

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN**

**TAIS MALLMANN RAMOS**

**EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Tais Mallmann Ramos, Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-296-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

---

### **Apresentação**

Com alegria que trazemos os trabalhos aprovados e apresentados no grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. A expansão do campo de políticas públicas no Brasil para diversos campos do conhecimento - como a ciência política, a sociologia, a economia, a Administração Pública... - trouxe a ciência jurídica uma abordagem de Direito em Políticas Públicas que permita dentro dos contributos que o pesquisador do Direito é capaz de trazer para o campo multidisciplinar, a análise da teoria, dogmática ou prática jurídica, que permita a plena eficácia jurídica dos direitos humanos-fundamentais, que demandam planos, diretrizes e ações governamentais para sua implementação.

No trabalho TUTELA CONSTITUCIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: APOROFOBIA, ARQUITETURA HOSTIL E A LEI PADRE JÚLIO LANCELLOTTI de Fernando de Lima Fogaça e Tereza Rodrigues Vieira parte-se do conceito de aporofobia para demonstrar como as políticas públicas adotadas para situação de rua reflete uma lógica de exclusão sustentada por omissões estruturais do Estado.

Na pesquisa PLANEJAMENTO ENERGÉTICO E JUSTIÇA AMBIENTAL: METAS DE LONGO PRAZO PARA FONTES RENOVÁVEIS NO BRASIL E POPULAÇÕES VULNERÁVEIS de Sabrina Cadó, Denise Papke Guske e Sandi Maís Schaedler abordam-se a partir do Plano Decenal de Expansão de Energia 2034 (PDE 2034) e do Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050) a necessidade de adequação dos princípios de justiça ambiental em suas diretrizes para a transição energética com distribuição equitativa dos riscos e benefícios.

No texto DA INVISIBILIDADE À EXCLUSÃO FORMAL: A TRAJETÓRIA DAS MULHERES PESCADORAS NA BACIA DE CAMPOS A PARTIR DOS DADOS DO REGISTRO GERAL DA PESCA (RGP) de Camila Faria Berçot e Maria Eugenia Totti discute como Registro Geral da Pesca (RGP) enquanto política pública estatal não garantiu equidade substantiva, especialmente no acesso ao Seguro Defeso, para o acesso a direitos das mulheres pescadoras artesanais na Bacia de Campos (RJ).

No trabalho O PROCESSO ESTRUTURAL E A PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA AMAZÔNIA de Sarah Furtado Sotelo da Conceição e José Henrique Mouta Araújo discutem-se as políticas públicas de acessibilidade

na Amazônia com base em relatos reais de pessoas com deficiência e leis de inclusão, da intervenção judicial em políticas públicas por meio dos processos estruturais, estabelecendo uma análise do Tema 698 e a postura adequada do juiz e agentes envolvidos no processo, perpassando pelas críticas de ilegitimidade e incapacidade do Poder Judiciário.

Na pesquisa A TUTELA JURISDICIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DIGNO E CIDADANIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL de Reginaldo Bonifacio Marques , Tereza Rodrigues Vieira e Jônatas Luiz Moreira de Paula a discussão se situa na Política Nacional de Trabalho Digno e a Cidadania das pessoas em situação de rua, visando a inclusão social e as medidas para a sua implementação como ADPF 976.

No texto CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE GÊNERO: ANÁLISE CRÍTICA DO GUIA DAS SECRETARIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E DO CENSO DAS SECRETÁRIAS (2024) de Carolina Fabião da Silva e Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante apontam com destreza as lacunas da política pública exteriorizada no Guia para Criação e Implementação de Secretarias de Políticas para as Mulheres, publicado pelo Ministério das Mulheres em 2025, utilizando dados do Censo das Secretárias Mapeamento com Primeiro Escalão dos Governos Subnacionais.

O trabalho O DIREITO À CULTURA NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE CONSTITUIÇÃO E AGENDA 2030 de Luiza Emília Guimarães de Queiros , Cirano Vieira de Cerqueira Filho apresentam a partir da agenda 2030 e da análise do regime constitucional a necessidade que as políticas culturais sejam reconhecidas como deveres constitucionais e compromissos de caráter internacional, interligadas à promoção da equidade, da participação social e da sustentabilidade democrática.

A pesquisa DESAFIOS E AVANÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA MARANHENSE, BRASIL de Yata Anderson Gonzaga Masullo e Ticiany Gedeon Maciel Palácio trazem importante trabalho dos desafios, os procedimentos técnicos e o desempenho do programa de regularização fundiária desenvolvido pelo Governo do Estado e pelo Tribunal de Justiça do Maranhão nos municípios da Amazônia Maranhense.

O texto O MOVIMENTO EMPRESA JÚNIOR ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PARA INOVAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E SEU IMPACTO SOCIAL de Gabriela de Souza Bastos Silva analisa o Movimento Empresa Júnior enquanto estrutura criada pela política pública de educação voltada à inovação.

O trabalho **A LEI COMO CATALISADOR: A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NO ACESSO A CARGOS PÚBLICOS E O COMBATE AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL** de Carlos Felipe Benati Pinto discute a persistente omissão legislativa de grande parte dos entes federados na instituição de políticas públicas de ações afirmativas de recorte étnico-racial para acesso a cargos públicos.

A pesquisa **A INVISIBILIDADE DA CRIANÇA NOS PROCESSOS JUDICIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A TUTELA FORMAL E A FRAGILIZAÇÃO CONCRETA DE DIREITOS** de Rafael Oliveira Lourenço da Silva e Frederico Thales de Araújo Martos parte do adultocentrismo para demonstrar que na prática jurídica no Judiciário, a oitiva é usualmente condicionada a contextos de vitimização (Lei 13.431/2017), reduzindo a participação a dimensão reparatória e nas políticas públicas, a infância é tratada como apêndice do “cidadão médio”, o que fragmenta ações e silencia a voz infantil.

O texto **AS ESCOLAS JUDICIÁRIAS ELEITORAIS ENQUANTO AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E O IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DEMOCRÁTICO** de Gabriela de Souza Bastos Silva aponta o papel das Escolas Judiciárias Eleitorais como agentes de políticas públicas de educação para a cidadania no Brasil.

A pesquisa **DESGUALDADES REGIONAIS E EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO** de Daniel Alexandre Pinto de Paiva, Pedro Nimer Neto e Frederico Thales de Araújo Martos identifica um padrão persistente de assimetrias regionais na oferta de políticas públicas que garantam infraestrutura escolar básica, especialmente, quanto à existência de bibliotecas e laboratórios de informática., em específico, para a regiões Norte e Nordeste.

No texto **IN RE IPSA: O DANO EXISTENCIAL PRESUMIDO COMO IMPERATIVO ÉTICO NA REPARAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO** de Valena Jacob Chaves e Augusto Cesar Costa Ferreira aborda a urgência da criação de uma política pública de reparação integral às vítimas de trabalho escravo contemporâneo no Brasil, analisando as barreiras impostas pela Justiça do Trabalho ao pleno reconhecimento do dano existencial.

O trabalho **POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA INEFICÁCIA INICIAL À CONCRETIZAÇÃO EFETIVA** de Carlos Felipe Benati Pinto discute a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na execução das políticas públicas de cotas raciais.

A pesquisa **TRIBUTAÇÃO, CIDADANIA ECONÔMICA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: OS REGISTROS CIVIS COMO INSTRUMENTOS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA NO BRASIL** de Estela Luisa Carmona Teixeira , Patrícia Lichs Cunha Silva de Almeida e Maria De Fatima Ribeiro explora a conexão entre a função social do tributo e a atuação dos registros civis das pessoas naturais como mecanismos de uma política pública de fomento à cidadania econômica e à diminuição das disparidades sociais no Brasil.

O texto **SEGURANÇA ALIMENTAR, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS POVOS INDÍGENAS DE ATITLÁN, GUATEMALA, E LORETO, PERÚ** de Ernesto Valdivia Romero , Silvia De Jesus Martins e Ilton Garcia Da Costa pretende discutir os desafios na Guatemala e no Peru para alcançar uma segurança alimentar adequada a partir de um amplo estudo dos povos indígenas de Atitlán, da Guatemala e de Lotero.

O trabalho **GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OSCS E A PROPOSTA DA “MATRIZ ESG-TS”** de Augusto Moutella Nepomuceno , Vivian Tavares Fontenele e Claucir Conceição Costa demonstra que governança, ao estruturar conselhos deliberativos, práticas de integridade, auditorias e mecanismos de transparência, fortalece a credibilidade das OSCs e amplia sua capacidade de captação de recursos e cooperação institucional nas políticas públicas.

Por fim, a pesquisa **VIOLÊNCIA DE GÊNERO, DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A “GUERRA INTERNA” E A BUSCA POR IGUALDADE** de Vivian Tavares Fontenele e Juliana Pereira Lança De Brito reflete sobre a divisão sexual do trabalho e sua influência na reprodução das desigualdades de gênero no que tange as políticas públicas

Como visto, são trabalhos essenciais para a discussão do papel das políticas públicas no que se refere a implementação dos direitos humanos-fundamentais, da concretização dos objetivos estatais na Constituição e nas normas internacionais, na realização da redução de desigualdades, bem como, na demonstração em geral que o papel do jurista em políticas públicas envolve a busca através da análise da teoria, dogmática ou prática judicial permitindo a plena eficácia jurídica colaborando com instrumentos de implementação através do Direito que contribuem com os estudos de efetividade social produzidos no campo das políticas públicas pelas outras ciências como sociologia, administração pública e ciência política.

Outono de 2025,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Profa. Dra. Tais Mallmann Ramos

No trabalho

Na pesquisa

No texto

**TRIBUTAÇÃO, CIDADANIA ECONÔMICA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES:  
OS REGISTROS CIVIS COMO INSTRUMENTOS DE INCLUSÃO  
SOCIOECONÔMICA NO BRASIL**

**TAXATION, ECONOMIC CITIZENSHIP, AND REDUCTION OF INEQUALITIES:  
CIVIL REGISTRY OFFICES AS INSTRUMENTS OF SOCIOECONOMIC  
INCLUSION IN BRAZIL**

**Estela Luisa Carmona Teixeira  
Patrícia Lichs Cunha Silva de Almeida  
Maria De Fatima Ribeiro**

**Resumo**

O presente trabalho busca explorar a conexão entre a função social do tributo e a atuação dos registros civis das pessoas naturais como mecanismos de fomento à cidadania econômica e à diminuição das disparidades sociais no Brasil. A partir da constatação de que a realização dos direitos fundamentais depende de determinados arranjos financeiros, recorre-se à teoria dos custos dos direitos, segundo a qual não existem direitos gratuitos, mas custeados coletivamente por meio de instrumento de financiamento, como é o caso dos registros de nascimento e óbito, cuja gratuidade é sustentada por um sistema indireto de compensação, financiado por emolumentos de outras especialidades notariais e registrais (emolumentos estes que são tributos, da modalidade taxa). Este sistema de subsídio cruzado reflete a lógica redistributiva da justiça fiscal, garantindo que todos tenham acesso à documentação básica, independentemente de sua condição econômica. A metodologia utilizada foi o método hipotético-dedutivo, com base em pesquisas referenciais bibliográficas, legislação e posicionamento jurisprudencial.

**Palavras-chave:** Tributação, Justiça fiscal, Registro civil, Cidadania econômica, Redução das desigualdades

**Abstract/Resumen/Résumé**

This study seeks to explore the connection between the social function of taxation and the role of civil registry offices as mechanisms for fostering economic citizenship and reducing social disparities in Brazil. Based on the premise that the realization of fundamental rights depends on specific financial arrangements, it draws on the theory of the cost of rights, which holds that no rights are free, but rather collectively funded through financing mechanisms. This is the case of birth and death registrations, whose gratuity is sustained by an indirect compensation system financed by fees from other notarial and registry services (fees that, according to the Brazilian Supreme Court, are taxes in the form of fees). This cross-subsidy system reflects the redistributive logic of fiscal justice, ensuring that everyone has access to



basic documentation regardless of their economic condition. The methodology employed was the hypothetical-deductive method, based on bibliographic research, legislation, and judicial precedents.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Taxation, Fiscal justice, Civil registry, Economic citizenship, Reduction of inequalities

## INTRODUÇÃO

No contexto atual, caracterizado pela crescente complexidade das interações econômicas e sociais, a concretização dos direitos fundamentais não se dá por meio de um único instrumento, mas sim pela articulação de diversos mecanismos institucionais.

Ao longo da história, os registros civis foram concebidos como órgãos responsáveis pela formalização dos atos da vida civil, contudo, na contemporaneidade, têm adquirido funções que se mostram cada vez mais relevantes tanto do ponto de vista social quanto econômico.

Os atos do registro civil, em especial o registro de nascimento, é a base existencial e a participação plena na vida econômica, sendo, portanto, um pilar da cidadania econômica. Sem o seu registro, a pessoa fica invisível para o Estado e excluída de empregos, crédito, assistência social e participação política.

Sabe-se, a tributação é essencial para que se possam implementar políticas públicas que garantam direitos para todos. Na prática, os diversos atos que decorrem de gratuidades legais, este se mantém por meio de um modelo de financiamento que se configura como indireto: uma compensação financiada pelos emolumentos advindos dos outros serviços notariais e registrais, considerada uma espécie de sistema de subsídio cruzado.

Nesse sentido, insta debater, os registros civis combatem disparidades e fomentam a inclusão, mesmo que praticando boa parte de atos gratuitos à população geral. Diante disso, a questão central que norteia esta pesquisa consiste em analisar de que maneira a tributação, como ferramenta de efetivação de políticas públicas, apoia o fortalecimento dos registros civis como instrumentos para diminuir desigualdades e promover a cidadania econômica no Brasil?

Defende-se, então, que a gratuidade e a universalização dos registros civis, sustentadas por um modelo de financiamento indireto e distributivo, por intermédio dos emolumentos, possibilitam que essas serventias se tornem instrumentos estratégicos de inclusão social e cidadania econômica, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, notadamente os de erradicação da pobreza (ODS 1), promoção do trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8) e redução das desigualdades (ODS 10).

A pesquisa elege o método hipotético-dedutivo, iniciando com princípios gerais sobre a função social do tributo e a função dos registros civis, para, em seguida, verificar como esses conceitos refletem no ordenamento jurídico brasileiro, utilizando, para tanto, referências da doutrina especializada, legislação e precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal.

## **2 A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO E A CIDADANIA ECONÔMICA**

### **2.1 Dos fundamentos constitucionais e doutrinários da função social do tributo**

A função social do tributo consiste em um componente fundamental para a realização dos direitos básicos em uma sociedade democrática. Apesar de a arrecadação ser, como regra, ligada ao propósito fiscal (ligada à necessidade de captação de recursos para financiar as atividades do Estado), o sistema jurídico brasileiro admite a função extrafiscal e redistributiva da tributação, com base no princípio da solidariedade (artigo 3º, inciso I da Constituição Federal), no objetivo de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades (artigo 3º, inciso III, da CF) e na promoção do bem de todos (artigo 3º, inciso IV, CF), além da obrigação fundamental de pagar impostos, conforme estabelecido no artigo 145, no capítulo da Ordem Tributária Nacional na Carta Magna.

Sob a perspectiva doutrinária, a função social do tributo pode ser entendida como o uso da política fiscal não só para sustentar o aparato estatal (função fiscal), mas também para alcançar objetivos econômicos e sociais diretamente vinculados às finalidades constitucionais do Estado, isto é, incentivar comportamentos, corrigir desigualdades econômicas e fomentar a equidade (função extrafiscal).

Por isso, a referida tributação deve privilegiar as necessidades essenciais da população, destacando-se a alimentação, saúde, vestuário, moradia, educação, acesso ao trabalho, livre iniciativa, livre concorrência, entre outros pontos. O tributo deve ter uma função social, tendendo a uma distribuição do patrimônio e das rendas. O poder tributante, ao elaborar sua política tributária, deve levar em conta se o sistema tributário é justo, se o Estado trata de maneira igual todos os contribuintes que se encontram em situação idêntica, e também se está adequado à distribuição de rendas e ao desenvolvimento econômico, favorecendo a política de estabilização da economia, ao combate do desemprego, a inflação, entre outros aspectos. (Ribeiro; Gesteiro, 2013, p. 205)

Destarte, o tributo deixa de ser mero instrumento arrecadatório, para se tornar ferramenta de intervenção econômica e de promoção da dignidade da pessoa, consagrada no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, utilizada como mecanismo de justiça distributiva. Essa perspectiva está alinhada da ideia de que os direitos têm um custo (Sunstein; Holmes, 2019, p. 87), isto é, demandam dinheiro para que possam ser garantidos na prática, fazendo com que a função social do tributo, nesse sentido, não seja apenas arrecadar, mas viabilizar o exercício de direitos fundamentais às populações em situação de vulnerabilidade.

Além disso, relevante observar, a função social do tributo no contexto do Estado Democrático de Direito, destaca, a política tributária deve ser planejada de forma a garantir a

progressividade e a capacidade contributiva (artigo 145, §1º, CF), evitando, desta forma, a sobrecarga fiscal dos grupos economicamente frágeis.

Em suma, os fundamentos constitucionais e doutrinários da função social do tributo evidenciam que sua legitimidade não se esgota na conformidade formal com a lei, mas na observância de sua finalidade material, isto é, a busca pela promoção da justiça social, a redução das desigualdades e o alcance do pleno desenvolvimento humano.

Isso demonstra o quanto a política fiscal e as políticas públicas setoriais (especialmente as relacionadas à documentação civil) se entrelaçam e fundamentam a análise de como a tributação viabiliza e fortalece os serviços registrares, essenciais, inclusivos e universais, razão pela qual passamos a analisar a devida relação.

## **2.2 Direitos custam dinheiro: contribuições de Sunstein e Holmes (*The Cost of Rights*)**

A realização dos direitos fundamentais, sejam eles de defesa ou prestacionais, depende, a vinculação com o orçamento público, sendo a prestação dos direitos de natureza “negativos” (como a liberdade de expressão ou o direito de propriedade), dependentes da existência de estruturas estatais permanentes, como um sistema judiciário, órgãos de segurança e mecanismos de fiscalização, instituições essas que são mantidas pelas verbas oriundas dos impostos.

Essa constatação se torna ainda mais clara em se tratando de Brasil. A Constituição de 1988 reconheceu uma ampla gama de direitos que, para serem usufruídos, exigem planejamento e execução de políticas públicas permanentes, englobando, serviços fundamentais – saúde, segurança e educação –, até a formalização da documentação civil elementar.

Ainda que se tenha por contemplado o reconhecido assento de óbito e o registro de nascimento como direito fundamental livre de custas (nos termos do artigo 5º, inciso LXXVI, da Constituição Federal), isso não elide inexistir custos administrativos e operacionais à manutenção das serventias extrajudiciais, recursos que advém dos fundos de ressarcimento dos atos gratuitos.

Quando se entende que a tributação é primordial à formação da base material de todos os direitos de índole social, um olhar sobre a política fiscal nacional, a referida atenção passa a ser vista para além de simples fonte de receita: deve ser compreendida como meio transformador para assegurar a cidadania material (ou, até mesmo, “cidadania econômica”).

O cidadão possui direitos e deveres fundamentais perante a sociedade que integra. Por sua vez, o Estado demandará recursos financeiros necessários e suficientes para

financiar os inúmeros bens e serviços que serão oferecidos e colocados à disposição da coletividade. E, como principal fonte de receitas financeiras estatais, o tributo, atualmente, passa a ser considerado o “preço da liberdade”, custo este que pode ser explicado recorrendo-se à ideia de pacto social entre o cidadão e o Estado (e cidadãos entre si), em que o primeiro cede parcela do seu patrimônio (originário do capital ou trabalho) em favor do segundo, que lhe fornecerá bens e serviços para uma existência digna e satisfatória em sociedade. (Abraham, 2015, p. 189-190)

Essa perspectiva se alinha, inclusive, com a concepção de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2010), para quem a expansão das liberdades substantivas (como participar plenamente da vida econômica e política) é, ao mesmo tempo, o fim e o meio do desenvolvimento.

No caso do registro civil brasileiro, em que há um modelo indireto de financiamento por receitas de natureza tributária – uma vez que os emolumentos notariais e de registro foram reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal como tributo, na modalidade taxa (Brasil, 1995), tem-se mais do que uma fonte de receita *sui generis*, mas um verdadeiro mecanismo de “subsídio cruzado” interno ao próprio sistema notarial e registral, no qual parte do valor pago por atos de maior valor econômico, geralmente realizados por usuários com maior capacidade contributiva (Oliveira; Pereira; Catão, 2020, p. 670), compensa financeiramente a gratuidade dos atos essenciais.

O Supremo Tribunal Federal (ADIs n. 1.378 e n. 1.926) fixou tese no sentido de atribuir caráter tributário de taxa *sui generis* aos emolumentos, eis que o regime constitucional voltado à remuneração do extrajudicial determina que tais verbas serão fixadas, majoradas ou reduzidas – além de ter de observar à anterioridade tributária – por meio de lei (legalidade) e que estão vinculadas às finalidades de conferir fé pública, segurança, publicidade e autenticidade aos atos jurídicos. (Pádua, 2021, p. 205)

Essa configuração confirma, no contexto brasileiro, a premissa de que todo direito tem um custo e requer uma estrutura de financiamento para existir de forma efetiva, como sustentam Sunstein e Holmes (2019). Nesse arranjo, a inadimplência ou a evasão de emolumentos<sup>1</sup> não apenas afetam o equilíbrio do sistema, mas comprometem a efetividade de direitos fundamentais ao limitar a capacidade de manter políticas registrais universais.

---

<sup>1</sup> Como, por exemplo, quando um usuário declara um valor inferior do que o real para uma transação imobiliária, a fim de pagar valores menores de escritura pública, registro de imóveis e ITBI (Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis).

## 2.3 Tributação como instrumento de efetivação do direito à documentação civil

O direito à documentação civil, especialmente ao registro de nascimento e à certidão de óbito, é reconhecido pela Constituição Federal como fundamental à cidadania, nos termos do artigo 5º, inciso LXXVI, que estabeleceu a gratuidade desses atos para todos os cidadãos, o que implica que seu custeio não recai diretamente sobre o indivíduo. Ressalta-se, o mencionado inciso estabelece uma hipótese de imunidade tributária, isto é, uma restrição constitucional ao poder de tributar, insculpida dentro do elenco dos direitos e garantias fundamentais e, portanto, possuindo natureza de cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, inciso IV, da Carta Constitucional), não sendo possível sua eliminação nem mesmo por emenda constitucional.

Com a edição da Lei Federal n. 9.534/97 (Brasil, 1997), ampliam-se as hipóteses de gratuidade para todos os registros de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva (independentemente da condição financeira do usuário), fazendo com que os referidos direitos pertençam a todos os brasileiros e estrangeiros indiscriminadamente, considerado autêntico direito fundamental.

Essa gratuidade é viabilizada por um mecanismo de compensação (os chamados “Fundos do Registro Civil”), custeado principalmente por repasses de emolumentos oriundos de outras especialidades notariais e registrais, como registros de imóveis e tabelionatos de notas (por exemplo, no caso do Estado de São Paulo, previstos na Lei Estadual nº 11.331/2002<sup>2</sup>).

Os emolumentos pagos pelos usuários dos serviços públicos prestados pelas serventias extrajudiciais, segundo o já mencionado entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, possuem natureza tributária de taxa (Brasil, 1995), o que permite afirmar que se trata de um financiamento indireto, lastreado em receitas de natureza tributária, ainda que não provenha de impostos gerais. Essa configuração ilustra, no contexto brasileiro, a premissa de que todo direito tem um custo (Sunstein; Holmes, 2019) e exige uma fonte de financiamento para se concretizar, ainda que, para o usuário final, seja gratuito.

O desejo universal de apresentar os direitos como uma coisa positiva, sem ressalva alguma, talvez ajude a explicar por que uma abordagem que não leva em conta o custo é vista com simpatia por todos os lados do debate. Com efeito, podemos até falar, nesse contexto, de um tabu cultural – fundado, talvez, em preocupações realistas – contra o “cálculo dos custos” da garantia de direitos. A premissa de que nossos direitos mais fundamentais podem ser usufruídos sem custo algum, embora muito

---

<sup>2</sup> A Lei Estadual n. 11.331/2002 de São Paulo dispõe, em seu artigo 19, inciso I, que, sobre os emolumentos relativos aos “atos de Notas, de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e de Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívidas: [...] d) 3,289473% (três inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são **destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias**”. *Grifo inexistente no original.* (Estado de São Paulo, 2002)

disseminada, é evidentemente falsa; além disso, é impossível situar sua origem numa suposta impossibilidade de detectar os custos ocultos. (Sunstein; Holmes, 2019, p. 21)

A ausência de financiamento adequado desse sistema compromete a eficiência dos serviços registrais<sup>3</sup>, como também a inclusão social, tendo em vista que pesquisas apontam que o sub-registro civil está frequentemente associado à pobreza e à exclusão geográfica, especialmente em áreas rurais e comunidades tradicionais.

Desta forma, na ausência de um modelo de compensação sólido, programas como mutirões de registro, postos interligados em maternidades e atendimento itinerante tornam-se inviáveis. De tal modo, os emolumentos pagos por atos de maior valor econômico<sup>4</sup> (geralmente realizados por pessoas com maior capacidade contributiva) funcionam como um subsídio cruzado para garantir que atos essenciais à cidadania sejam gratuitos para todos.

Além de servir como custeio, esse modelo pode ter um aspecto extrafiscal ao incentivar comportamentos institucionais que expandam a cobertura registral, como por exemplo, promovendo a criação de unidades interligadas ou investimentos em serviços de atendimento remoto.

Portanto, o financiamento indireto por meio de emolumentos das outras especialidades notariais e registrais, apesar de ser diferente da tributação geral, ainda faz parte do conceito mais abrangente de política fiscal voltada para a inclusão social.

### **3 OS REGISTROS CIVIS COMO INSTRUMENTOS DE INCLUSÃO**

#### **3.1 Marco legal e papel constitucional dos Registros Civis no Brasil**

Os serviços notariais e de registro, conhecidos popularmente como cartórios, são disciplinados pela Constituição Federal no art. 236, que os caracteriza como atividades de natureza privada exercidas por delegação do poder público a um particular, após aprovação em concurso público (o que garante que a prestação do serviço observe critérios de mérito e imparcialidade).

Essa configuração jurídica confere uma posição singular: embora não integrem a estrutura administrativa estatal, desempenham funções essenciais à organização jurídica e

---

<sup>3</sup> Com efeito, mesmo os atos gratuitos para o usuário acarretam ônus financeiros à serventia de registro civil, que deve suportar despesas estruturais, de pessoal, segurança, material, manutenção, entre outras, sob pena de comprometer a sustentabilidade da atividade e, conseqüentemente, a própria continuidade do serviço público.

<sup>4</sup> Como, por exemplo, escrituras públicas de compra e venda e registros imobiliários.

social, assegurando a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, nos termos do artigo 1º, da Lei Federal nº 8.935/94 (Brasil, 1994).

O conhecido regime jurídico dos notários e registradores define as atribuições específicas de cada especialidade notarial e registral, estabelecendo deveres, direitos e responsabilidades dos delegatários<sup>5</sup>.

No caso dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais, a Lei Federal nº 6.015/73 (Brasil, 1973) lhes atribui a lavratura de atos como registros de nascimento, casamento, óbito e assentos especiais, bem como de emissão de certidões correspondentes); atos esses que, além de atenderem a uma função documental, constituem pré-requisito para o exercício de direitos cíveis, políticos, trabalhistas e sociais, funcionando como porta de entrada para a cidadania formal.

O Registro Cível faz parte da vida de todos. Os fatos mais importantes da existência humana – do nascimento com a aquisição da personalidade cível, à morte, que é o último momento da existência da pessoa natural, perpassando pelos fatos mais relevantes da trajetória dos indivíduos, como o casamento e eventuais alterações do estado da pessoa (emancipação, medidas de apoio a maior acompanhado, etc.), apenas são reconhecidos juridicamente se forem publicitados pelo Registro Cível e só podem ser devidamente comprovados através dos seus assentos e averbamentos. Em consequência, o exercício da cidadania depende do Registro Cível. De fato, sem registro de nascimento, uma pessoa, oficialmente, inexistente para o Estado – como coloca em evidência uma ONG angolana, intitulada Handeka, no seu projeto “Sem Registro, Não Existo”. Só com o registro de nascimento uma pessoa passa a existir juridicamente e a poder exercer a sua cidadania. (Jardim, 2024)

Ao atribuir identidade jurídica a uma pessoa, o registro cível permite sua participação em políticas públicas e programas de proteção social, além de assegurar o acesso a serviços fundamentais. Sem essa identificação formal, milhões de brasileiros ficariam excluídos da estrutura governamental, privados de direitos fundamentais e do exercício completo da cidadania.

Os registros cíveis, além de desempenharem sua função clássica, estão sendo gradualmente integrados a iniciativas de modernização e desburocratização, como a adoção de sistemas eletrônicos interconectados em todo o país, como é o caso da Central Nacional de Informações do Registro Cível – CRC Nacional (Teixeira; Almeida, 2020), que aumentam a eficiência, diminuem custos e possibilitam a integração de dados, tornando mais fácil para os cidadãos e os órgãos públicos acessarem informações essenciais, reforçando sua função como agentes de promoção da inclusão social, visto que sem os respectivos registros haveria

---

<sup>5</sup> Lei Federal n. 8.935/94, artigo 5º: “Os titulares de serviços notariais e de registro são os: I - tabeliães de notas; II - tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; III - tabeliães de protesto de títulos; IV - oficiais de registro de imóveis; V - oficiais de registro de títulos e documentos e cíveis das pessoas jurídicas; VI - oficiais de registro cíveis das pessoas naturais e de interdições e tutelas; VII - oficiais de registro de distribuição. (Brasil, 1994)



considerável número de sub-registros, sendo analisado esse impacto como indesejável estatística a ser considerada no que tange à exclusão social, como se destaca a seguir.

### **3.2 Impactos do sub-registro civil na exclusão social e econômica**

O sub-registro civil, caracterizado como a falta do registro de nascimento dentro do prazo legal, é uma das formas de invisibilidade jurídica: sem a certidão de nascimento, o indivíduo não possui comprovação formal de sua existência perante o Estado, inviabilizando, assim, o exercício de direitos básicos e o acesso a políticas públicas.

Esta situação o torna inelegível para processos essenciais, como o acesso aos serviços de saúde, a obtenção de documentos de identidade, a matrícula em instituições de ensino e a inserção no mercado de trabalho formal, reduzindo, portanto, as “capacidades” (Sen, 2010) individuais e, por consequência, a liberdade dos indivíduos.

Sem esse registro inicial, portanto, toda a jornada de cidadania ao longo da vida fica comprometida, e os impactos socioeconômicos dessa exclusão são profundos. Com relação à saúde, a falta da certidão de nascimento, por exemplo, impede que sejam feitos os primeiros exames do bebê junto aos órgãos de saúde, como o exame do pezinho; na área educacional, a falta de documentação impossibilita a matrícula em instituições de ensino, criando obstáculos desde cedo para o desenvolvimento intelectual e profissional; no campo trabalhista, torna-se impossível a criação de contratos de trabalho, limitando o acesso a benefícios como férias pagas, aposentadoria e seguro-desemprego. Da mesma forma, a ausência de registro torna impossível o acesso a benefícios sociais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que contribui para a perpetuação da pobreza intergeracional.

A exclusão econômica decorrente do sub-registro afeta a capacidade do indivíduo de participar plenamente da vida financeira: sem identificação civil, não é possível abrir conta bancária, contratar serviços ou realizar transações formais, limitando, ainda mais, o acesso ao crédito e à proteção jurídica em contratos, contribuindo para uma marginalização econômica da qual decorrem economias paralelas e informais, nas quais as condições de trabalho e remuneração são frequentemente precárias, perpetuando a vulnerabilidade social.

Do ponto de vista macroeconômico, a falta do registro civil compromete a formulação e a eficácia de políticas públicas, uma vez que a ausência de dados completos sobre a população afeta a alocação de recursos e a definição de prioridades governamentais, gerando distorções na implementação de programas sociais e de infraestrutura. Em regiões onde o sub-registro é

elevado, a falta de informação estatística precisa contribui para a perpetuação das desigualdades regionais<sup>6</sup>.

### **3.3 Políticas públicas e programas de ampliação do acesso aos registros civis**

A universalização do registro civil no Brasil é um objetivo estratégico para a implementação dos direitos fundamentais e a consolidação da cidadania; por esse motivo, várias políticas públicas têm sido implementadas, ao longo dos anos, com o objetivo de diminuir o sub-registro e garantir o acesso à documentação básica. Dentre elas, é importante ressaltar a Lei Federal nº 9.534/97 (Brasil, 1997), que garantiu a gratuidade universal dos registros de nascimento e óbito, independentemente da condição financeira do declarante, ou seja, tirou do caminho as barreiras econômicas diretas para a formalização da identidade jurídica.

Mesmo mais de vinte anos depois da lei da gratuidade universal do registro de nascimento, o Brasil enfrenta a sub-notificação dos registros de nascimento (Brasil, 2021). Nessa toada, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem desempenhado papel central, coordenando programas como o “Compromisso de Enfrentamento ao Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica” (Brasil, 2025), iniciativa que envolve a integração entre órgãos do Poder Judiciário, registros civis, secretarias estaduais e municipais, escolas e entidades da sociedade civil, visando identificar e registrar pessoas sem documentação, especialmente em áreas remotas e comunidades tradicionais. A articulação interinstitucional permite o registro ofertado de forma itinerante, em mutirões e ações conjuntas com serviços de saúde, educação e assistência social.

Outra estratégia importante foi a inclusão dos registradores civis nas maternidades e hospitais. Desde a edição do Provimento nº 13/2010 (Brasil, 2010), do Conselho Nacional de Justiça, atualmente substituído pelo Provimento nº 149/2023 (Brasil, 2023b), os hospitais que oferecem serviços de parto podem ter postos de registro civil interligados, permitindo o registro antes da criança e os pais deixarem o hospital. Essa política tem conseguido diminuir o sub-registro neonatal e tornar a emissão da certidão de nascimento imediata, reforçando a ligação entre o nascimento e a documentação.

---

<sup>6</sup> O IBGE recebe e compila os dados gerados pelos registros civis das pessoas naturais em estatísticas, que incluem indicadores sobre natalidade, mortalidade, índices de casamentos, divórcios, entre outros eventos importantes da vida civil. Esses dados são fundamentais para o Estado, pois apoiam a criação de políticas públicas em várias áreas, como a saúde, como é o caso do planejamento de campanhas vacinais, da vigilância da mortalidade infantil e do monitoramento de epidemias; na previdência social, com a determinação da expectativa de vida e do registro de óbitos; na educação, para a projeção da média de número de matrículas em creches e escolas, além de auxiliarem no planejamento urbano e na elaboração de políticas sociais em geral.

Em síntese, as políticas públicas e programas voltados à ampliação do acesso aos registros civis demonstram que a efetividade do direito à identidade jurídica depende de ações coordenadas, financiamento adequado e uso estratégico da tecnologia, por meio de uma combinação entre a gratuidade legal universal, mecanismos de compensação financeira e integração de serviços, para que o Brasil avance na redução do sub-registro e fortaleça os registros civis como agentes de inclusão social e cidadania econômica.

## **4 TRIBUTAÇÃO, JUSTIÇA FISCAL E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES**

### **4.1 Tributação como infraestrutura da cidadania**

A cobrança de tributos é o alicerce que sustenta tanto as políticas públicas quanto a realização dos direitos fundamentais. Em um Estado Democrático de Direito, insuficiente que as garantias estejam formalmente previstas; sendo absolutamente necessário que haja financiamento para manter serviços e infraestruturas que as tornem efetivas – custo dos direitos, como ensinam Sunstein e Holmes (2019).

Nesse contexto, pode-se afirmar que os tributos constituem uma infraestrutura invisível da cidadania, uma vez que viabilizam serviços essenciais como saúde e educação, além de manterem, ainda que indiretamente, os mecanismos de registro civil que permitem ao cidadão ser juridicamente reconhecido pelo Estado.

Essa ideia vai além da perspectiva limitada do tributo como um simples meio de arrecadação forçada: a tributação não é apenas uma obrigação do contribuinte, mas também uma função social e solidária, servindo como meio de redistribuição de renda e promoção da dignidade da pessoa, como previsto na Carta Maior. Quando a arrecadação se dá de acordo com a capacidade contributiva e com a progressividade (artigo 145, §1º, da Constituição Federal), ela se transforma em fator de coesão social, viabilizando que todos, independentemente da renda, tenham acesso a direitos universais.

Nessa perspectiva, entendeu-se a tributação, em especial aquela fundada em princípios constitucionais, pode ser vista como instrumento colocado à disposição do Estado na busca da igualdade material, pois, por intermédio da imposição de tratamento tributário diferenciado, é possível igualar os iguais e desigualar os desiguais, na exata medida das suas diferenças. (Rodrigues; Kuntz, 2018)

Um exemplo claro dessa interdependência é o direito à documentação civil: embora não custe nada ao cidadão, a emissão os registros de nascimento e de óbito, bem como as certidões respectivas, acarreta custos de manutenção da estrutura dos registros civis das pessoas

naturais, como pessoal, segurança, material, sistemas de informação, entre outros. Estes custos são cobertos por fundos de compensação, que são financiados, normalmente de forma indireta, por meio da arrecadação de tributos, tendo em vista que são os próprios emolumentos, cuja natureza tributária é de taxa (Brasil, 1995), que são utilizados para a manutenção da compensação dos atos gratuitos.

Entender a tributação como a infraestrutura da cidadania também possibilita conectar a política fiscal ao desenvolvimento econômico inclusivo. Nesse sentido, a documentação civil, quando acessada de maneira universal, permite que as pessoas participem integralmente da economia formal, podendo abrir contas bancárias, firmar contratos em geral, registrar propriedades e obter crédito, consistindo no verdadeiro exercício de uma “cidadania econômica”.

Ao financiar esses serviços, o sistema tributário, de maneira indireta, contribui para a expansão da base produtiva nacional e para a diminuição das disparidades, em conformidade com os objetivos fundamentais da República, notadamente, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, inciso III, da Carta Constitucional) e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente os ODS 1, 8 e 10 (Nações Unidas Brasil, s.d.).

#### **4.2 Relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 1, 8 e 10)**

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece, entre seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), metas diretamente relacionadas à erradicação da pobreza (ODS n. 1), à promoção do trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8) e à redução das desigualdades (ODS 10). Na esfera registral, essa sustentabilidade se dá de forma indireta, por meio de mecanismos de compensação custeados com emolumentos de outras especialidades notariais e registrais, conforme explicitado anteriormente, um sistema de subsídio cruzado que garante a gratuidade de atos indispensáveis, como o registro de nascimento, tornando a documentação civil acessível a todos e, portanto, possibilitando a participação cidadã e econômica.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 1 (Erradicação da pobreza) tem no registro civil um aliado no enfrentamento da exclusão, já que sem sua documentação básica as pessoas não conseguem obter benefícios de transferência de renda, programas de habitação, políticas de saúde ou educação. A conexão entre política fiscal e eliminação da pobreza se dá, inevitavelmente, através da universalização da identidade jurídica.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 8 (Trabalho decente e crescimento econômico) também se relaciona ao alcance temático, tendo em vista o acesso ao mercado formal de trabalho exige documentação regular. Ao contribuir para financiar políticas registrais universais, a tributação amplia o contingente de cidadãos aptos a ingressar formalmente na economia, aumentando a base contributiva da previdência social e estimulando o crescimento econômico inclusivo.

Por fim, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 10 (Redução das desigualdades) reforça a necessidade de políticas fiscais redistributivas que destinem esforços para regiões e grupos com maior vulnerabilidade documental, como é o caso de áreas rurais, comunidades indígenas, populações ribeirinhas e periferias urbanas, em que há um maior grau de sub-notificação (sub-registro). Sobre o tema:

Tais ações itinerantes visam levar serviços de registro, identificação e documentação civil de órgãos com dificuldade de acessibilidade, sem capilaridade suficiente, o mais próximo possível de moradias e/ou pontos de acesso aglutinadores, às populações em maior situação de vulnerabilidade socioeconômica. Há grupos populacionais cujas características os tornam preponentes de serviços itinerantes para atendimento em geral mais distantes das sedes dos órgãos responsáveis pela emissão do registro civil de nascimento (RCN) e da documentação básica. Tais grupos populacionais apresentam, em geral, características próprias, a exemplo: ciganos, indígenas, nômades, acampados, assentados, circenses, trabalhadores rurais sazonais, população LGBT, ribeirinhos, extrativistas, quilombolas, pessoas em situação de rua e em privação de liberdade, cada grupamento com suas especificidades sociais e ou culturais que as particularizam. (Chahaira, 2022, p. 11)

Ações direcionadas a esses grupos contribuem para reduzir desigualdades não apenas de renda, mas também de acesso a direitos e oportunidades, fazendo com que a universalização do registro civil, nesse sentido, seja um verdadeiro promotor de equidade social e cidadania econômica.

#### **4.3 Justiça fiscal e universalização do registro civil como bases para a cidadania econômica**

Como já explicado anteriormente, a noção de justiça fiscal e a promoção da cidadania econômica estão intimamente relacionadas ao financiamento dos registros civis das pessoas naturais no Brasil. Apesar de operarem por delegação do poder público a um particular e serem remunerados por emolumentos, nos termos do artigo 236, a Constituição Federal garante a gratuidade de atos fundamentais, como o registro de nascimento e certidão de óbito (artigo 5º, LXXVI), a todos os cidadãos, independentemente de possuírem, ou não, condição financeira..

Em virtude disso, foram estabelecidos mecanismos de compensação a esses atos gratuitos, geralmente por meio de fundos estaduais<sup>7</sup>, com a finalidade de garantir essa gratuidade universal sem afetar a sustentabilidade econômica das serventias, bem como o direito à remuneração dos oficiais, que também decorre de lei (Lei Federal nº 8.935/94, artigo 28), que normalmente são financiados por redistribuição de receitas de outros atos pagos<sup>8</sup>.

Dessa forma, ao assegurar recursos para a universalização dos serviços registrais, removendo barreiras como a ausência de documentação, a política fiscal desempenha um papel fundamental na promoção da inclusão produtiva e no fortalecimento da base econômica ativa do país, ampliando indiretamente liberdades instrumentais que sustentam o desenvolvimento econômico inclusivo (Sen, 2010), e está alinhada com a Meta 16.9 da Agenda 2030 (Organização das Nações Unidas, 2015) da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, de “até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento”.

Nessa toada, nasce o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil, criado pelo Decreto Federal nº 10.063, de 14 de outubro de 2019 (Brasil, 2019), regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, como “Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis”, por meio do Provimento nº 140/2023 (Brasil, 2023a), posteriormente revogado e ampliado pelo Provimento nº 199/2025 (Brasil, 2025).

A justiça fiscal, em se tratando do custeio do financiamento dos serviços registrais universais, manifesta-se na medida em que esse encargo é repartido segundo a capacidade contributiva da sociedade, o que se reflete na própria organização das tabelas de emolumentos, que, em geral, são graduadas de acordo com o valor econômico do ato ou do negócio jurídico subjacente.

Dessa forma, atos de maior valor (por exemplo, escrituras de compra e venda de imóveis de alto valor ou o registro de uma operação societária complexa) tendem a ser realizados por indivíduos em uma situação financeira mais favorável, cujos pagamentos

---

<sup>7</sup> A Lei Federal n. 10.169/2000 estabeleceu, em seu artigo 8º, que todos os estados e o Distrito Federal deveriam criar maneiras de compensar os registradores civis pelos atos gratuitos previstos em lei. (Brasil, 2000)

<sup>8</sup> Como é o caso, por exemplo, da Lei Estadual n. 11.331/2002 de São Paulo, que dispõe, em seu artigo 19, inciso I, que, sobre os emolumentos relativos aos “atos de Notas, de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e de Protesto de Títulos e Outros Documentos de Dívidas: [...] d) 3,289473% (três inteiros, duzentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e setenta e três centésimos de milésimos percentuais) são **destinados à compensação dos atos gratuitos do registro civil das pessoas naturais e à complementação da receita mínima das serventias deficitárias**”. *Grifo inexistente no original.* (Estado de São Paulo, 2002).

contribuem para compor os fundos de compensação de gratuidades que são essenciais<sup>9</sup>, como o registro de nascimento e o de óbito, garantindo que a falta de recursos de alguns não resulte em “exclusão documental”, permitindo aos indivíduos de todas as classes sociais possam obter seu registro civil, condição mínima ao exercício completo da cidadania.

Ao sustentar indiretamente a gratuidade do registro civil, o modelo de compensação baseado em emolumentos favorece a integração econômica dos cidadãos, amplia a base produtiva e reduz desigualdades. Trata-se de um mecanismo de financiamento que, apesar de não depender de repasses orçamentários, está interligado ao conceito de justiça fiscal e à função social da atividade registral.

Nesses moldes, exerce uma dupla função: assegura que todos tenham acesso à documentação indispensável à cidadania formal e promove a cidadania econômica, ao inserir pessoas na atividade produtiva formal, reforçando a função do sistema tributário, mormente, como impulsionador da inclusão social e do crescimento econômico, em conformidade com os objetivos constitucionais e com as metas de redução das desigualdades estabelecidas na Agenda 2030 da ONU.

## CONCLUSÃO

Foi possível, com a análise realizada, evidenciar a interdependência entre tributação e cidadania econômica, na medida em que os registros civis das pessoas naturais, de um lado, são o ingresso para o exercício de outros direitos fundamentais e para a plena participação na vida econômica; e de outro, sua universalização só é possível mediante um arranjo financeiro sustentado por uma arrecadação de natureza tributária, ainda que de forma indireta, via emolumentos.

Este sistema de subsídio cruzado reflete, a lógica redistributiva da justiça fiscal, assegurando que os atos indispensáveis à cidadania sejam gratuitos para todos, independentemente da renda. Assim, o direito à documentação civil constitui uma dimensão concreta da função social do tributo.

Em referência as políticas públicas, sugere-se o aprimoramento dos mecanismos de compensação, dando especial atenção às serventias situadas em áreas de vulnerabilidade social;

---

<sup>9</sup> Inclusive, desde 2018 existe a obrigação a todos os estados da Federação, criada pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do Provimento n. 81, de “estabelecer uma renda mínima, considerando o valor mínimo da receita definido pelo próprio Tribunal, e indicando como fonte de recurso, além de outras, as receitas originadas do recolhimento relativamente aos valores excedentes a 90,25% do teto constitucional, efetuado pelos interinos de qualquer serventia extrajudicial, aos tribunais ou aos respectivos fundos financeiros.” (Chossani, 2022, p. 118).

a promoção de modelos progressivos de emolumentos, possibilitando uma distribuição justa no custeio das gratuidades; e a ampliação das iniciativas de cooperação entre os registros civis e os serviços de saúde, educação e assistência social, visando alcançar populações excluídas no plano social.

Portanto, garantir o acesso universal ao registro civil significa fomentar o desenvolvimento geral, atuando-se para remover privações significativas que impedem a participação plena na vida econômica e social. Aliás, tal constatação reconhece a função social do tributo e a função estratégica dos registros civis, tem-se a cidadania econômica plenamente alcançada quando os direitos formais se traduzem em possibilidades concretas de inserção no mercado produtivo, promovendo a igualdade substancial e a dignidade existencial.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 17, n. 17, p. 188-209, jan./jun. 2015, p. 189-190.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça **Erradicação do sub-registro está inserida nas diretrizes estratégicas das corregedorias**. Agência CNJ de notícias. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/erradicacao-do-sub-registro-esta-inserida-nas-diretrizes-estrategicas-das-corregedorias/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 13, de 03 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1298>. Acesso em: 2 ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 140, de 22 de fevereiro de 2023**. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis; institui a Semana Nacional do Registro Civil e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4955>. Acesso em: 2 ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 2 ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 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; revoga o Provimento nº 140, de 22 de fevereiro de 2023, e dá outras providências.. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6209>. Acesso em: 2 ago. 2025.



\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEI/S/L6015consolidado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEI/S/L6015consolidado.htm). Acesso em: 13 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 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). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm). Acesso em: 13 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 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. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19534.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19534.htm). Acesso em: 26 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000.** Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110169.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110169.htm). Acesso em: 13 ago. 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.378, Espírito Santo.** Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 30 nov. 1995. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 mai. 1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em: 19 set. 2025.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 29. ed., rev., ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CHAHAIRA, Leticia. **Módulos Itinerantes: estratégias para a erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação civil básica.** Brasília, DF : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2022, p. 11.

CHOSSANI, Frank Wendel. **Análise econômica da remuneração dos cartórios extrajudiciais.** 2022. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade de Marília, Marília (UNIMAR), 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, em face das disposições da Lei federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11331-26.12.2002.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

JARDIM, Mônica. **A importância do registro civil ao longo da história.** *Arpen-Brasil*, 2024. Disponível em: <https://arpenbrasil.org.br/artigo-a-importancia-do-registro-civil-ao-longo-da-historia/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 29 jul. 2025, s.d.

OLIVEIRA, Flávia De Paiva Medeiros de; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; CATÃO, Matheus Jeruel Fernandes. **A tributação como mecanismo de fomento do desenvolvimento como liberdade: uma análise do sistema tributário brasileiro à luz da teoria de Amartya Sen.** Revista Argumentum, v. 21, n. 2, p. 663-686, Marília, 2020. Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/issue/view/60>. Acesso em: 3 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nova York: ONU, 2015.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. **Natureza Jurídica dos Emolumentos dos Serviços Extrajudiciais Brasileiros.** Revista Direito Tributário Atual nº 49. ano 39. p. 200-210. São Paulo: IBDT, 3º quadrimestre 2021.

RIBEIRO, Maria de Fátima; GESTEIRO, Natália Paludetto. **A busca da cidadania fiscal no desenvolvimento econômico: função social do tributo.** In: SANTOS, Antonio Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota (coord.). Fiscalidade: outros olhares. Porto: Vida Económica, 2013. p. 201-216.

RODRIGUES, Hugo Thami; KUNTZ, Tatiele Gisch. **Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social.** Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 38.2, p. 151-170, jul./dez. 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos.** São Paulo: Martins Fontes, 2019.

TEIXEIRA, Estela Luisa Carmona; ALMEIDA, Patrícia Silva de. **O Sistema Central de Informações do Registro Civil - CRC nacional: dignidade e informação ao alcance de todos.** In: DEBS, Martha; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes (coord.). *O Registro Civil de Pessoas Naturais: Reflexões sobre temas atuais.* São Paulo: Juspodivm, 2020, p. 667-698.