitos sejam formalmente garantidos a todos, sua efetivação depende, em muitos casos, da existência de documentação civil básica. Nesse sentido, a certidão de nascimento assume papel central, pois constitui o primeiro documento da pessoa e possibilita a emissão dos demais documentos necessários à vida civil.

A Lei nº 6.015/1973, ao tratar dos registros públicos, demonstra a relevância do registro civil das pessoas naturais para conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos relacionados à pessoa (BRASIL, 1973). O Código Civil, por sua vez, prevê que a personalidade civil começa com o nascimento com vida, reconhecendo a pessoa como sujeito de direitos e deveres na ordem civil (BRASIL, 2002). Todavia, a pesquisa demonstrou que, embora a personalidade jurídica decorra do nascimento, é o registro civil que permite comprovar essa existência perante o Estado, a sociedade e as instituições públicas e privadas.

A ausência de registro civil gera, portanto, uma situação de invisibilidade jurídica. A pessoa existe biologicamente e socialmente, mas não é plenamente reconhecida nos sistemas formais do Estado. Essa condição compromete o exercício de direitos da personalidade, especialmente o direito ao nome, à identidade, à filiação e à nacionalidade. Conforme Diniz (2023), os direitos da personalidade são inerentes à condição humana e indispensáveis à dignidade da pessoa. Assim, quando alguém permanece sem registro, há violação concreta de elementos essenciais de sua existência jurídica e social.

Também se observou que o sub-registro civil atinge com maior intensidade as

populações vulneráveis. Comunidades rurais, indígenas, quilombolas, ribeirinhas, famílias pobres, pessoas em situação de rua, migrantes e moradores de áreas distantes dos centros urbanos estão entre os grupos mais afetados. Nesses casos, a ausência de registro não decorre simplesmente da omissão individual das famílias, mas de fatores estruturais, como pobreza, desinformação, dificuldade de deslocamento, precariedade dos serviços públicos e ausência de políticas efetivas de busca ativa.

A pesquisa demonstrou, ainda, que a falta de registro civil compromete o acesso a serviços públicos essenciais. Crianças sem certidão de nascimento podem enfrentar dificuldades para matrícula escolar, vacinação, acompanhamento médico, inclusão em programas sociais e obtenção de documentos futuros. Na vida adulta, a ausência documental dificulta o ingresso no mercado formal de trabalho, a abertura de conta bancária, o acesso a benefícios previdenciários, a participação política e o exercício de direitos civis. Dessa forma, o sub-registro aprofunda desigualdades sociais e contribui para a reprodução de ciclos de exclusão.

No contexto do Maranhão, verificou-se que houve avanços significativos na redução do sub-registro civil de nascimento, especialmente em razão da ampliação das unidades interligadas de registro civil, da atuação de cartórios, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, das prefeituras e de demais instituições públicas. A instalação de unidades interligadas em maternidades representa uma medida importante, pois permite que o recém-nascido seja registrado antes mesmo da alta hospitalar, evitando que a família precise se deslocar posteriormente até um cartório.

Entretanto, apesar dos avanços, persistem desafios relevantes. O Maranhão ainda possui peculiaridades regionais que dificultam a erradicação completa do sub-registro, como grandes distâncias territoriais, comunidades de difícil acesso, desigualdade socioeconômica e fragilidade de serviços públicos em determinadas localidades. Por isso, a simples existência de normas legais não é suficiente. É necessário que o Estado desenvolva políticas públicas contínuas, territorializadas e articuladas com a realidade das populações vulneráveis.

Nesse sentido, o controle interno municipal e as instituições públicas possuem papel essencial na mitigação do sub-registro. O controle interno deve acompanhar a execução das políticas públicas, verificar a existência de falhas administrativas, monitorar indicadores locais e contribuir para que as ações de registro civil alcancem efetivamente a população. Além disso, áreas como saúde, educação e assistência

social devem atuar de forma integrada, identificando pessoas sem documentação e encaminhando-as aos órgãos competentes.

As informações coletadas na pesquisa de campo realizada no Cartório de Registro Civil de São Francisco do Brejão–MA possibilitaram a identificação de que, apesar da existência de dispositivos normativos e institucionais voltados para combater o sub-registro, continuam a existir barreiras relacionadas à falta de informação da população, à escassez de dados locais e à limitada coordenação entre instituições para a execução de ações de busca ativa e regularização documental. Os resultados evidenciam que a redução do sub-registro exige uma atuação conjunta entre as entidades públicas e a adaptação das políticas às particularidades territoriais do município.

O enfrentamento do sub-registro exige uma rede institucional articulada, capaz de realizar busca ativa, orientar famílias, promover mutirões de documentação, solucionar casos complexos e garantir que nenhuma pessoa permaneça sem reconhecimento formal. Como ressaltam Calixto e Parente (2017), o registro civil das pessoas naturais possui função pública essencial, pois assegura a publicidade dos fatos da vida civil e permite a inserção jurídica da pessoa na sociedade.

Conclui-se, portanto, que o registro civil de nascimento é muito mais do que um documento. Ele representa a porta de entrada para a cidadania e para o exercício concreto dos direitos fundamentais. Sem o registro, a pessoa permanece em situação de vulnerabilidade, invisibilidade e exclusão. Com ele, torna-se possível acessar políticas públicas, comprovar identidade, exercer direitos civis, participar da vida política e ser reconhecida como sujeito de direitos.

Os dados obtidos ao longo da pesquisa permitiram identificar que o enfrentamento do sub-registro civil no Maranhão tem avançado por meio da implementação de políticas públicas e ações institucionais coordenadas, especialmente aquelas desenvolvidas pelo Núcleo de Combate ao Sub-registro Civil e Promoção do Acesso à Documentação Básica, vinculado à Corregedoria-Geral do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça do Maranhão. A análise documental do relatório institucional evidenciou a realização de mutirões, campanhas de regularização documental e ações direcionadas a populações em situação de vulnerabilidade em diferentes municípios maranhenses.

Entretanto, os dados empíricos coletados no Município de São Francisco do Brejão–MA indicaram que tais iniciativas nem sempre são percebidas ou

operacionalizadas de forma direta no contexto local, especialmente no que se refere à atuação conjunta com a serventia de registro civil. Essa constatação não afasta a relevância das políticas existentes, mas evidencia que sua efetividade depende da ampliação da articulação institucional, da interiorização das ações e da produção de diagnósticos locais capazes de identificar populações ainda excluídas do acesso à documentação civil básica.

Dessa forma, a erradicação do sub-registro civil deve ser tratada como prioridade do Estado brasileiro, especialmente em regiões marcadas por desigualdade social, como o Maranhão. É necessário fortalecer as unidades interligadas, ampliar os mutirões de documentação, investir em campanhas educativas, capacitar servidores públicos, integrar sistemas de informação e promover a atuação conjunta entre os órgãos públicos. Somente por meio de políticas permanentes e efetivas será possível garantir que todas as pessoas tenham acesso ao registro civil e, conseqüentemente, ao pleno exercício da cidadania.

Por fim, o estudo permite afirmar que combater o sub-registro civil é combater a exclusão social. Garantir a certidão de nascimento é reconhecer a existência da pessoa perante o Estado e a sociedade. É assegurar o direito ao nome, à identidade, à dignidade e à participação social. Portanto, a universalização do registro civil constitui medida indispensável para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG). **Sub-registro de nascimento cai para 1,05% em 2023, o menor desde 2015**. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br>. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890**. Proíbe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em matéria religiosa, consagra a plena liberdade de cultos e extingue o padroado. Brasília, DF: Presidência da República, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d119-a.htm. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 19 abr. 2026.

CALIXTO, Sônia Meire de Abreu Tranca; PARENTE, Francisco Josênio Camelo. **Registro Civil das Pessoas Naturais**. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, Fortaleza, v. 7, n. 19, p. 189–204, 2017. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/604>. Acesso em: 19 abr. 2026.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1806222023111665565a1e0fc83.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Provimento n.º 199, de 25 de junho de 2025**. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e de Promoção do Acesso à Documentação Civil Básica por Pessoas e Populações em Vulnerabilidade e instituir a Semana Nacional do Registro Civil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6209>. Acesso em: 7 jun. 2026

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 40. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. v. 1.

GONÇALVES, Carlos Roberto. ***Direito civil brasileiro: parte geral***. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Maranhão. Núcleo de Combate ao Sub-registro Civil e Promoção do Acesso à Documentação Básica. ***Relatório das ações desenvolvidas: 2024–2026***. São Luís: TJMA, 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. ***A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional***. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

TARTUCE, Flávio. ***Manual de direito civil: volume único***. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

**APÊNDICE A – Questionário semiestruturado aplicado à escrevente do
Cartório de Registro Civil de São Francisco do Brejão – MA**

Pesquisa vinculada ao Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: *“Invisibilidade jurídica por ausência de registro civil no Maranhão: impactos no exercício de direitos civis”*.

Identificação da participante

Cargo exercido na serventia:

- ☐ Oficial(a) registrador(a)
- ☒ Escrevente autorizada
- ☐ Substituto(a)
- ☐ Outro: _____

BLOCO I – Sub-registro civil e invisibilidade jurídica

1. O cartório identifica casos de sub-registro de nascimento no município?
2. Na percepção da serventia, existem fatores recorrentes associados ao atraso ou à ausência de registro civil?
 - ☐ Distância geográfica
 - ☐ Custos indiretos de deslocamento
 - ☐ Desconhecimento sobre o procedimento registral
 - ☐ Dificuldades documentais
 - ☐ Outros: _____
3. Há registros de pessoas que procuram o cartório anos após o nascimento para realização de registro tardio?
4. O cartório percebe a existência de grupos mais vulneráveis ao sub-registro? Em caso afirmativo, quais?
5. Na experiência da serventia, quais direitos tendem a ser mais afetados pela ausência ou atraso do registro civil?

6. O cartório considera que a ausência do registro ou a realização do registro em localidade diversa do domicílio pode contribuir para situações de invisibilidade jurídica? Justifique.

BLOCO II – Atuação institucional e políticas públicas

7. Existe atuação articulada entre cartório, Poder Judiciário, município, rede de saúde ou demais instituições para ampliação do acesso ao registro civil?

8. O cartório já participou de ações de busca ativa ou campanhas voltadas à erradicação do sub-registro?

9. Há conhecimento ou atuação do Núcleo de Combate ao Sub-registro Civil e Acesso à Documentação Básica do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) no município?

10. Existem iniciativas específicas voltadas para crianças nascidas fora do município, mas residentes em São Francisco do Brejão–MA?

APÊNDICE B – Transcrição parcial da entrevista realizada com a escrevente autorizada do Cartório de Registro Civil de São Francisco do Brejão–MA

Pergunta 1 – O cartório identifica casos de sub-registro de nascimento no município?

Resposta:

Sim. Ainda são identificados casos de sub-registro. Não há divulgação sistematizada desses dados pela serventia, mas no ano anterior foram observados aproximadamente três casos.

Pergunta 2 – Existem fatores recorrentes associados ao atraso ou à ausência do registro civil?

Resposta:

Na percepção da serventia, o principal fator é a falta de informação da população. Muitas pessoas acreditam que, após o prazo inicial para realização do registro, o procedimento passa a ser obrigatoriamente pago. Também foram mencionadas dificuldades documentais e questões relacionadas à inexistência de maternidade no município.

Pergunta 3 – O cartório percebe grupos mais vulneráveis ao sub-registro?

Resposta:

Os casos tendem a ocorrer com maior frequência entre pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Pergunta 4 – Quais direitos podem ser mais afetados pela ausência ou atraso do registro civil?

Resposta:

A ausência de registro pode dificultar o acesso a serviços essenciais, especialmente na área da saúde, considerando a necessidade de documentação para emissão e utilização de outros documentos e cadastros.

Pergunta 5 – Há registros de pessoas que procuram o cartório anos após o nascimento para realizar registro tardio?

Resposta:

Sim. Foram observados registros tardios principalmente entre pessoas adultas e idosas, com faixa etária aproximada entre 50 e 70 anos. Também existem casos envolvendo pessoas mais jovens, entre 16 e 20 anos. Em relação às crianças, os atrasos são menos frequentes, embora ocorram situações de adiamento por questões familiares ou documentais.

Pergunta 6 – Existe atuação articulada entre cartório, Poder Judiciário, município ou rede de saúde para ampliar o acesso ao registro civil?

Resposta:

Existe algum nível de articulação institucional. O CRAS realiza orientações e encaminhamentos em situações que envolvem dificuldades econômicas ou necessidade de regularização documental. Em determinados casos, procedimentos relacionados ao registro tardio podem ocorrer gratuitamente, tanto pela via extrajudicial quanto pela via judicial.

Pergunta 7 – O cartório já participou de ações de busca ativa ou campanhas de erradicação do sub-registro?

Resposta:

Não foram realizadas ações locais específicas de busca ativa ou campanhas permanentes de erradicação do sub-registro. Houve apenas participação em campanhas nacionais periódicas de emissão gratuita de documentos.

Pergunta 8 – Há atuação do Núcleo de Combate ao Sub-registro Civil e Acesso à Documentação Básica do Tribunal de Justiça do Maranhão no município?

Resposta:

Segundo informado pela serventia, não existem ações desenvolvidas em conjunto entre o Núcleo de Combate ao Sub-registro do Tribunal de Justiça do Maranhão e o Cartório de Registro Civil de São Francisco do Brejão-MA, nem iniciativas locais voltadas à identificação e regularização ativa de pessoas em situação de sub-registro.

Pergunta 9 – Existem iniciativas específicas voltadas para crianças nascidas fora do município, mas residentes em São Francisco do Brejão-MA?

Resposta:

Não foram relatadas iniciativas específicas. Foi mencionado apenas que a legislação

permite a realização do registro no município de residência.

Pergunta 10 – Quais medidas poderiam reduzir os impactos da ausência de maternidade local sobre o registro civil?

Resposta:

Foi informado que a legislação já permite alternativas para o registro, mas a existência de unidades interligadas instaladas em hospitais facilita significativamente o procedimento, motivo pelo qual parte dos registros acaba sendo realizada fora do município.