

# REGISTRO TARDIO: ACESSIBILIDADE A DIREITOS FUNDAMENTAIS E INSERÇÃO SOCIAL DO INDIVÍDUO

ARNALDO GOLDEMBERG<sup>1</sup>

PAULA FERREIRA DOS SANTOS<sup>2</sup>

---

**Resumo:** Este trabalho é resultado do projeto de extensão “Direitos humanos e mediação: advocacia de família” que se insere no Programa de extensão “Inclusão social e proteção de grupos vulneráveis” da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em atuação nos anos de 2013 e 2014, com o objetivo de atrelar a pesquisa à prática jurídica, como forma de torna-la mais acessível e democrática.

Buscou-se o atendimento jurídico na área de família, com ênfase em ações para diminuir o sub-registro civil de crianças e adultos, atendendo a população carente da cidade.

O registro de nascimento é o primeiro documento de cidadania, sendo condição indispensável para o pleno exercício dos direitos fundamentais e a forma de identidade pessoal. Quando não realizado o registro de nascimento, a pessoa fica enquadrada no chamado de “sub-registro”, sendo necessário postular o registro tardio.

Devido a algumas mudanças legislativas, o próprio oficial de cartório (registor) passou a ter autonomia suficiente para realizar o procedimento de registro tardio. Somente em casos de dúvida, o registor constituirá autos a serem remetidos ao juiz para decisão. Assim, eliminou-se a obrigatoriedade de judicialização como forma dar maior agilidade e desburocratização.

Por meio de uma parceria com o Cartório da 4ª Circunscrição do Registro Civil de Pessoas Naturais (Catete), buscou-se realizar o acompanhamento e auxílio de casos de registro tardio, como forma de desenhar um perfil do sub-registro e contribuir para a melhoria das políticas públicas de erradicação do registro tardio.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, Professor Assistente de Prática Jurídica Cível, Mestre em Direito Econômico (UNIG) e Doutorando em Direitos Humanos. E-mail <arnaldogoldemberg@direito.ufrj.br>

<sup>2</sup> Estudante de Direito da UFRJ. Rio de Janeiro. E-mail <paulafs\_93@hotmail.com>

**Palavras-chave:** Registro Tardio – Sub-registro – Registro de Nascimento – Lei 11.790/08 –Direito Fundamental.

---

**Abstract:** This paper results from the extension project “Human Rights and Mediation: Family Advocacy”, developed over the years 2013 and 2014, which is part of the parent project “Social Inclusion and Protection of Vulnerable Groups” of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). The Project aimed to link research and legal practice, in order to make the scientific study more accessible and democratic.

The Project provided legal assistance in family law matters to low-income persons in Rio de Janeiro, focused on actions and measures to reduce the civil under-registration of children and adults.

A necessary prerequisite for the full exercise of fundamental rights is the birth registration, the individual’s first document of citizenship and also a form of personal identity. Whether the birth certificate is not carried out, the person is an “under-registered” and it becomes necessary to claim for a late registration.

Due to recent legislative changes, the notary officer (registrar) currently has sufficient autonomy to conduct the late registration procedure. Only in cases of doubt, the registrar shall send the case to a judge, who will take a decision on the matter. Thus, one eliminated the requirement for legalization aiming to give greater flexibility and less bureaucracy to the procedure.

Through a partnership with the Civil Registry Office for the 4th Circumscription of Rio de Janeiro (Catete), the Project monitored and assisted cases related to late registration, in order to determine a profile of the under-registration and contribute to the improvement of public policies to eradicate late registration.

**Keywords:** Late Registration - Under-registration - Birth Registration - Law 11.790/08 - Fundamental Right.

---

## INTRODUÇÃO

O registro é um importante passo para o acesso a direitos fundamentais por parte dos cidadãos. Sua ausência implica na inexistência do indivíduo para o Estado e, conseqüentemente, não lhes são assegurados direitos básicos, como saúde, educação, percepção de benefícios assistenciais e previdenciários, justiça e demais benefícios sociais.

Trata-se do primeiro documento de cidadania e condição indispensável para o pleno exercício dos direitos fundamentais, sendo uma forma de identidade pessoal e individualização.

Aqueles que não possuem registro de nascimento ou qualquer outro documento de identificação pessoal se veem fora do âmbito de proteção do Estado, sendo-lhes vedado direitos essenciais à vida em sociedade. Neste diapasão, é perceptível a necessidade de políticas públicas em prol da erradicação da falta de registro como forma de retirar esses indivíduos das margens da sociedade e trazê-los para junto do Estado.

O registro e a obtenção da certidão de nascimento têm especial relevância por ser a *conditio sine qua non* para lograr a expedição de outros documentos como a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), a Carteira de Identidade ou Registro Geral de Identidade (RG), o Cadastro de Pessoa Física (CPF), Título de Eleitor, Carteira Nacional de Habilitação de motorista (CNH), sendo documentos absolutamente necessários para as relações jurídicas e sociais de uma pessoa.

## O PROJETO DE EXTENSÃO

Pensando nisso, foi criado em 2013 o projeto de extensão “Direitos Humanos e mediação: advocacia familiar”, inserido no programa de extensão “Inclusão Social e Proteção aos Grupos Vulneráveis”, na UFRJ. Este projeto buscou, nos anos de 2013 e 2014, o atendimento jurídico e assistência social a grupos vulneráveis do município do Rio de Janeiro, atrelando a pesquisa à prática jurídica, buscando formas de torná-la mais acessível e democrática, e assim desenvolvendo um trabalho social juntamente com um trabalho nas universidades, isto é, junção da parte dogmática com a parte prática, atendendo as demandas da população.

O projeto buscou o atendimento jurídico na área de família, com ênfase em ações para diminuir o sub registro civil de crianças e adultos sem registro de nascimento, atendendo a população carente do Rio de Janeiro. Quando não realizado o registro de nascimento, a pessoa fica enquadrada no chamado de “sub-registro”, sendo necessário postular o registro tardio.

O prazo para proceder com o registro de nascimento, de todo nascimento que ocorrer no território nacional, segundo previsto no art. 50 e 52, § 2º, ambos da Lei 6.015/73, Lei de Registros Públicos, deve ser de quinze dias, para

registro no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, ou 45 dias caso o declarante do nascimento seja apenas a mãe, sendo certo que o prazo pode ser ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório.

A Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificada pelo Brasil em 06 de novembro de 1992 (Decreto nº 678), em seu artigo 18, prevê que toda pessoa tem direito a um prenome e aos nomes de seus pais ou de um destes, inclusive mediante nomes fictícios, quando necessários. Assim, tendo em vista que o registro tardio de nascimento contendo apenas o prenome não permite a identificação civil oficial, é recomendada a atribuição de outros dados de identificação do registrando, além de seu prenome, como, por exemplo, a data de nascimento provável ou a maternidade e nome de família, mesmo que fictícios. É uma forma de permitir identificação civil e pessoal do indivíduo, além de possibilitar o pleno exercício de sua cidadania.

O legislador, a par da importância de se erradicar o sub-registro, inovou no ordenamento jurídico por meio da Lei nº 11.790 de 2008, alterando o artigo 46 da Lei nº 6.015/73, a Lei de Registros Públicos com o fim de facilitar o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal, eliminando a obrigatoriedade de judicialização do requerimento, ficando o mesmo submetido ao crivo do Oficial Registrador. Assim, tal diploma legal limitou a interferência do Judiciário nos procedimentos de “registro tardio” apenas para os casos excepcionais (PAIVA, 2010).

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

Antes dessas mudanças, todos os casos de registro tardio eram tratados judicialmente. Eliminou-se, assim, a obrigatoriedade de judicialização como forma de dar maior agilidade e desburocratização.

Outro grande passo para a maior eficiência do Registro Civil de Pessoas Naturais foi o Provimento nº 28 do CNJ, expedido pelo Corregedor Nacional de Justiça, em 05 de fevereiro de 2013, que regulamentou as mudanças trazidas

pela Lei nº 11.790/2008, detalhando os procedimentos, além de esmiuçar os elementos necessários para o requerimento de registro após o prazo legal, sendo estes: data e local do nascimento, sexo, nome, gemelaridade, qualificação dos pais e dos avós, atestação de duas, testemunhas que serão entrevistadas, fotografia e impressão digital do registrando. Porém, este mesmo Provimento permitiu a ausência da gemelaridade, dos dados dos pais, dos avós, fotografia e impressão digital desde que se fundamente a razão desta ausência.

Apesar de ser um documento de grande importância e plenamente conhecido, mesmo pelas camadas menos esclarecidas da sociedade, o registro tardio ocorre com certa frequência, principalmente nas áreas mais distantes dos centros.

Importante salientar a existência da “Comissão Judiciária para a Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e para a Promoção do Reconhecimento Voluntário de Paternidade e à Adoção Unilateral”<sup>3</sup>, que possui como Coordenadora a Dra. Raquel Santos Pereira Chrispino, com o objetivo de contribuir para a erradicação do subregistro de nascimento no Estado do Rio de Janeiro, e o propósito de orientar e facilitar o trabalho a ser desenvolvido pelos Juízos das Varas de Família e as suas respectivas serventias judiciais. Visa melhorar a dinâmica dos requerimentos de registro tardio de nascimento, apresentados diretamente ao Oficial Registrador do Serviço de RCPN, de modo que os mesmos sejam efetivamente resolvidos, quer na instância administrativa, quer na esfera judicial.

O registro de menores de doze anos que possuem a chamada “Declaração de Nascido Vivo” (DNV) deve ser feito diretamente, sem necessidade de processo, nem de testemunhas, porém, os menores de doze anos que não possuem tal documento necessitam realizar o pedido de registro por meio de requerimento formal e duas testemunhas.

Em se tratando de maiores de 12 anos, em regra, não há necessidade de autorização judicial, salvo em casos de suspeita de falsidade na declaração e, independente do caso, imprescindível a presença de duas testemunhas.

O perfil do sub-registro é bem delineado, na maioria dos casos relacionados à pobreza, distancia dos grandes centros, falta de conhecimento e de informações. Pesquisa feita pelo IBGE em 2012 mostra que a maior taxa de

---

<sup>3</sup> Secretaria de Apoio à Comissão para Erradicação do Sub-Registro de Nascimento, com endereço na Avenida Erasmo Braga, 115, Centro Rio de Janeiro, RJ, vinculada à Corregedoria Geral da Justiça - 7º andar / Sala 719, Telefones: (21) 3133-2665 / 3133-2667

sub-registro foi encontrada no Pará (26,2%), enquanto que a menor foi observada em São Paulo (1,2%) (PENNAFORT, 2013).

Um dos grandes problemas do registro tardio antes da mudança da lei era a intensa burocracia e demora nos processos, exigiam-se diversos documentos, exames e entrevistas o que, por muitas vezes, fazia com que a pessoa desistisse de dar continuidade ao processo.

Hoje em dia, esse sistema está muito mais facilitado, visando uma maior rapidez no processo visto que se trata de um direito fundamental de qualquer cidadão e a falta dele, um impedimento para o exercício de seus direitos e da própria cidadania.

Sabendo que a melhor forma de erradicar o sub-registro é registrar ao nascer e que cerca de 98% dos nascimentos que ocorrem no Brasil se dão em hospitais, foram criados atendimento de cartórios dentro das próprias maternidades. Um exemplo disto é a atuação do Cartório Catete dentro da Maternidade Escola. Nesse local, em 2012, a porcentagem de nascidos vivos registrados era de 79,6%, enquanto em 2013, esse número subiu para 86,6%.

Por meio de uma parceria com o Cartório da 4ª Circunscrição do Registro Civil de Pessoas Naturais (do Catete), foi possível a análise de processos de registro tardio antes e depois da mudança da lei, além do acompanhamento e aconselhamento em alguns casos.

Chama-se atenção os diversos processos paralisados, entre eles um nascido em 1984. Na grande maioria dos casos o indivíduo precisava levar alguns documentos ou testemunhas para corroborar sua história, e nunca mais voltou. Porém, isto tende a diminuir com as facilidades trazidas pela Lei 11.790/08.

*A contra sensu*, a maioria dos entrevistados que buscavam seu registro havia concluído o ensino fundamental, ou pelo menos começado. Alguns entrevistados moravam em cidades pequenas, nas quais todos conhecem todos, assim, a entrada na escola era facilitada, com a promessa de regularizar a situação do registro e levar estes documentos posteriormente. Outros relataram que alguns políticos, como parte de suas campanhas, iam a comunidades carentes, prometendo o registro a todos, e entregando um documento, para ser levado aos cartórios dando início ao procedimento de registro. Porém, esse próprio documento era usado como forma de identidade por essas pessoas, apesar de, formalmente, não ter valor. Até mesmo o ofício entregue pela Defensoria Pública, que dava entrada ao processo de registro era aceito, mesmo que esse nunca tenha sido concluído.

Em relação ao acesso a hospitais e clínicas, uma das entrevistadas afirma ter feito o pré-natal e todo o acompanhamento necessário durante a gravidez, assim como o parto, na promessa que levaria os documentos depois. Os hospitais, apesar de exigirem documento, não se negam a atender aqueles que não os possuem, uma vez que o bem da vida é superior a exigência de documentação.

Conforme indicado pela Comissão Judiciária para a Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e para a Promoção do Reconhecimento Voluntário de Paternidade e à Adoção Unilateral, órgão do Poder Judiciário do Rio de Janeiro, “a desigualdade socioeconômica do país é hoje a principal causa do sub-registro civil, dentre outras apontadas pelo IBGE”, como:

- Distâncias dos cartórios;
- Custo de deslocamento;
- Desconhecimento da importância do registro;
- Ausência de cartórios em alguns municípios;
- Dificuldades de implementação de políticas de fundos compensatórios para os atos gratuitos do registro civil;
- Mães que adiam o registro de filhos que não têm o reconhecimento inicial ou espontâneo da paternidade.<sup>4</sup>

Outra importante medida criada pelo Provimento nº 13 do CNJ, expedido pelo Corregedor Nacional de Justiça, em 03 de setembro de 2010 são as chamadas “Unidades Interligadas”. Estas objetivam aproximar o registro de nascimento do local onde vive o cidadão, evitando que este tenha que percorrer grandes distâncias para registrar seus filhos.

Na unidade interligada há um convênio entre um cartório e uma maternidade, e assim, um preposto do cartório recolhe todos os documentos exigidos por lei, como a Declaração de Nascido Vivo e os documentos pessoais dos pais, quando do nascimento de uma criança.

Tais documentos são digitalizados e enviados ao cartório do local de nascimento ou do local de residência dos pais (desde que o cartório esteja interligado a maternidade), de acordo com a preferência destes. Esse processo é feito através de um sistema seguro e com o uso de certificado digital. Assim, o cartório recebe os documentos, faz o registro e emite a certidão de nascimento

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://cgj.tjrj.jus.br/projetos-especiais/sub-registro-civil>. Acesso em 29.6.2015.

eletronicamente. Na unidade interligada, o preposto imprime a certidão, sela, carimba, assina e entrega ao declarante. Para todo este procedimento não são necessários mais do que 15 minutos.

Não menos importante é a alteração advinda pelo art. 5º da Lei nº 9.534/97 que modificou a redação do art. 45 da Lei nº 8.935/94, de modo a regulamentar o art. 236 da Constituição Federal, para assegurar a gratuidade do registro civil de nascimento e do assento de óbito, bem como da primeira certidão.

Os parágrafos primeiro e segundo do art. 45, renumerado e incluído pela Lei nº 11.789/2008, estabelecem que para os reconhecidamente pobres não serão cobrados emolumentos pelas certidões dos assentos do registro civil de nascimento e o de óbito e a proibição da inserção nas certidões de expressões que indiquem condição de pobreza ou semelhantes.

#### ANÁLISE DE CASO REAL

Por fim, interessante relatar um caso real de sub-registro. A Maternidade Escola acionou o Cartório da 4ª Circunscrição do Registro Civil de Pessoas Naturais (Catete) uma vez que uma das mães havia dado a luz, não tendo porém seu próprio registro, e, portanto, sem o registro da mãe não era possível realizar o registro da criança. O Grupo de Extensão colheu na Maternidade o depoimento dessa mãe, procedendo com o preenchimento do formulário necessário. A mãe em questão sabia todos os seus dados, assim como de seus pais, hospital onde nasceu, data de nascimento etc., não sabendo o motivo pelo qual não foi registrada, uma vez que foi abandonada por seus pais, junto com seu irmão, aos 11 anos.

Esta foi levada até a Defensoria Pública, que encaminhou um ofício para dar entrada no Registro. O ofício foi autuado como processo, juntamente com o ofício do Hospital, contendo o DNV do filho da requerente.

Ao conversar com a moça, descobrimos que ela já tinha tido um filho, este, também sem registro. No nascimento desse primeiro filho, o Conselho Tutelar indicou retirar a guarda da criança, caso não fosse providenciado o registro, o que a fez tentar obter seu próprio registro como condição necessária para que pudesse registrar o filho. Porém, na época, era menor de idade, e o Cartório do Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) exigiu a presença de um de seus pais para fins de representação processual. Sua mãe se negou a ajudá-la e seu pai estava encarcerado, frustrando então a tentativa. O pai da criança, segundo informou a mãe requerente, está sumido.

As buscas em outros cartórios nada apontaram sobre a possibilidade dela já possuir registro, assim como nada constava no DETRAN. Com todos esses documentos juntados, confirmando a veracidade da história, o registrador Oficial do Cartório do RCPN resultou convencido, encaminhou e acolheu a lavratura do registro de nascimento da requerente.

Possuindo seu próprio registro, a mãe já pode registrar seus dois filhos.

## CONCLUSÃO

Essas novas medidas vêm representando significativos avanços, uma vez que permitem a obtenção de registro tardio de forma extrajudicial, menos burocrática e mais célere, como forma de democratizar o acesso dos brasileiros ao registro civil, sem vulnerar a segurança jurídica. Em dez anos (2002-2012) o registro tardio passou de mais de um milhão para 185.764 (PENNAFORT, 2013), o que mostra a eficácia dessas medidas, porém, ainda temos muito que progredir.

## REFERÊNCIAS

- Brasil. **Constituição Brasileira (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- Brasil. **Decreto Federal nº 678, de 06 de novembro de 1992 - Adesão à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos no Brasil - Pacto de São José da Costa Rica**, ONU, 1969. Brasília: Senado Federal, 1992.
- Brasil. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1973.
- Brasil. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília, DF: Senado, 1994.
- Brasil. **Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997**. Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Senado, 1997.
- Brasil. **Lei nº 11.789, de 02 de outubro de 2008**. Proíbe a inserção nas certidões de nascimento e de óbito de expressões que indiquem condição de pobreza ou semelhantes e altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos, e 8.935, de 18 de novembro de 1994. Brasília, DF: Senado, 2008.

Brasil. **Lei nº 11.790, de 02 de outubro de 2008**. Altera o art. 46 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos, para permitir o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 2008.

Brasil. **Provimento nº 13, CNJ**. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2010.

Brasil. **Provimento nº 28, CNJ**. Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2013.

Hill, Flávia Pereira. **A desjudicialização do procedimento de registro tardio de nascimento. Inovações trazidas pela lei federal no 11.790/08**. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-ii/a-desjudicializacao-do-procedimento-de-registro-tardio-de-nascimento-inovacoes-trazidas-pela-lei-federal-no-11790-08>>. Acesso em 30 de abril de 2015.

Paiva, João Pedro Lamana. **Registro Tardio: Desjudicialização nos Registros de Nascimento**. Disponível em: <[http://www.lamanapaiva.com.br/banco\\_arquivos/RegistroTardio-Novidades.pdf](http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/RegistroTardio-Novidades.pdf)>. Acesso em 02 de maio de 2015.

Pennafort, Roberta. **IBGE: registro tardio de bebês cai de 20,3% para 6,7%**. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,ibge-registro-tardio-de-bebes-cai-de-20-3-para-6-7,1111065>>. Acesso em 07 de agosto de 2014.