A INCLUSÃO SOCIAL E SEUS DESAFIOS BUROCRÁTICOS: ANALISANDO AS BARREIRAS DE ACESSO À NOVA CARTEIRA DE IDENTIDADE NACIONAL PARA POPULAÇÕES VULNERÁVEIS

Izem Emanuela Braga Lescano [2]

Tânia Regina Silva Garcez [3]

RESUMO: O artigo analisa os principais desafios enfrentados por populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica na obtenção da nova Carteira de Identidade Nacional (CIN). A medida representa avanço na unificação dos dados civis, porém, sua implementação tem revelado entraves burocráticos e falta de uniformidade nos procedimentos extrajudiciais. A pesquisa adota abordagem qualitativa e método jurídico-dedutivo, fundamentando-se na análise normativa e em experiências práticas da autora na área de registro civil. Apesar da previsão legal de isenção para a segunda via de certidões, persistem dificuldades que comprometem o exercício do direito à identidade e à cidadania, especialmente diante da ausência de norma que regulamente a gratuidade em processos de retificação, restauração e registro tardio. O estudo busca ressaltar a necessidade de aprimorar os procedimentos cartorários, ampliar o acesso à informação e efetivar as garantias legais. Conclui-se que a efetividade da CIN depende da padronização, gratuidade e inclusão social.

PALAVRAS-CHAVE: Carteira de Identidade Nacional. Registro Civil. Vulnerabilidade Social. Direito à Identidade. Inclusão Documental.

ABSTRACT: The article analyzes the main challenges faced by socially and economically vulnerable populations in obtaining the new National Identity Card (CIN). Although the measure represents progress in unifying civil data, its implementation has revealed bureaucratic obstacles and a lack of uniformity in extrajudicial procedures. The research adopts a qualitative approach and a juridical-deductive method, based on normative analysis and the author's practical experience in the civil registry field. Despite the legal provision for exemption when requesting a second copy of certificates, difficulties persist that hinder the exercise of the right to identity and citizenship, especially due to the absence of regulations ensuring free access to rectification, restoration, and late registration procedures. The study highlights the need to improve notarial procedures, expand access to information, and ensure the effectiveness of legal guarantees. It concludes that the CIN's effectiveness depends on standardization, gratuity, and social inclusion.

KEYWORDS: National Identity Card. Civil Registry. Social Vulnerability. Right to Identity. Documentary Inclusion.

1 Este artigo é resultado do trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Católica Dom Bosco, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito na Universidade Católica Dom Bosco.

2 Graduanda do 9º semestre do curso de Direito na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: izem.lescano14@gmail.com. Lattes: https://lattes.cnpq.br/2805969058702872

3 Orientadora temática. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2021), pós graduada em Direito Processual e Direito Previdenciário, graduada em Direito pelo ITE (Instituto Toledo de Ensino (1995). Professora titular de Direito Civil, Processo Civil e Previdenciário na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Lattes: https://lattes.cnpq.br/3321072512233178 ORCID: https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-3890-5599 E-mail:rf3682@ucdb.br

1. INTRODUÇÃO

A identificação civil é um direito fundamental do cidadão, sendo instrumento essencial para o exercício da cidadania e o acesso a serviços públicos e privados. O sistema de identificação enfrentou desafios relacionados à duplicidade de documentos, inconsistências cadastrais, ausência de um número único nacional, e até mesmo, a falta de documentação para emiti-lo. Nesta senda, foi instituída a Carteira de Identidade Nacional (CIN), por meio do Decreto nº 10.977, de 23 de fevereiro de 2022, com o objetivo de promover a unificação dos documentos de identidade em todo o território nacional, utilizando o número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) como identificador único.

A proposta mostra um avanço na esfera da documentação civil, promovendo maior segurança, reduzindo fraudes, simplificando processos burocráticos e promovendo a interoperabilidade entre os sistemas públicos e privados, mas, a implementação da CIN tem revelado desgastes significativos, especialmente no que se trata à realidade das pessoas leigas, analfabetas, de origem simples e hipossuficientes. Para que o novo modelo seja efetivamente acessível a todos, é necessário enfrentar desafios, como a exigência de registros civis atualizados, correções em certidões com erros materiais, como o exemplo da não aceitação de Distritos ou localidades distintas (como sítio, fazenda e afins) na naturalidade, bem como a exigência de ter o nome apenas municípios, de quem não faz ideia de onde nasceu, e a falta de condições financeiras que perdura na situação de milhares de brasileiros.

As populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas, pessoas em situação de rua, analfabetos, pessoas com deficiência e todos os demais grupos hipossuficientes, enfrentam dificuldades acentuadas. Alguns cidadãos possuem certidões antigas, seja de nascimento ou casamento, com erros e omissões nos dados de filiação, naturalidade, ausência de assinaturas importantes, ou até mesmo, do próprio registro no livro. Além disso, existe a cobrança de taxas e emolumentos cartorários em procedimentos de retificação, restauração e registro tardio, mesmo nos casos de evidente hipossuficiência, o que acaba representando uma barreira ao pleno exercício do direito à identidade e à cidadania.

No ano de 2022, passou-se a aceitar que os serviços cartorários citados acima fossem realizados sem autorização judicial, como podemos ver no Art. 110, da Lei de Registros Públicos, 6.015/73. Porém, a maioria das taxas/emolumentos, não são passíveis de isenção e

gratuidade, pois o que está previsto na Lei é somente a 2ª via de certidão de nascimento ou óbito.

Para o desenvolvimento deste estudo, adotou-se a metodologia de abordagem qualitativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A análise fundamentou-se na legislação vigente, especificamente a Lei nº 14.534/2023, bem como em doutrinas e artigos que tratam da cidadania e dos entraves no serviço público.

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é analisar os obstáculos enfrentados por populações em vulnerabilidade socioeconômica para a obtenção da nova Carteira de Identidade Nacional (CIN). A pesquisa investiga os entraves burocráticos: como as dificuldades de agendamento e a necessidade de retificação de registros civis e seus impactos na efetivação de direitos fundamentais. Busca-se compreender se a implementação da CIN, embora vise à segurança jurídica e à unicidade de dados para o futuro, respeita, no presente, o princípio da dignidade da pessoa humana ao impor novas barreiras de acesso à cidadania.

2. A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DIREITO A IDENTIDADE CIVIL

A efetividade dos direitos fundamentais no Brasil ainda encontra conflitos significativos quando confrontada com a realidade social de grande parte da população. A emissão da nova Carteira de Identidade Nacional (CIN), ainda que represente um avanço normativo e tecnológico, evidencia mais uma vez o descompasso entre a modernização dos serviços públicos e a capacidade do Estado de garantir acesso universal e equitativo aos cidadãos, especialmente àqueles em situação de pobreza.

Embora a centralização da identificação civil pelo número do CPF tenha como objetivo a padronização e a prevenção de fraudes, sua implementação tem exigido do cidadão uma série de documentos e registros atualizados, o que acaba excluindo justamente os mais vulneráveis: pessoas sem acesso fácil a cartórios, sem condições financeiras para arcar com taxas e emolumentos, ou que enfrentam dificuldades relacionadas à escolaridade, barreiras linguísticas ou geográficas.

Erros materiais em certidões de nascimento ou casamento, como nomes de genitores escritos incorretamente, omissão de naturalidade ou local de nascimento, ausência de nomes de municípios ou grafias arcaicas, falta de data de nascimento, sobrenomes abreviados, troca de numeração de folha ou termo são frequentes em documentos mais antigos e, não raro, exigem

retificação judicial ou administrativa. Tais procedimentos são burocráticos, muitas vezes custosos, morosos, e em alguns casos, inacessíveis sem o devido auxílio jurídico. Além disso, a falta de conhecimento técnico por parte do cidadão hipossuficiente dificulta ainda mais essas questões.

É notório, a partir de análises institucionais e de estudos realizados no âmbito da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, que grande parte dos erros presentes em registros civis antigos decorre da insuficiência de conhecimento técnico e da ausência de capacitação adequada dos agentes responsáveis pelos atos registrais, somadas às limitações socioculturais historicamente enfrentadas pela população hipossuficiente

Verifica-se que muitos tabeliões e registradores, especialmente em períodos anteriores à modernização normativa, realizavam lavraturas com inconsistências formais e materiais, o que comprometeu a fidedignidade de inúmeros assentos civis. Tais equívocos geraram prejuízos significativos as pessoas, dificultando a emissão de documentos atualizados, a retificação de dados e, em alguns casos, o pleno exercício do direito à identidade civil. Outrossim, era muito comum que cidadãos fossem analfabetos ou possuíssem baixo nível de instrução, o que dificultava mais ainda a conferência e compreensão de dados inseridos nos assentos.

2.1 As barreiras socioeconômicas na emissão da nova cin

O avanço tecnológico trouxe importantes benefícios à administração pública, tornando os serviços mais ágeis e transparentes. No entanto, a digitalização também revelou uma nova face da desigualdade: a exclusão digital. Milhares de brasileiros, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, como povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos, pessoas com deficiência, analfabetos e em situação de rua, enfrentam sérias dificuldades para acessar serviços que hoje dependem quase integralmente de meios eletrônicos.

Em diversos estados, a solicitação da Carteira de Identidade Nacional exige agendamento prévio em plataformas digitais, o que se torna um obstáculo para pessoas sem acesso à internet, sem dispositivos adequados ou com baixo nível de letramento digital. Além disso, as exigências burocráticas e a linguagem técnica dos sistemas dificultam a compreensão dos procedimentos, especialmente entre cidadãos com pouca escolaridade. Essa realidade

evidencia que a digitalização, quando não acompanhada de políticas de inclusão, acaba ampliando as desigualdades que pretendia combater.

Outro fator agravante são os custos indiretos. Embora a emissão da CIN seja gratuita, etapas anteriores, como a retificação de registros civis ou a obtenção de segundas vias, geram despesas com emolumentos, deslocamentos e autenticações. Para famílias pobres, esses custos tornam-se barreiras concretas ao exercício do direito à identidade. Em locais onde o acesso ao cartório é limitado, o problema é ainda maior, comprometendo o alcance das políticas públicas de identificação.

Nesse contexto, a Defensoria Pública desempenha um papel essencial, ao garantir assistência jurídica integral e gratuita e intermediar pedidos de isenção de taxas. No entanto, é imprescindível que os órgãos públicos ampliem ações de orientação e que sejam criados programas permanentes de documentação, como mutirões itinerantes e campanhas educativas, com mais frequência, e que realizem a capacitação de servidores, em âmbito geral A inclusão digital e o acesso simplificado aos registros civis são passos fundamentais para que a modernização administrativa se traduza em verdadeira inclusão social.

2.2. A importância dos registros públicos para a segurança jurídica e o reconhecimento social do indivíduo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, LXXIV, estabelece que o Estado deve prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Ademais, a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) e os provimentos normativos recentes, como o Provimento nº 149/2023 do CNJ e o Provimento nº 331/2025 do TJMS, asseguram que muitos procedimentos podem ser solicitados diretamente no cartório, e com isenção de taxas para pessoas reconhecidamente hipossuficientes em casos de 2ª via de certidão de nascimento. No entanto, a aplicação prática dessas normas ainda é limitada, sendo comum encontrar cartórios que exigem documentação excessiva, respostas negativas sem saber fundamentar devidamente, declaração formal de pobreza com firma reconhecida, ou até mesmo o pagamento dos emolumentos sob a justificativa de ausência de regulamentação local, mesmo quando é visível tratar-se de um erro à época do registro.

O impacto disso é grave: sem registro atualizado, o cidadão fica sem documentação pessoal regular, e encontra obstáculos para votar, matricular filhos na escola, acessar o SUS,

receber benefícios sociais como o Bolsa Família, e exercer direitos civis e políticos básicos. Em última instância, a ausência documental impede o reconhecimento jurídico da existência da pessoa, ferindo sua dignidade e seu direito à cidadania plena.

Portanto, a relevância da presente pesquisa, não apenas pela atualidade do tema, mas pela necessidade de dar visibilidade à lacuna existente entre o discurso normativo e a realidade concreta de populações vulneráveis, explicando como serviços judiciais/extrajudiciais podem prejudicar e postergar o acesso amplificado à documentação. Ao analisar os desafios da emissão da CIN sob uma perspectiva crítica e fundamentada, busca-se contribuir para o debate jurídico e para a formulação de propostas que garantam, de fato, o direito à identidade civil como um direito universal, gratuito e acessível a todos.

2.3 A responsabilidade estadual sob taxas e emolumentos cartorários

De acordo com o art. 236, previsto na Constituição Federal, a prestação dos serviços cartorários possui natureza pública, mas é exercida em caráter privado por delegação do poder público. Essa delegação não exime o Estado de sua responsabilidade de fiscalização e regulamentação, especialmente quanto à fixação de valores, à gratuidade e à isenção de taxas e emolumentos.

Já no art. 145, II, da CF, os emolumentos possuem natureza tributária, sendo classificados como taxas, uma vez que remuneram o exercício do poder de polícia ou a prestação de um serviço público específico e divisível. Assim, por se tratar de tributo vinculado, sua instituição e majoração dependem de lei estadual, em conformidade com o art. 150, I, e 155, II, da Carta Magna.

Dessa forma, cabem aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre os emolumentos e fiscalizar a atuação dos serviços notariais e registrais, observando os princípios da legalidade, da modicidade e da eficiência. No âmbito do Mato Grosso do Sul, o Tribunal de Justiça exerce função regulatória por meio de provimentos, como o Provimento nº 331/2025, que assegura gratuidade a algumas situações de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Tais medidas buscam concretizar o princípio da isonomia, garantindo que o direito ao registro civil, e, consequentemente, à emissão da nova Carteira de Identidade Nacional (CIN), não seja inviabilizado por barreiras econômicas.

Em síntese, embora a execução dos serviços cartorários seja delegada à iniciativa privada, a responsabilidade final é do Estado, que deve assegurar o equilíbrio entre a sustentabilidade dos serviços e a efetivação dos direitos fundamentais. A omissão estatal na regulamentação da gratuidade e na fiscalização das tabelas de custas compromete o acesso universal ao registro civil e afronta o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

2.4 A Defensoria como garantidora do direito à identidade civil

A Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, tem previsão no art. 134 da Constituição Federal de 1988. Sua missão é prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, assegurando o acesso à justiça e a concretização dos direitos fundamentais. No campo do registro civil, essa atuação é decisiva para tornar efetivo o direito à identidade e à cidadania.

Não atuando apenas em demandas judiciais, a Defensoria também atua na esfera extrajudicial, orientando cidadãos, promovendo mutirões de documentação e mediando a gratuidade de atos cartorários. Por meio dessas ações, a instituição funciona como um verdadeiro instrumento de inclusão social, alcançando pessoas em situação de vulnerabilidade que, muitas vezes, desconhecem seus direitos ou enfrentam barreiras burocráticas para exercer plenamente a cidadania.

Além do atendimento individual, a Defensoria desempenha papel relevante na formulação de políticas públicas, mediante a expedição de recomendações e participação em grupos de trabalho voltados à simplificação de procedimentos registrais. Tais iniciativas contribuem para reduzir a desigualdade de acesso aos serviços de identificação civil e consolidam a presença do Estado como garantidor de direitos.

Em diversos estados brasileiros, a Defensoria Pública mantém parcerias com cartórios, Institutos de Identificação e tribunais para viabilizar a expedição gratuita de segundas vias, retificações e registros tardios. Essas práticas concretizam o princípio da dignidade da pessoa humana e demonstram que a efetividade da Carteira de Identidade Nacional (CIN) depende de uma rede institucional articulada e comprometida com a inclusão. Portanto, a Defensoria Pública representa o elo entre a legislação e a realidade social, assegurando que o direito à identidade não permaneça apenas no plano normativo, mas se realize no cotidiano das pessoas.

3. O DIREITO À IDENTIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PERSONALIDADE.

O direito à identidade civil configura-se como direito fundamental da personalidade, sendo condição indispensável para o exercício pleno da cidadania. Para Gustavo Tepedino (2001), os direitos da personalidade ocupam posição central no processo de repersonalização do Direito Civil, que desloca o foco patrimonialista para a tutela da dignidade humana. Nesse sentido, a documentação civil não é apenas instrumento burocrático: ela expressa juridicamente a existência da pessoa perante o Estado e a sociedade.

Maria Celina Bodin de Moraes (2010) reforça que a dignidade possui um núcleo mínimo que deve ser assegurado pelo poder público — o chamado "mínimo existencial". A identidade civil integra esse núcleo, porque dela dependem outros direitos fundamentais, como acesso à saúde, educação, assistência social, benefícios previdenciários e participação política. Assim, qualquer limitação injustificada ao acesso à documentação representa afronta direta à dignidade humana.

Além disso, Daniel Sarmento (2004) aponta que os direitos fundamentais possuem eficácia horizontal, ou seja, incidem também nas relações entre particulares. Isso é essencial quando se trata de serviços cartorários, que embora exercidos por delegatários privados, desempenham função pública. Dessa forma, a atuação dos cartórios deve estar alinhada aos princípios constitucionais, especialmente a dignidade humana, a proporcionalidade e o acesso à justiça. Exigências excessivas, custos indevidos ou negativa de serviços configuram violação à própria essência dos direitos fundamentais.

Assim, a Carteira de Identidade Nacional deve ser analisada não apenas como medida administrativa de modernização, mas como instrumento constitucional de reconhecimento da pessoa humana. A efetiva garantia desse direito depende de atuação estatal integrada, normas claras e acessibilidade real, principalmente para populações vulneráveis.

3.1 A burocracia, a "desdocumentação" e a centralidade do registro civil

A burocracia estatal, embora fundamental para a organização da administração pública, frequentemente se manifesta como uma barreira estrutural para o acesso à cidadania e aos

direitos fundamentais. A literatura, como aponta Sadek (2004), demonstra que o excesso de formalidades atinge principalmente as populações de baixa escolaridade e sem recursos financeiros, que carecem de familiaridade com os ambientes institucionais.

Nesse contexto de desigualdade, surge o fenômeno da "desdocumentação", caracterizado por indivíduos que possuem existência social, mas não jurídica plena devido à ausência de documentação básica. Este grupo engloba pessoas em situação de rua, moradores de áreas rurais remotas, comunidades tradicionais, migrantes internos e pessoas idosas. O sub-registro civil no Brasil é, portanto, um reflexo histórico das desigualdades sociais e territoriais.

A modernização, embora promissora, carrega riscos: a implementação da Carteira de Identidade Nacional (CIN) exige certidões atualizadas e livres de inconsistências. Tais procedimentos demandam tempo, deslocamento e recursos financeiros, gerando dificuldades adicionais para as populações já vulneráveis. A modernização digital, se desacompanhada de políticas inclusivas, pode aprofundar desigualdades preexistentes, pois o acesso à internet, à alfabetização digital e à documentação prévia se tornam requisitos mínimos, excluindo justamente os grupos que deveriam ser beneficiados.

Dessa forma, a burocracia não é neutra, produzindo efeitos concretos de exclusão que impedem a plena inserção cidadã. Tais barreiras são inadmissíveis sob a ótica dos Direitos da Personalidade: para Silvio de Salvo Venosa (2019), esses direitos são de aplicabilidade imediata e irrenunciável, estando intrinsecamente ligados à dignidade humana. O registro civil se apresenta como o instrumento jurídico que confere publicidade e autenticidade a esses direitos, sendo indispensável para o exercício de prerrogativas fundamentais como trabalhar, estudar e receber proteção estatal.

Nessa mesma linha, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2021) ressaltam que a identidade civil é elemento estruturante da personalidade. Eles criticam a admissibilidade de que erros registrais históricos prejudiquem o cidadão ou o submetam a custos financeiros intransponíveis. A exigência de regularização prévia para emissão da CIN, sem garantia adequada de gratuidade, coloca em risco a eficácia desses direitos essenciais.

3.2 A lacuna legislativa sobre gratuidade e o problema dos emolumentos

A maior barreira material identificada no acesso à nova identidade diz respeito aos custos dos procedimentos preparatórios, como expedição de segundas vias, retificações, averbações e restaurações. Embora a Lei nº 9.534/1997 garanta a gratuidade do registro civil básico, ela não prevê isenção para serviços necessários à regularização de documentos antigos, mesmo quando esses erros são decorrentes de falhas institucionais dos próprios cartórios.

Essa lacuna normativa transfere ao cidadão hipossuficiente o ônus financeiro de corrigir irregularidades que não foram por ele causadas, o que contraria princípios como razoabilidade, proporcionalidade, igualdade e dignidade humana. Além disso, cria obstáculos incompatíveis com o caráter fundamental do direito à identidade.

Os provimentos do CNJ, como o Provimento nº 149/2023, e regulamentações estaduais, como o Provimento nº 331/2025 do TJMS, representam avanços ao ampliar a gratuidade para pessoas vulneráveis, especialmente quando vinculadas a políticas públicas como a CIN. Porém, a falta de uniformidade entre os estados gera desigualdade federativa: o acesso ao direito varia conforme o local de residência do cidadão.

3.3 A atuação dos cartórios e a necessidade de padronização nacional

Os cartórios exercem papel essencial na efetivação da identidade civil, mas sua atuação é marcada por profundas desigualdades regionais. A falta de padronização de procedimentos, exigências documentais e critérios de gratuidade cria insegurança jurídica e impacta diretamente populações vulneráveis.

A desjudicialização trouxe avanços importantes, como maior celeridade e ampliação do acesso a serviços extrajudiciais. Contudo, para que esse modelo seja plenamente eficaz, é indispensável que os cartórios atuem sob orientações unificadas, especialmente no tocante à proteção de pessoas vulneráveis.

A atuação do CNJ tem sido fundamental para reduzir essas disparidades, por meio de provimentos e recomendações. Contudo, ainda existem lacunas, principalmente no que diz respeito à gratuidade ampla, ao uso de tecnologia acessível e à capacitação contínua de oficiais e prepostos para lidar com demandas de hipossuficientes.

Além disso, o enfrentamento das barreiras burocráticas depende de articulação entre diferentes instituições: Defensorias Públicas, Tribunais de Justiça, órgãos de identificação civil

e políticas de assistência social. Sem essa integração, o cidadão fica perdido entre diferentes órgãos, enfrentando deslocamentos, custos e exigências repetitivas.

Para que a Carteira de Identidade Nacional cumpra seu propósito igualitário, é indispensável que haja um esforço nacional de padronização, simplificação procedimental e garantia efetiva de gratuidade para quem dela necessita.

4. A JUDICIALIZAÇÃO

A judicialização excessiva das retificações de registro civil também surge como entrave significativo. Procedimentos que poderiam ser resolvidos de forma célere e desburocratizada no âmbito extrajudicial acabam sendo encaminhados ao Judiciário, resultando em demora, sobrecarga processual e custos indiretos para a população vulnerável. A crescente política de desjudicialização no âmbito dos registros públicos demonstra que a ampliação das vias extrajudiciais constitui ferramenta eficaz para promover celeridade, acessibilidade e redução de custos, desde que acompanhada de mecanismos adequados de fiscalização e de garantia de gratuidade. A consolidação dessa prática poderia minimizar a dependência do Judiciário e aumentar a eficiência do sistema registral.

Nesse cenário, torna-se imprescindível propor medidas que contribuam para a efetivação do direito à identidade civil no Brasil. Entre as soluções possíveis destacam-se: a simplificação dos procedimentos de retificação documental, a padronização nacional das exigências cartorárias, o fortalecimento de campanhas públicas voltadas à orientação da população, a ampliação da articulação entre órgãos públicos e serviços extrajudiciais e a criação de legislação federal que assegure a gratuidade integral dos atos registrais para pessoas em situação de vulnerabilidade.

A soma dessas medidas contribuiria para reduzir disparidades regionais, democratizar o acesso aos serviços registrais e assegurar que a nova Carteira de Identidade Nacional cumpra sua função inclusiva, garantindo a todos os cidadãos o pleno exercício da cidadania e o reconhecimento estatal de sua existência civil.

4.1 A burocracia documental como barreira ao acesso a direitos

A burocracia estatal, embora necessária para garantir segurança jurídica e padronização administrativa, frequentemente converte-se em obstáculo ao acesso a direitos fundamentais, especialmente quando impõe etapas complexas ou desnecessárias para populações vulneráveis. No caso da emissão da nova Carteira de Identidade Nacional, a exigência de retificações prévias pode gerar um ciclo de exclusão documental: para obter o documento é preciso corrigir erros no registro civil, mas para corrigir esses erros muitas vezes são exigidos documentos ou informações das quais o cidadão não dispõe.

Segundo Bucci (2020), o excesso de formalismo administrativo tende a penalizar justamente quem mais precisa da atuação estatal, ao passo que deveria ser orientado pelo princípio da eficiência e da razoabilidade. Essa crítica se revela pertinente ao contexto da CIN, em que procedimentos burocráticos excessivos dificultam a materialização do direito à identidade civil.

Além disso, a desarmonização entre os entes federativos amplia o problema. Cada estado possui normas próprias de atendimento, sistemas diferentes para agendamento, variações quanto às exigências documentais e interpretações diversas sobre a gratuidade. Essa falta de unificação acaba produzindo violações concretas ao princípio da isonomia, contrariando o que já pontua Celso Antônio Bandeira de Mello (2017), para quem a igualdade deve ser garantida não apenas em nível formal, mas também em sua dimensão prática e acessível.

5. IMPACTOS SOCIAIS DA AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO CORRETAMENTE REGULARIZADA

A ausência de uma identidade civil regularizada transcende o campo meramente administrativo e alcança dimensões profundas na vida do cidadão. Pessoas sem documentação válida enfrentam uma série de obstáculos: impossibilidade de matricular filhos na escola, dificuldade para acessar programas sociais, impedimentos para obter atendimento médico, impossibilidade de celebrar contratos formais, dificuldade para acessar o mercado de trabalho, bloqueios no recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais.

A doutrina de Zaffaroni (2015) contribui para esse debate ao afirmar que a exclusão formal produz consequências simbólicas relevantes: sem reconhecimento institucional, o indivíduo torna-se invisível para o Estado e, por extensão, para a sociedade. Assim, a emissão

da CIN, embora tecnológica e moderna, somente alcançará sua plena finalidade se for precedida de uma política de inclusão documental ampla e estruturada.

5.1 A necessidade de uma política pública nacional de regulação documental

A análise deste trabalho aponta para a necessidade de formulação de uma política pública nacional destinada à regularização documental, capaz de integrar ações da União, estados, municípios, Defensorias Públicas e cartórios extrajudiciais. Tal política deve contemplar: programas permanentes de mutirões de documentação, e não apenas ações pontuais, criação de fluxos administrativos simplificados, com prioridade para famílias em extrema vulnerabilidade, capacitação continuada de servidores e registradores, mecanismos de interoperabilidade de dados, evitando exigências duplicadas ao cidadão e gratuidade integral em todos os atos essenciais, conforme preconiza a Constituição.

A ausência de uma política estruturada, segundo Canotilho (2018), pode comprometer a eficácia dos direitos fundamentais, pois transfere para o indivíduo a responsabilidade por resolver entraves criados pelo próprio Estado. No caso brasileiro, essa responsabilidade acaba recaindo sobre populações que não possuem condições financeiras, educacionais ou tecnológicas para superá-los.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que a criação da Carteira de Identidade Nacional representa um avanço tecnológico e jurídico de grande relevância, mas que ainda enfrenta desafios estruturais para atingir seu propósito de universalização. A burocracia excessiva, os erros históricos em registros civis, os custos com emolumentos e a exclusão digital formam um conjunto de barreiras que afetam, sobretudo, os cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Verificou-se que a falta de padronização nos procedimentos extrajudiciais e a insuficiência de políticas públicas de gratuidade comprometem a efetividade do direito à identidade civil. Embora existam dispositivos legais que assegurem isenção de taxas e acesso gratuito à justiça, sua aplicação prática ainda é fragmentada e desigual entre os Estados

brasileiros. Esse cenário revela a necessidade de uma atuação estatal mais ativa, capaz de harmonizar a legislação e de promover campanhas permanentes de regularização documental.

A atuação da Defensoria Pública surge como pilar indispensável nesse processo. Ao prestar assistência jurídica e promover ações coletivas e itinerantes, a instituição cumpre papel essencial na concretização dos direitos fundamentais, tornando-se referência de efetividade e acesso à cidadania. Além disso, a integração entre o CNJ, os tribunais e os órgãos de registro civil é fundamental para garantir que a modernização administrativa se traduza em resultados sociais tangíveis.

Em perspectiva futura, é imperativo que o Estado invista na formação continuada de registradores e servidores, na ampliação da gratuidade e na digitalização inclusiva dos serviços públicos. A identidade civil é mais do que um documento: é a materialização da existência jurídica e o passaporte para o exercício pleno da cidadania. A implementação da nova Carteira de Identidade Nacional só alcançará sua finalidade constitucional quando todos os brasileiros, independentemente de condição social, tiverem garantido o direito de existir formalmente perante o Estado e a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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: 01 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.977, de 23 de fevereiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às carteiras de identidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10977.htm. Acesso em: 01 dez. 2025.

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: 01 dez. 2025.

BRASIL. Lei n.º 9.534, de 10 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a gratuidade dos atos de registro civil de nascimento e as alterações do parágrafo 5º do art. 30 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm. Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Regulamenta os serviços notariais e de registro. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243. Acesso em: 01 dez. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas.* 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 9. ed. Coimbra: Almedina, 2018.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. Provimento nº 331, de 6 de maio de 2025. Regulamenta os procedimentos de registro civil indígena e de isenção de emolumentos para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Campo Grande: TJMS, 2025. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/. Acesso em: 01 dez. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Na Medida da Pessoa Humana: Estudos de Teoria do Direito e Direito Constitucional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

SADEK, Maria Tereza. Acesso à justiça. **Revista de Estudos Eleitorais**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 55-70, 2004.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas.* 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

STOLZE, Pablo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil: Parte Geral.* 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: Parte Geral.* 19. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral.* 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.