



**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**  
**IGOR PENNA LIECHOSCKI**

**A ADOÇÃO DO DOCUMENTO ÚNICO DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL E  
PERSPECTIVAS DE IMPACTOS PARA O SISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Porto Alegre  
2018

IGOR PENNA LIECHOSCKI

**A ADOÇÃO DO DOCUMENTO ÚNICO DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL E  
PERSPECTIVAS DE IMPACTOS PARA O SISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Inteligência de Segurança, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Especialista em Inteligência de Segurança.

Orientação: Prof. Camel André de Godoy Farah, Dr.

Porto Alegre  
2018

IGOR PENNA LIECHOSCKI

**A ADOÇÃO DO DOCUMENTO ÚNICO DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL E  
PERSPECTIVAS DE IMPACTOS PARA O SISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Especialista em Inteligência de Segurança e aprovado em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Inteligência de Segurança, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de abril de 2018.

---

Professor orientador: Camel André Godoy Farah, Dr.

Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_.

Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico este trabalho aos meus filhos Yuri e Maria Clara, pela oportunidade que me deram de viver a mais nobre missão que um homem pode ter.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu irmão, exemplo de “soldado do silêncio”, que pelas suas dicas e divulgação, tornou possível este trabalho.

Agradeço ao Professor Camel Farah, pela orientação segura e objetiva.

Agradeço, por fim, aos meus superiores, pares e subordinados na instituição militar, e ao próprio Exército Brasileiro, paradigma da Atividade de Inteligência no Brasil.

## RESUMO

Toda pessoa é dotada de personalidade, conceito básico da ordem jurídica, consagrado na legislação civil e nos princípios constitucionais de vida, liberdade e igualdade. A personalidade é condição preliminar de todos os direitos e deveres. Também é direito individual fundamental, em qualquer lugar, o reconhecimento da personalidade jurídica da pessoa. A correta identificação garante os direitos inerentes a essa personalidade, e é o ponto de partida da responsabilização da pessoa. A identificação criminal, sendo apenas subsidiária da civil, se faz somente quando há requisitos de suspeita da validade e veracidade dos documentos civis do indivíduo. O nome e os dados biométricos são os elementos de que dispomos para diferenciar os indivíduos, além daqueles sinais identificadores da pessoa usados cotidianamente. No sentido apresentado, a identificação cumpre dupla finalidade: o de individualizar a pessoa e o de evitar a confusão com outra (além de evitar a fraude de que alguém se passe por outra). Para os operadores da Atividade de Inteligência produzirem conhecimento útil, muitas vezes é imprescindível saber sobre quem se busca, ter a possibilidade de identificar os “alvos” objeto de produção de conhecimento, bem como distingui-los de outros, até mesmo quando busquem impedir. O prometido novo sistema de Identificação Civil, modernização de um sistema antigo e ineficiente, certamente trará impactos aos operadores e analistas da Atividade de Inteligência e de Segurança Pública de maneira geral. O alcance das mudanças, e a extensão dos impactos, é o que se pretende antever.

Palavras-chave: Registro Civil. Identificação Civil. Atividade de Inteligência de Segurança. Documento de Identidade.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2 IDENTIFICAÇÃO CIVIL NO BRASIL: DO INÍCIO AOS DIAS ATUAIS.....</b>	<b>13</b>
2.1 HISTÓRICO DO REGISTRO CIVIL NO BRASIL.....	14
2.2 HISTÓRICO DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL NO BRASIL.....	17
2.3 DIAGNÓSTICO DO ATUAL SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL, SEUS PROBLEMAS E VULNERABILIDADES.....	21
<b>2.3.1 Primeiras Considerações.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3.2 Dados gerais colhidos pelo diagnóstico .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3.3 O AFIS (Automated Fingerprint Identification System) .....</b>	<b>26</b>
2.3.3.1 Meios de coleta de biometrias.....	27
2.3.3.2 Situação dos arquivos de biometrias dos Institutos Estaduais de Identificação.....	28
<b>2.3.4 Outros dados colhidos no diagnóstico .....</b>	<b>29</b>
2.4 OS ATUAIS DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL, SEUS PROBLEMAS E VULNERABILIDADES.....	30
2.5 O NOVO SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL E SUAS INOVAÇÕES.....	32
<b>3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>42</b>
3.1 A VISÃO DOS ESPECIALISTAS SOBRE OS ATUAIS PROBLEMAS DO SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL, E SOBRE AS NECESSIDADES DE MUDANÇAS.....	42
3.2 OS IMPACTOS GERADOS PELO NOVO SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	54
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>60</b>

Cada um é como é. Por fora, tudo bem, por dentro não. Ninguém parece com ninguém. (TOQUINHO, 1987)

## 1 INTRODUÇÃO

Embora o fim do período de governos militares tenha ocorrido há mais de 30 anos, via de regra os órgãos de inteligência são maldosamente associados a órgãos de repressão e antidemocráticos. A verdade é que um país democrático não pode prescindir de um sistema de inteligência, até porque, está mais do que provado que estes são fundamentais na repressão ao crime organizado, que é, em última análise, um limitador ao exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito. A atividade de inteligência é, então, fundamental no apoio ao processo decisório de políticas públicas de segurança pública.

As duas últimas décadas viram o crime organizado articular-se de forma estarrecedora, até o ponto em que é capaz de competir com o Estado. Tais organizações criminosas (principalmente a partir dos anos 1970) estão geralmente atreladas ao narcotráfico, porém, também têm participação em todo tipo de crimes que trazem a sentida sensação de insegurança geral. As organizações criminosas são hoje, sem dúvida, de caráter transnacional.

Pela complexidade de sua atuação, é que não mais se pode reprimir o crime organizado prescindindo da atuação articulada de todo o sistema de inteligência (policial e de Estado) em todos os níveis (federal e estadual).

No combate ao crime organizado, a atividade de inteligência prepondera sobre as grandes operações ostensivas. É pela Inteligência que se consegue identificar esquemas ilícitos e desbaratar quadrilhas.

O trabalho de análise criminal, típico da atividade de inteligência de segurança pública, dependendo do alcance de uma organização criminosa que se pretenda investigar, transcende o ordinário ganhando dimensões não imaginadas.

Obviamente, qualquer trabalho de análise se torna impossível ou prejudicado se não se pode reunir, sob as vistas de quem analisa, os dados que se busca submeter:



Para esse tipo de análise de inteligência estratégica, é fundamental a existência de um órgão federal que reúna e processe os dados e informações – dados já processados – dos diversos setores de inteligência federais e estaduais. (GONÇALVES, 2004, p. 21).

De outro vértice, a Inteligência Policial, além da governamental, está voltada para a repressão direta e investigação de crimes e infratores. Essa inteligência está a cargo das polícias, ostensiva e judiciária, as polícias estaduais, civis e militares, e a Polícia Federal.

A atividade de inteligência policial tem por fim, como se vê, prevenir, obstruir, identificar e neutralizar as ações criminosas, subsidiando a investigação policial, que ao fim fornecerá os subsídios necessários ao Ministério Público, e em última análise ao Poder Judiciário, que embasarão a repressão punitiva.

Na investigação policial pretende-se demonstrar a autoria e a materialidade dos crimes, condição à propositura da ação penal. Assim, é necessário demonstrar o momento, o lugar e a autoria dos atos preparatórios e de execução dos delitos.

A inteligência policial é que atua na busca de indícios e tipologias que permitem o processamento judicial, facilitando o trabalho do Ministério Público, titular exclusivo do direito de promover a ação penal.

São princípios básicos, em Direito Penal, o princípio da individualização da pena e o princípio da intranscendência.

O princípio da individualização da pena é basilar na responsabilização penal do indivíduo. Numa síntese apertada, o princípio da individualização da pena, previsto no art. 5º, inciso XLVI, da Constituição da República Federativa do Brasil, garante ao indivíduo, em eventual condenação penal, que a sua pena levará em consideração as peculiaridades e as circunstâncias de cada pessoa e de cada caso concreto.

Já o princípio da intranscendência, ou da pessoalidade, ou ainda, da responsabilidade pessoal em Direito Penal é aquele que dispõe que somente o condenado, e mais ninguém, responderá pelo fato praticado. A pena não pode extrapolar a pessoa do condenado.

Mais uma vez, patente a necessidade de individuação da pessoa do réu, da responsabilização individual, e da atribuição de uma conduta criminosa a uma pessoa específica, para a condenação na medida de sua culpabilidade.

Embora os entraves pareçam existir em demasia no caminho da necessária repressão aos ilícitos que permeiam a sociedade, é impossível pretender-se democrático afastando-se dos citados princípios.

É cediço entre os que operam no sistema de inteligência, que talvez o maior problema a ser superado seja o da cooperação entre os diversos órgãos. Na maior parte dos casos, não há a integração necessária.

A falta de integração se reflete em muitas áreas de atuação do Estado. Os próprios órgãos de segurança pública, que precisam ser capazes de no mínimo individualizar as pessoas caso pretendam investigar as condutas criminosas que cometeram, têm dificuldade de realizar este simples trabalho.

O escopo deste trabalho se funda neste ponto. É preciso conhecer os sistemas de registro e de identificação civil, para após compreender as suas vulnerabilidades (em especial as que têm influência sobre as atividades de Inteligência de Segurança Pública) que ensejaram, por duas décadas, expectativas e planejamento de mudanças.

Da mesma forma, é preciso compreender as mudanças que deverão ocorrer com a criação da Identificação Civil Nacional (ICN) através da Lei 13.444/17, e também, pela promulgação do Decreto 9.278/18, que regula a expedição das carteiras de identidade, tudo para ao final, concluir sobre os impactos de tais medidas na atividade de Inteligência de Segurança Pública.

O presente trabalho de conclusão de curso tem, como tema de pesquisa, o novo sistema de identificação civil brasileiro (criado pela Lei 13.144/ 2017) considerando o histórico e inovações da Identificação Civil Nacional (ICN).

Diante da possibilidade de estabelecerem-se novos procedimentos, técnicas e processos para a Atividade de Inteligência pela adoção de um documento de identidade único, e diante da recente promulgação da Lei 13.444/ 17, cabe questionar: De que forma a adoção de um documento único de identificação civil (e a conseqüente integração das bases de dados) impacta a atividade de Inteligência de Segurança Pública? Esse é, portanto, o problema de pesquisa.

O objetivo geral, é apresentar os impactos da adoção de um documento único de identificação civil na atividade de Inteligência de Segurança Pública. A realização do objetivo geral ocorrerá a partir da construção dos seguintes objetivos específicos: conhecer o histórico do registro e identificação civil no Brasil, apontar os problemas dos atuais documentos e sistema de identificação civil, apontar as

inovações da nova identificação civil, e apresentar os impactos da adoção do documento de identidade único na Atividade de Inteligência de Segurança Pública.

Como todo o processo de implantação é lento, utilizou-se na produção deste trabalho, o conhecimento prático e empírico dos operadores do Sistema de Inteligência de Segurança Pública, tudo para se afastar o máximo possível do campo das meras ilações ou projeções teóricas.

Relativo à metodologia, a pesquisa foi aplicada, pois o estudo se caracterizou como motivado pela necessidade de resolver problemas concretos. As consequências da pesquisa serão de aplicação prática, pois podem ter uso na atividade dos operadores de inteligência. O trabalho apresenta uma pesquisa de natureza exploratória, em relação ao seu aprofundamento.

Quanto aos dados utilizados, a pesquisa é ora teórica e ora empírica, pois, coletamos as informações diretamente sobre os fatos e indiretamente por meio do relato dos pesquisados ou de consulta a documentos; na pesquisa teórica, as informações foram obtidas a partir da literatura produzida na área da Inteligência, do Direito e da Segurança Pública. A pesquisa teórica incidiu sobre o arcabouço teórico-conceitual, vigente nas áreas de conhecimento já apontadas.

Como instrumento de pesquisa, foi elaborado um questionário com a finalidade de obter dados junto a especialistas, realizando um piloto com um integrante do Sistema de Inteligência do Exército Brasileiro, atuando na cidade de São Paulo. A partir daí, o questionário foi disseminado entre respondentes voluntários do Centro de Inteligência do Exército, da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, Polícia Civil do Estado de São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo e Guarda Civil Metropolitana da Cidade de São Paulo.

De outro vértice, este pesquisador disseminou o questionário entre respondentes voluntários também do Centro de Inteligência do Exército, da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul, da Brigada Militar do Rio Grande do Sul e do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

Por motivos éticos e profissionais, a identidade de todos os voluntários respondentes do questionário foi preservada.

Este trabalho apresenta, ainda, um breve histórico dos sistemas de registro e identificação civil brasileiros, da origem à atualidade. Em seguida, traça um diagnóstico do atual sistema de identificação e dos documentos de identificação civil em espécie. Apresentados os documentos e o sistema de identificação, o trabalho aborda os principais problemas e vulnerabilidades relacionados à identificação civil,

o que culmina com a visão dos especialistas (que responderam ao questionário desta pesquisa) sobre o tema.

Ao final, o trabalho apresenta as inovações trazidas ou por trazer ao sistema de identificação civil brasileiro, para por fim, compreender e projetar os impactos pretendidos e esperados na Atividade de Inteligência de Segurança Pública.

## **2 IDENTIFICAÇÃO CIVIL NO BRASIL: DO INÍCIO AOS DIAS ATUAIS**

Contextualizando a importância das minúcias da identificação civil de pessoas no trabalho policial e de segurança pública, apresentamos conceitos relacionados à atividade de inteligência policial e de segurança.

O “Manual de Inteligência Policial” do Departamento de Polícia Federal define inteligência policial como sendo:

o conjunto de ações de inteligência policial que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu modus operandi, ramificações, tendências e alcance de suas condutas criminosas. (DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL apud GONÇALVES, 2004, p.21)

A atividade policial é o primeiro degrau no enfrentamento às atividades ilícitas que ameaçam a segurança, no Estado Democrático de Direito. Após, na persecução penal, imprescindível a atuação do Ministério Público, titular da ação penal no sistema de justiça criminal brasileiro. Conforme se extrai da Constituição Federal:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

Desta forma, sendo a segurança da sociedade o fim maior de todos os Órgãos de Segurança Pública (OSP), e sendo imprescindível a apresentação de suspeitos de forma individualizada para que atuem os órgãos de justiça criminal, justifica-se a importância da identificação civil, segura e eficiente, como determinante no atingimento do fim maior de garantir segurança à sociedade.

De início, será apresentado o histórico do registro civil e da identificação civil no Brasil, para melhor compreensão do tema.

## 2.1 HISTÓRICO DO REGISTRO CIVIL NO BRASIL

A necessidade de dar publicidade a atos e negócios jurídicos é tão antiga quanto estes próprios atos.

Na Babilônia, o “Código de Hamurabi” dava à propriedade imobiliária proteção especial dos homens e dos deuses.

Wilson de Souza Campos Batalha relata na célebre obra “Lei de Registros Públicos” que, já entre os hebreus, havia os “escribas”, como no livro de Gênesis da Bíblia Sagrada. Os escribas também estavam presentes no Direito Egípcio.

No Direito Romano, origem do Direito Moderno, havia o *scribanus* (equivalente ao escriba), além do *serbens* (escrevente) e do *tabularis* (notário). Também havia órgãos certificantes, que eram com diferentes denominações, os equivalentes ao tabelião e escrivão dos dias atuais: o primeiro nos atos intervolentes, ou extrajudiciais; o segundo, nos judiciais. Outros atos como aquisição de imóvel e o casamento, eram feitos por escrito.

Sabe-se que no Direito Canônico, foi o Papa Gregório IX quem cunhou o termo “nota” para nomear a “escrita primordial e original”. Também no Direito Canônico, estabeleceu-se a forma e a publicidade dos atos jurídicos, sendo que era dos notários a fé pública.

Na França feudal, a competência para levar a termo os atos confundia-se com o de aplicar o Direito, “fazer justiça”, e o Serventuário tinha competências judiciárias.

Desde o Brasil colônia, as Ordenações do Reino previam o valor probante dos escritos notariais e registrais. A Proclamação da República deu independência aos Estados nas normas de Organização Judiciária. A Constituição Federal de 1988, previu, desde logo, que lei ordinária trataria da questão com mais propriedade (art. 236, CF/ 88).

A primeira regulamentação do cartório de registro civil foi aprovada através do Decreto-Lei nº 5.604, de 25 de abril de 1874. Desde então, toda Comarca teria ao menos um cartório de registro civil das pessoas naturais. Em grandes cidades foram destinados ofícios exclusivos apenas para os registros nos cartórios de registro civil. Nas médias e pequenas cidades, as serventias acumulavam funções em apenas um ofício.

A Lei 8.935/ 94, portanto seis anos após a Constituição, inovou e modernizou os serviços ao trazer novidades de tecnologia da informação, formas de arquivamento de documentos, independência responsável da titularidade do serviço

público, prestação de serviço e outras. O próprio termo “cartório” foi substituído pelo termo “serviço”, com a óbvia intenção de o desvincular da velha imagem, quase sempre pejorativa.

Serviços Notarial e Registral são os de organização técnica e administrativa, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Os serviços de registro são hoje, por definição: extrajudiciais, prestados por particular, por delegação do poder público. Compreendem os seguintes:

*Serviços de Notas:* lavram procurações, escrituras de todas as naturezas, reconhecem assinaturas e autenticam documentos;

*Serviços de Protestos de Títulos,* que lavram os protestos dos títulos de documentos de dívidas e atos acessórios a eles relativos;

*Serviços de Registro de Imóveis,* que fazem registro e averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei para sua completa eficácia e validade reconhecida;

*Serviços de Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas* registram os contratos, os atos constitutivos, o estatuto ou compromissos das sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, bem como o das fundações e das associações de utilidade pública; podem registrar quaisquer documentos (para sua conservação), e realizam quaisquer registros não atribuídos expressamente a outro ofício registral;

*Serviços de Registros de Contratos Marítimos e Serviços de Registros de Distribuição,* são funções de uso restrito a alguns poucos Estados brasileiros. Tratam, os primeiros, de atos exclusivamente relativos a transações de embarcações marítimas; os segundos, quando previamente exigida, da distribuição equitativa de serviços de que trata a lei, além de atos acessórios e complementares à função.

Por fim, temos os:

*Serviços de Registro Civil das Pessoas Naturais:* registram os nascimentos, casamentos e óbitos e atos acessórios relativos a esses registros. Este é parte do objeto deste trabalho, conforme se demonstrará, visto que a presunção de certeza do registro civil é o ponto de partida da validade da individuação da pessoa natural na identificação civil. Vale dizer, de nada adianta a modernização e melhoras na identificação civil, se não é possível se garantir segurança aos registros civis.

A cronologia do Registro Civil no Brasil, segundo Morelli (2018), tem algumas datas mais importantes, as quais marcaram a evolução do sistema, como se vê:

**09/08/1814** – Expedido o primeiro Alvará pelo Príncipe Regente, encarregando a Junta de Saúde pública da formação dos mapas necrológicos dos óbitos acontecidos durante o mês na cidade, com o objetivo de se ter uma estatística do número de mortes e principalmente das causas das enfermidades mais frequentes entre os moradores da capital do país.

**11/09/1861** – Decreto 1.144: Dá efeitos civis dos casamentos religiosos.

**17/04/1863** – Decreto 3.069: Pastores de religiões não-católicas têm autorização para celebrar casamentos com efeitos civis.

**09/09/1870** – Lei 1.829: Cria a Diretoria-Geral de Estatísticas.

**24/05/1872** – Decreto 4.968: Os cônsules brasileiros passaram a ter atribuições de fazer os registros de nascimentos, casamentos e óbitos fora do território nacional.

**25/04/1874** – Decreto 5.604: Regulamentou os registros civis de nascimentos, casamentos e óbitos.

**11/06/1887** – Decreto 3.316: Aprovação do regulamento do Decreto 5.604, na parte que dizia respeito à alteração no pagamento das multas.

**07/03/1888** – Decreto 9.886: Fez cessar os efeitos civis dos registros eclesiásticos, surgindo agora o Registro Civil, que antes então, existia simplesmente como Registro.

**22/09/1888** – Decreto 10.044: Designou o dia inicial para execução dos Atos do Registro Civil propriamente dito.

**14/06/1890** – Decreto 181: Regulamentou a solenidade do casamento civil.

**06/09/1890** – Decreto 722: Tornou obrigatório o envio dos mapas estatísticos de nascimento, casamento e óbito à Diretoria do Serviço de Estatísticas.

**25/01/1914** – Lei 2.887: Permitiu o registro de nascimento sem multa e com simples requerimento.

**17/11/1915** – Lei 3.024: Prorrogou o prazo da Lei 2.887, referente ao registro de nascimento sem pagamento de multa.

**10/09/1919** – Lei 3.764: Regulamentou o registro de nascimento mediante despacho do juiz togado e de duas testemunhas assinando o requerimento.

**06/11/1926** – Decreto 5.053: Aprovou os serviços de Registros Públicos.

**24/12/1928** – Decreto 18.542: Regulamentou os Registros Públicos em geral: pessoas naturais, pessoas jurídicas, títulos e documentos, imóveis, propriedades literárias, científicas e artísticas.

**24/11/1930** – Decreto 19.425: Ampliou o prazo para quatro meses dos registros de nascimentos ocorridos a mais de 30 quilômetros, sem comunicação ferroviária.

**18/02/1931** – Decreto 19.710: Obrigou o registro de nascimento (sem multas e sem justificção para registro tardio).

**24/02/1939** – Decreto 1.116: Anistiou o povo para registro de nascimento tardio.

**09/11/1939** – Decreto 4.857: Regulamentados os registros públicos e revogado o Decreto 18.542 de 29/12/1928.

**29/12/1939** – Lei 1.929: Prorrogou o prazo do Decreto 1.116, para que o povo ainda pudesse registrar os nascimentos tardios.

**31/12/1973** – Lei 6.015: Revogou o Decreto 4.857 de 09/11/1939, considerando as atualizações de seus artigos. (MORELLI, 2018)

Pelo breve histórico apresentado, pode-se perceber que após a República e com a laicização do Estado, os registros passaram a evoluir mais rapidamente. Soma-se ao histórico apresentado, novíssimas alterações na lei civil com reflexos no registro, que não foram apresentadas por não terem relação com o objeto do

trabalho, tais como: uniões homoafetivas, mudanças de gênero, novidades em relação à adoção e outros novos temas que surgem a cada dia.

## 2.2 HISTÓRICO DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL NO BRASIL

Até fins do século XIX, não havia a identificação, apenas o registro civil.

O ano de 1891 marca uma grande evolução, quando em São Paulo, a fotografia passa a ser utilizada como meio de identificação (Decreto nº 09, de 31 de Dezembro), mantendo-se este o único até que em 1898 passa-se a utilizar o Sistema Antropométrico no Distrito Federal (à época, o Rio de Janeiro).

A identificação civil e a identificação criminal nunca estiveram completamente dissociadas, tanto é que em 1898, quando se começa a utilizar o sistema antropométrico, isto é feito se instalando um gabinete para tal fim na Cadeia Pública.

Em 1900, o Decreto nº 3.640, de 14 de Abril, reorganiza a Polícia e estabelece novas normas para o Gabinete de Identificação. Em 1901, o Gabinete Antropométrico do Distrito Federal passa a ser dirigido por José Félix Alves Pacheco (o qual deu nome ao Instituto de Identificação do Rio de Janeiro por quase um século). No “II Congresso Científico Latino-Americano”, em Montevideu, no Uruguai, Dr. Félix Pacheco conhece o sistema datiloscópico de identificação, após o que, toma a iniciativa de passar a coletar impressões digitais nas fichas antropométricas do Gabinete, no Distrito Federal.

Um ano após, São Paulo passa a ter o seu próprio Gabinete de Identificação Antropométrica, enquanto no Rio de Janeiro, por meio da Lei nº 947, é criada a identificação datiloscópica na capital. Após mais um ano, o Decreto nº 4.764, regulamenta a lei anteriormente sancionada e dá novo regulamento à Secretaria de Polícia do Distrito Federal, o que tornou a identificação datiloscópica procedimento obrigatório no Brasil. Este decreto de 1903 assim dizia (grafia da época):

Art. 57 – A identificação dos Delinquentes será feita pela combinação de todos os processos atualmente em uso nos países mais adiantados, constando do seguinte, conforme o modelo do Livro de Registro Geral, anexo a este Regulamento:

- a) Exame descritivo (Retrato Falado);
- a) notas cromáticas;
- a) observações antropométricas;
- a) sinais particulares, cicatrizes e tatuagens;
- a) impressões digitais;
- a) fotografia de frente e de perfil.

Parágrafo Único – Estes dados serão, na sua totalidade, subordinados à classificação datiloscópica, de acordo com o método instituído por D. Juan



Vucetich, considerando-se, para todos os efeitos, a impressão digital como prova mais concludente e positiva da identidade do indivíduo, dando-se-lhe a primazia no conjunto das outras observações, que servirão para corroborá-la. (BRASIL, 1903)

No Rio de Janeiro, em 1905, tem lugar o 3º Congresso Científico Latino Americano, em que se tratou, principalmente, da evolução da datiloscopia. No ano seguinte é a vez do Estado de Minas Gerais instituir o seu Gabinete de Identificação, utilizando-se da datiloscopia.

O ano de 1907 representa um marco para a identificação civil no Brasil, pois ela é instituída de forma independente da identificação criminal. Assim, passa a ser identificado todo cidadão, e não apenas a se realizar a identificação com fim de efetuar registros policiais ou assentos criminais.

Sucessivamente os Estados passam a constituir seus sistemas de identificação civil: primeiramente o Estado de São Paulo, depois o Distrito Federal (Rio de Janeiro), a seguir, o Sistema datiloscópico e de identificação das Forças Armadas. Seguem-se na mesma iniciativa o Estado de Minas Gerais e Pernambuco um ano depois (embora ainda conjugando finalidades de estatística criminal), e em seguida o Estado da Bahia.

Dentro da finalidade deste trabalho, o ano de 1912 representa outro marco. Em São Paulo, firma-se um convênio policial entre estados para o compartilhamento de registros datiloscópicos, através dos Serviços de Identificação estaduais.

Em 1918, 1919 e 1921, respectivamente criam seus Gabinetes de Identificação os Estados do Rio Grande do Norte, da Paraíba e do Mato Grosso, ainda atrelados à atividade de estatística criminal.

Em 1933 o Capitão Filinto Müller torna-se Chefe de Polícia do Distrito Federal (então, Rio de Janeiro), permanecendo no cargo durante o governo Vargas até 1942. Em razão de ser o Chefe de Polícia, Filinto Muller também assume os rumos do Instituto de Identificação. Sua participação é importantíssima, pois uniformiza o trabalho em todo o país, bem como padroniza pela primeira vez os documentos de identidade expedidos por todos os Serviços de Identificação no Brasil.

Havia na época a necessidade de tornar efetivo o trabalho do DOPS (Departamento de Ordem Política e Social), que embora tenha sido criado até mesmo antes da Revolução de 1930, servia aos propósitos do Estado Novo de Getúlio.

Os DEOPS (Divisões Estaduais do DOPS) contavam com as seguintes Delegacias: de Ordem Política, de Ordem Social, de Estrangeiros, de Ordem Econômica, de Armas e Explosivos e o Serviço Secreto. (CORRÊA, 2008)

Pelo exposto, e pela preocupação de Filinto Müller na padronização dos métodos de trabalho e dos documentos de identidade, verifica-se que desde sempre a efetividade dos meios e modos de identificação civil foram importantes para a atividade de inteligência de segurança pública.

As Delegacia de Ordem Social investigava e acompanhava os movimentos sociais: greves, campanhas contra a carestia, associações de amigos e de bairros, sindicatos. Produzia inquéritos, relatórios e prontuários de presos. (CORRÊA, 2008)

As questões políticas ficavam a cargo da Delegacia de Ordem Política. Esta acompanhava comícios e eleições, a situação política nas cidades menores do interior e lideranças políticas regionais. A partir da década de 1960, passou também a acompanhar movimentos estudantis. (CORRÊA, 2008)

Em 1934, o Chefe de Polícia Capitão Filinto Müller organizou um Congresso Nacional de Identificação, em que todos os estados se fizeram representar. O principal resultado desse congresso foi a criação do Registro Nacional de Identificação, pelo que se nota que este projeto e sua importância sempre foram considerados relevantes. Torna-se obrigatória, também, a identificação de estrangeiros que fossem permanecer no país por mais de 30 dias (a identificação datiloscópica de estrangeiros começa a ocorrer quatro anos depois).

Em 1941, promulga-se o Código de Processo Penal que cria a identificação criminal (independente da identificação civil) no Brasil. Embora não pareça tão relevante, basta lembrar que a identificação civil, criada pela necessidade de facilitar a identificação criminal, já passa a ser considerada fundamental e independente desta finalidade. A identificação criminal passa a servir de suplemento em relação a necessidade de identificar os não civilmente identificados ou identificáveis.

Em 1963 é inaugurado o Instituto Nacional de Identificação (INI), existente até os dias atuais (subordinado ao Ministério da Justiça). Sua finalidade era, e é, coordenar e interligar os serviços de identificação civil e criminal no país.

Em 1967, o INI passa a executar os serviços de identificação civil e criminal no Distrito Federal. No ano seguinte, fruto da constante evolução da atividade de identificação e suas técnicas, elabora o seu Manual Técnico Datiloscópico. Este

trabalho como órgão de identificação do INI dura até 1974 quando, em Brasília, passa a ser atribuição da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1988 sacramentou a necessária separação entre a identificação civil e a criminal quando dispôs que “o civilmente identificado não será submetido a Identificação Criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei” (BRASIL, 1988). O tema passou a ser melhor disciplinado por lei em 2009, com a Lei 12.037/09, que dispõe sobre identificação criminal do civilmente identificado. Além deste tema específico, também dispõe de forma interessante sobre o tema da identificação civil:

Art. 2º. A identificação civil é atestada por qualquer dos seguintes documentos:  
I – carteira de identidade;  
II – carteira de trabalho;  
III – carteira profissional;  
IV – passaporte;  
V – carteira de identificação funcional;  
VI – outro documento público que permita a identificação do indiciado.  
Parágrafo único. Para as finalidades desta Lei, equiparam-se aos documentos de identificação civis os documentos de identificação militares. (BRASIL, 2009)

Retomando-se a evolução histórica, a década de 1990 é importante neste processo de unificação de registros de identificação civil que só agora se pretende efetivar.

Em fevereiro de 1996 cria-se um grupo de trabalho interministerial, com a participação do Instituto Nacional de Identificação para promover estudos de viabilização do documento único de identificação civil. Em maio, firmam-se convênios entre a Polícia Federal e o Ministério Público, para a permuta de informações criminais, e em junho, entre a Polícia Federal e os Tribunais de Justiça.

O ano de 1997, vê retomarem-se as iniciativas pela padronização e unificação dos registros e documentos de identificação civil. Em 07 de Abril, a Lei nº 9.454/ 97 institui o número único de Registro de Identidade Civil (RIC).

Também em 1997, cria-se um programa que, até os dias atuais, é referência na integração entre os órgãos de segurança pública (e por óbvio seus setores de inteligência). Em Janeiro, passa a funcionar o INFOSEG (Programa de Integração das Informações Criminais) do qual inicialmente participam os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e o Departamento de Polícia Federal.

Realiza-se, no mesmo ano, na sede do INI, o “I Encontro Nacional de Diretores de Institutos de Identificação”, e todos os Estados se fazem representar.

Um segundo encontro é realizado no mesmo ano em Fortaleza/CE, e após, em 1998, realiza-se o III Encontro Nacional de Diretores de Institutos de Identificação, de 19 a 21 de Agosto, na cidade de Curitiba/PR.

As mudanças políticas fazem esmaecer as iniciativas, bem como os altos custos decorrentes de tais iniciativas. Décadas são necessárias até que em 2017 e 2018 assistam os trabalhos de continuidade das ideias iniciadas ainda nos anos de 1990.

## 2.3 DIAGNÓSTICO DO ATUAL SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL

### 2.3.1 Primeiras considerações

O sistema de identificação civil brasileiro ainda está regulado pela Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983. Essa lei confere validade às Carteiras de Identidade, e autonomia aos Estados para expedição e controle dos números de registros gerais emitidos para cada documento.

Essa condição de autonomia torna frágil o sistema, pois é possível, legalmente, obter 27 (vinte e sete) cédulas de identidade, com diferentes números de RG. Como se verá, os Institutos de Identificação estaduais não possuem tecnologia suficiente para identificar duplicação de identidades com diferentes números em relação a outros estados e nem mesmo em relação ao seu próprio arquivo datiloscópico. Esta última constatação é ainda mais estarrecedora, pois o intento de duplicação criminosa de registros de identidade pode ser facilmente conseguido até mesmo dentro de um único estado.

Não há, como se verá, trocas de informações de dados e geração de conhecimento entre os Estados (gestores de seus próprios sistemas de identificação) para alcançar-se a individualização do cidadão.

Iniciado em 1997, o Projeto RIC já previa a gestão unificada de dados biográficos e biométricos dos cidadãos no Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil (CANRIC) e ABIS (do inglês *Automated Biometric Identification System*), respectivamente. A ideia do novo modelo era evitar a duplicação de registros e a individuação segura dos cidadãos brasileiros natos e naturalizados, visando, inclusive, reflexos positivos na segurança pública.

Nos dias atuais, a identificação civil e criminal ainda é realizada pelos órgãos de identificação estaduais, a maioria deles vinculados às Secretarias Estaduais de Segurança Pública e em sua maior parte ligados à Polícia Civil.

O Instituto Nacional De Identificação – INI é um órgão federal e, por “convênios com as Secretarias de Segurança Pública, centraliza e dissemina as informações criminais das Unidades da Federação.” (BRASIL, 2018).

O INI, por fazer parte da estrutura do Departamento de Polícia Federal, que é quem emite os documentos de identidade de estrangeiros e passaportes, “também centraliza as impressões digitais de todos os estrangeiros registrados no país”. (BRASIL, 2018).

O meio biométrico de individualização das pessoas naturais ainda utilizado é o da identificação datiloscópica, ou seja, baseado na coleta de impressões digitais.

Como visto no histórico da identificação civil, o ano de 1997 marcou a criação do RIC – Registro de Identidade Civil, cujo principal objetivo era a efetivação de um novo documento de identidade civil. Na concepção, o documento tinha a finalidade de garantir, “através de processos multibiométricos e integração de bases de dados, a identificação unívoca do brasileiro nato ou naturalizado.” (BRASIL, 2018).

Cabe salientar, para evitar confusões, que o objetivo do RIC era unificar os números dos “Registros Gerais – RG” além de manter base de dados que possibilitasse a consulta pelos interessados. Além disso, unificar-se-ia os processos, meios e métodos de identificação.

Somente após treze anos a lei que criou o RIC foi regulamentada através do Decreto nº 7.166/10, que criou o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil – SINRIC, de responsabilidade do Ministério da Justiça. A partir da publicação do Decreto nº 7.166/ 10 é que o INI/ DPF iniciou os estudos de implantação do RIC. Portanto, durante treze anos a sua criação por lei foi letra morta. Quando foram criados, os grupos de trabalho se organizaram para padronizar os processos de identificação, prospecção, análise e acompanhamento tecnológico, e interoperabilidade de sistemas e processos.

Ainda é importante asseverar, pelo escopo do trabalho, que na concepção da criação o RIC está bastante alinhado com os objetivos de segurança pública pois:

É essencial para diminuição de fraudes, minimizando os prejuízos em todas as esferas de governo e na iniciativa privada. (...) E, por fim, inclui-se como instrumento para a melhoria da gestão da segurança pública no país e a modernização do Estado brasileiro. (BRASIL, 2018)

Este objetivo seria alcançado pela identificação civil nacional confiável, por meio de biometria e biografia, o que visava tornar as relações com o Estado e a sociedade mais seguras e eficazes. (BRASIL, 2018)

Em 2012 o projeto deu mais um passo atrás. Independente do motivo que causou, foi reestruturado o projeto para estar a cargo da Secretaria-Executiva – SE do Ministério da Justiça – MJ, em virtude da identificação de necessidades de aperfeiçoamento em questões técnicas. (BRASIL, 2018)

Em julho de 2013, o Ministério da Justiça – MJ buscou apoio na Fundação Universidade de Brasília – FUB, firmando Termo de Cooperação Técnica. O objetivo era “identificar, mapear e desenvolver parte dos processos e da infraestrutura tecnológica necessária a viabilizar a implantação do número único de Registro de Identidade Civil – RIC no Brasil.” (BRASIL, 2018).

Houve novo passo atrás no ano de 2015, quando os estudos foram suspensos sem estarem concluídos. Na verdade, tudo se deveu a apresentação do Projeto de Lei da recentemente promulgada Lei 13.444/ 17 em que o RIC é substituído pelo Registro Civil Nacional – RCN, a ser implementado pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

No entender deste pesquisador, portanto, o objeto da mais nova lei foi a redefinição de responsabilidades, mas lamentavelmente, com interrupção de trabalhos que já vinham sendo feitos há alguns anos. A falta de interesse e incentivo foi suficiente para que a simples apresentação de projeto de lei causasse a paralisação dos trabalhos. Nos dois anos de tramitação do projeto de lei que culminaram com a promulgação da Lei 13.444/17, os trabalhos em nada ou muito pouco avançaram.

Contudo, nem tudo que foi trabalho pelos grupos de trabalho do RIC deve-se perder. Os principais resultados do Programa RIC foram relatórios técnicos que, divididos em cinco subprojetos (Biometria e Controle, Infraestrutura Tecnológica, Gestão Integrada, Estrutura Documental e Escritório de Projetos e Processos) traçaram um verdadeiro perfil das necessidades do sistema.

Em relação à Biometria e Controle, o objeto foi definir as melhores práticas para execução em grande escala de processos e padrões de coleta de dados biográficos e biométricos. O relatório apresentado pelo grupo de estudo formado, aprofundou conhecimentos sobre as biometrias mais utilizadas e apresentou como mais prováveis de serem empregadas seis delas: assinatura, face, impressão digital,

íris, veias da mão e voz. Estas escolhas não são novas já que contam com experiências anteriores a indicar seu uso, como se vê:

O fato do estado de São Paulo utilizar um sistema de voz em alguns serviços de autenticação; a assinatura ser usada como atesto em documentos em geral; a utilização das veias da mão por instituição financeira como um mecanismo de identificação desde o começo de 2007. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014)

Caso fossem conjugados todos estes meios de biometria em cartões de identificação, sem dúvida restaria unívoca a identificação de pessoas, sem risco para a individualização, e o próximo passo (não menos importante) estaria em dar segurança aos meios empregados.

Um amplo trabalho também foi feito no sentido de pesquisar a infraestrutura tecnológica necessária à consecução dos objetivos do projeto, identificando-se o necessário à implantação de todo o conjunto de sistemas e infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação que viabilizasse o uso do Registro de Identidade Civil – RIC, tornando acessível as bases de dados dos Institutos de Identificação dos Estados, do Distrito Federal e de outros órgãos do SINRIC (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014).

Para que a implementação do RIC fosse possível, seria necessário antes conhecer as peculiaridades do atual sistema, da realidade da identificação civil em cada um dos Institutos de Identificação estaduais. Ou seja, conhecer o ponto de partida em cada Estado, para a posterior unificação em relação às etapas de trabalho da identificação civil, particularidades, estruturas e metodologias de funcionamento. As adequações, posteriormente necessárias, seriam diversas em cada lugar.

Neste intento, a Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça, com apoio da Universidade de Brasília, elaborou o “Diagnóstico da Identificação Civil no Brasil”. O trabalho foi fundamental para compreender a realidade dos Institutos de Identificação, suas estruturas, organização, recursos, atividades, modos de funcionamento. O resultado apresentado, embora reflita a realidade observada no ano de 2013, ainda hoje é confiável posto que muito pouco evoluiu desde então, e por isso, se presta muito bem a compreender o atual sistema de identificação civil brasileiro como um todo.

A seguir, serão apresentados os dados mais relevantes colhidos no âmbito do Diagnóstico.

### 2.3.2 Dados gerais colhidos pelo diagnóstico

Dos Órgãos de Identificação estaduais, 77,8% são subordinados diretamente à Polícia Técnico-Científica. Algumas das Polícias Técnico-Científica são vinculadas à Secretaria de Segurança Pública, outras à Polícia Civil. No Rio de Janeiro, o órgão central de identificação está vinculado ao Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/RJ). Em Roraima, Pará, Minas Gerais, São Paulo e Paraná, a subordinação direta é à Polícia Civil.

Os chefes dos institutos de identificação são, na maioria dos Estados, Papiloscopistas (40,74%), depois, Peritos Criminais (29,63%). Os Delegados representam 18,52%. Há também os administradores públicos e no Rio Grande do Norte, Agente Penitenciário.

Sobre a capilaridade e o acesso ao sistema através de postos de identificação próprios e conveniados, fixos e móveis, existem pelo menos 5.244 postos de identificação no Brasil (99% são postos fixos, sendo que, entre eles, 51% estão em instituições conveniadas. Há, em média, 2,6 postos de atendimento para cada 100.000 habitantes (IBGE, 2013). Abaixo da média estão Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e Mato Grosso do Sul. Acima da média estão o Amapá, Pará, Distrito Federal e Piauí. Quinze Estados (55,5%) – AM, BA, CE, DF, MA, MT, MS, PB, PE, RS, RO, RR, SC, SP, SE – possuem postos de identificação móveis, em especial os estados do Maranhão (10), Ceará (6) e Amazonas (5) com um maior número.

Na maioria dos Estados (51,9%), a identificação civil e a criminal fazem parte da mesma estrutura administrativa. Em 48,1%, a identificação civil é separada administrativamente da criminal.

As deficiências de infraestrutura são uma dificuldade a mais na maior parte dos casos.

As instalações mesmo, em alguns casos, não são próprias. Goiás tem seu Instituto de Identificação em instalações cedidas; Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Sergipe, têm o Instituto de Identificação em instalações alugadas; Santa Catarina possui prédio próprio, mas construído em terreno alugado. O acesso à internet nas instalações dos postos de identificação também não alcança 100% das unidades.



### 2.3.3 O AFIS (*Automated fingerprint identification system*)

O diagnóstico do sistema de identificação civil também buscou investigar o uso do AFIS pelos institutos de identificação estaduais. Sobre o AFIS, cabe antes explanar sobre o que é, sua finalidade e uso, para depois, então, apresentar outros dados do diagnóstico feito pelo Ministério da Justiça em 2013.

O AFIS (*Automated fingerprint identification system*) é uma ferramenta informática utilizada para comparar impressões digitais com outras arquivadas em um banco de dados. Embora remonte aos anos de 1960, seus primeiros resultados surgiram nos anos 1970, por empenho do *Federal Bureau of Investigation* – FBI norte-americano; sua confiabilidade melhorou muito nos últimos anos.

Diferentemente dos Estados Unidos, França e Reino Unido também possuíam projetos de busca automatizada de impressões digitais, mas o seu maior interesse era pela busca de impressões latentes encontradas em locais de crimes.

Desde 1977, o FBI passou a converter milhões de individuais datiloscópicas em registros eletrônicos. Primeiro a utilizar a tecnologia, foi seguido por diversos órgãos de segurança pública em vários países, sendo responsável pela identificação de criminosos e solução de crimes.

O Sistema AFIS foi introduzido no Brasil em 1979 pelos institutos de identificação da Bahia e de São Paulo. A falta de pagamento por parte do governo do Estado fez o sistema cair em desuso por falta de manutenção da empresa contratada já em 1987. Em São Paulo o Setor de Informática, instalado na própria Secretaria de Segurança Pública, era mantido por pessoal não treinado na manutenção do AFIS. Nos primórdios, em ambos os Institutos de Identificação as impressões eram de baixa qualidade. Isto ocasionava erros no arquivamento, e classificação incorreta dos dados datiloscópicos. Devido a baixa produtividade do sistema, os resultados não foram os melhores para essas primeiras iniciativas.

Diferentemente dos sistemas utilizados na mesma época nos Estados Unidos e Canadá, no Brasil o AFIS não obteve êxito. Um dos motivos, inclusive, foi a pouca utilização das impressões digitais nos casos policiais.

Para funcionar, um AFIS necessita de uma base de dados estabelecida. Esta base de dados consiste nas impressões digitais de todos os identificados. A coleta é feita em cartões “*ten-print*” (impressões dos dez dedos) ou através de dispositivos óticos. Os cartões “*ten-print*” podem ser então digitalizados e arquivados na base de dados do sistema.

A conversão dos sistemas é o mais difícil na implantação do AFIS. Milhares de cartões acumulados durante anos tem que ser digitalizados. Soma-se a isso as inúmeras aquisições feitas diariamente.

Quando a pessoa é identificada, suas impressões passam a integrar a base de dados para consultas futuras. A segunda função do AFIS é a busca, em banco de dados, de impressões similares a cópias latentes encontradas em locais de crime.

O Instituto Nacional de Identificação conta hoje com as atribuições de centralizar informações e impressões digitais de pessoas indiciadas em inquéritos policiais ou acusadas em processos criminais, coordenando o intercâmbio dos serviços de identificação civil e criminal no âmbito nacional e colaborar com os institutos de identificação dos estados e do Distrito Federal, para melhoria das atividades de identificação no País. Neste sentido que o Departamento de Polícia Federal disponibiliza o AFIS aos institutos de identificação, mas seu uso não é uniformizado.

Dentre todos os institutos de identificação, 88,9% utilizam o terminal do Sistema Automatizado de Impressões Digitais (AFIS) fornecido pela Polícia Federal. Apenas em Rondônia é utilizado o AFIS da Polícia Federal para registro civil e criminal. Nos demais Estados a utilização só se faz em prol da identificação criminal.

São Paulo, Rio de Janeiro e Amazonas não utilizam o AFIS fornecido pela Polícia Federal. Doze estados possuem AFIS próprio: São Paulo, Acre, Amazonas, Roraima, Alagoas, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, Bahia, Maranhão, Paraná e Santa Catarina. As empresas fornecedoras do sistema AFIS são variadas.

#### 2.3.3.1 Meios de coleta de biometrias

Os escâneres são o principal equipamento para coleta biométrica (de impressões digitais). Na pesquisa do Ministério da Justiça verificou-se que em 2014 o Brasil tinha 1.122 escâneres para a coleta de impressões digitais, a maioria de apenas um dedo, mas também de dois dedos (em três Estados) e de quatro dedos (em quatro Estados). O mais preocupante era que em um terço das Unidades da Federação não havia escâneres de impressão digital. O *pad* de assinatura é o outro meio eletrônico de coleta de biometria. Bem menos difundido, os números variam de um a mais de 200, com destaque para o Rio de Janeiro e a Bahia neste meio de coleta de biometria.

O método mais utilizado para captura das impressões decadactilares ainda é o entintado (51,9%). Nas demais unidades, 11 (44,4%) utilizam esse método em conjunto com a captura eletrônica e apenas uma (3,7%) utiliza exclusivamente a captura eletrônica.

#### 2.3.3.2 Situação dos arquivos de biometrias dos institutos estaduais de identificação

O arquivo datiloscópico decadactilar, em papel, conta com mais de 261.729.780 de registros no Brasil. A maior parte (93,5%) é constituída por registros civis.

Os maiores arquivos físicos estão nas Unidades de Identificação de Minas Gerais (60.000.000), São Paulo (58.000.000), Paraná (20.000.000) e Bahia (13.000.000) que juntos representam aproximadamente 60% do total dos registros manuais.

O arquivo eletrônico reúne aproximadamente 124.790.327 de registros entre registros civis (52,1%) e criminais (47,1%). Destaca-se o tamanho dos arquivos de São Paulo (61.950.000), Bahia (16.502.878) e do Rio de Janeiro (10.500.000) como os maiores arquivos digitais.

Os números são 30% maior do que a população nacional em 2013, pois é composto, também, pelo registro de pessoas já falecidas, além dos registros múltiplos para mais de uma pessoa. Além disso, ainda há pessoas que não têm seus registros civis.

A digitalização do arquivo datiloscópico civil não é realidade comum a todos os Estados. Nove estados (Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima) digitalizaram de 34% a 66% de seus arquivos datiloscópicos, três (Acre, Ceará e Rio Grande do Sul) digitalizaram de 67% a 99% e dois estados (7,4%) possuem todo seu arquivo digitalizado (Distrito Federal e Mato Grosso do Sul).

São Paulo tem 97% do seu arquivo datiloscópico civil digitalizado, mas em resolução que inviabiliza sua utilização em conjunto com o AFIS. Os dois estados mais povoados (São Paulo e Minas Gerais) têm quase 40% da população nacional, mas não têm o arquivo datiloscópico civil digitalizado de forma útil. As unidades de identificação que possuem o arquivo digitalizado (Distrito Federal e Mato Grosso do Sul) têm menos de 3% da população brasileira.

Estima-se que os dados datiloscópicos de mais de 48% da população brasileira não tenham sido digitalizados. Por isso, a forma de organização dos

arquivos físicos também é relevante. Destaca-se que nem neste ponto há unicidade entre os institutos de identificação: há arquivos organizados por fórmula datiloscópica, por nome, e por número de RG. Por si só, a falta de melhor organização dificulta o aproveitamento dos dados em arquivo, e ainda mais, a integração para compartilhamento de informações.

Outro dado alarmante, é que dentre as Unidades de Identificação que possuem ainda arquivo datiloscópico em papel, apenas (48,14%) afirma que estes estão em condições físicas para digitalização. Das demais, 8 afirmam que 67% a 99% do arquivo remanescente apresentam condições físicas para digitalização. Neste ponto, destaca-se negativamente o Maranhão.

Além da impressão digital, assinatura e fotografia, o único estado que coleta outra biometria para identificação civil é o Rio de Janeiro, que coleta a biometria facial. Dentre os demais havia em 2013, projetos de implantação de novas biometrias: no Amapá (banco Neo Natal), Ceará (voz e facial), Distrito Federal (íris, facial e palmar), Mato Grosso do Sul (palmar e facial) e Paraná (íris).

#### **2.3.4 Outros dados colhidos no diagnóstico**

Em relação às políticas de segurança da informação, apenas Distrito Federal, Pará, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo (22,22%) dispõem de práticas de segurança das informações institucionalizadas, documentadas pelo órgão de identificação.

Na maior parte dos estados, a fotografia para a carteira de identidade não é feita no posto de identificação (55,6%). Em 14,8%, tal procedimento é realizado em alguns postos de identificação civil, mas não em todo o estado. Apenas no Rio de Janeiro, Distrito Federal, Alagoas, Roraima, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Bahia a foto é capturada nos postos de identificação civil em todos os casos. Nos demais, o cidadão precisa levar uma fotografia. Até mesmo as instruções para a realização da fotografia como exigência das carteiras de identidade, só é realidade em 66,7% dos órgãos de identificação. Alagoas, Amapá, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Sergipe não exigem um padrão formal de fotografia para emissão da carteira de identidade.

De todos os estados, 70,4% não emitem documento de identidade com prazo de validade. Apenas oito estados adotam a prática de emissão com validade: na Região Norte, Amapá e Tocantins; na Região Nordeste, Alagoas, Bahia e Pernambuco; na Região Sudeste, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo.

A impressão das carteiras de identidade (que será um gargalo para o novo documento único) é centralizada no órgão responsável pela identificação civil de 41% dos estados. Nos outros 16 estados, a impressão ocorre de forma descentralizada.

Em nenhum estado da federação há integração entre os sistemas de identificação civil e de registro civil (cartórios). Como se verá adiante, este é um problema grave, apontado por boa parcela dos especialistas entrevistados no curso desta pesquisa.

Identificadas as características atuais do sistema de identificação civil no Brasil, importante identificar as características dos atuais documentos, em si considerados, pois que boa parte das mudanças, no documento físico se refletirá.

## 2.4 OS ATUAIS DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL, SEUS PROBLEMAS E VULNERABILIDADES

A cédula de identidade, carteira de identidade, ou RG (de Registro Geral) é o principal documento de identificação civil no Brasil, apesar de a lei apontar diversos outros como aptos a identificar civilmente o cidadão.

Os dados individuais que constam da cédula de identidade variam de acordo com o órgão responsável pela sua emissão mas em geral estão compostos de nome, data de nascimento, filiação e foto, e outros que identificam o seu titular e a data e local de emissão do documento.

Como visto, a responsabilidade é dos estados da federação, embora a validade de todos eles seja nacional, conforme disposto em lei.

Não havendo restrição à solicitação de mais de um documento de identidade, como já amplamente discutido, basta dirigir-se ao órgão identificador para que se solicite um documento de identidade, sendo necessário, tão somente, a apresentação de alguns documentos.

Os documentos necessários à emissão de uma carteira de identidade dependem do estado civil do requerente. Esta é indicação primordial da estreita ligação entre o Registro Civil e a identificação civil.

A certidão de nascimento é o documento primordial. Para casados, solicita-se a certidão de casamento. Para naturalizados, solicita-se o certificado de naturalização, do Ministério da Justiça.

A Lei Nº 7.116, de 23 de agosto de 1983, assinada pelo presidente João Figueiredo, assegurou a validade nacional das Carteiras de Identidade e regulou a sua expedição, cuja data está escrita na parte inferior da face de trás do RG.

Os documentos de identidade têm, em seu anverso, o número do Registro Geral (RG) Não padronizado e muito menos unificado, o número do RG pode conter dígitos e letras, e contém: a data de expedição, o nome do civilmente identificado, filiação, naturalidade (extraído do registro de nascimento), data de nascimento e documento de origem (certidão de nascimento, casamento ou naturalização). Neste ponto, mais uma vez se ressalta que em nenhum estado da federação há integração entre as bases de dados de registro e de identificação civil. O número do CPF é opcional, mas também pode constar do documento de identidade.

No reverso, há a fotografia, a impressão datiloscópica e a assinatura do portador. Se o portador é analfabeto, é carimbada a inscrição “não alfabetizado” e se não assina devido a uma deficiência, é carimbada a inscrição “não assina por deficiência”.

Os sistemas de identificação evoluíram com novos materiais, informatização, uso de bancos de dados em rede e diversos outros meios e métodos. Ao mesmo tempo que problemas para os quais não havia solução técnica antes assistiram inovações a possibilitar a solução, de outro lado a demora na implementação das mudanças tornou a mudança muito mais difícil no Brasil.

Dentre os principais problemas verificados temos a não-atribuição de um número único de identidade, o que já se pensa, há muito, em realizar.

A cédula ou carteira de identidade tem como principais vulnerabilidades a fragilidade (papel) e a possibilidade de falsificações. O sistema de identificação como um todo tem como principal vulnerabilidade a falta de padronização de meios, processos e técnicas, (des)organização dos bancos de dados, a não-integração e interoperabilidade das bases de dados, o hercúleo trabalho de migração para as bases de dados digitais.

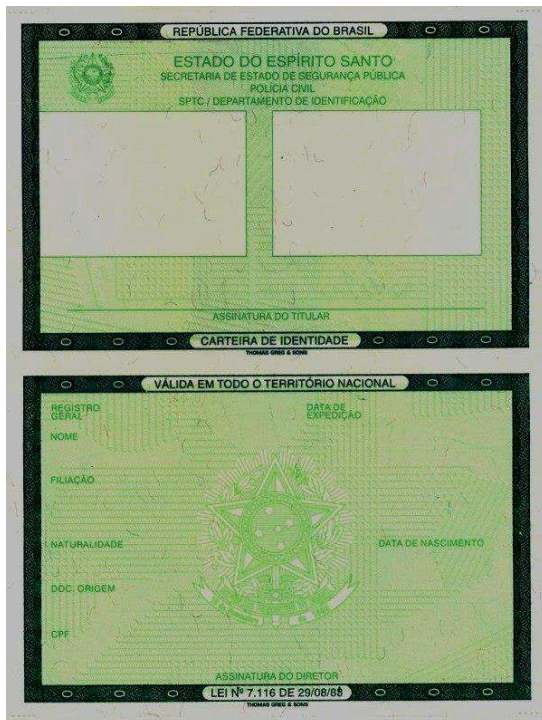
Fazer constar da cédula de identidade o número do Cadastro de Pessoa Física foi um primeiro movimento para tentar garantir, no mínimo, a segurança da identificação correta.

Considerando que o CPF é emitido com a apresentação da identidade, este acaba sendo um meio muito pouco eficaz, que traz soluções práticas apenas para os casos em que não há o real intento de fraudar o sistema de identificação civil.

O número atribuído ao Cadastro de pessoas físicas (CPF) tem garantia de unicidade, de modo que poderia resolver o problema de unificação dos números de registro geral (RG). Como as leis se referem ao RG, e o CPF, inclusive deixou de ser emitido com documento físico, não é utilizado para identificação civil.

No entanto, como em contratos e outros instrumentos há a necessidade de garantir-se a individualização da pessoa, a praxe é que o número do CPF seja indicado em conjunto com o da identidade.

Figura 1 – Modelo de documento de identidade, ou RG, em uso no Brasil.



Fonte: Folha de São Paulo, 2017

## 2.5 O NOVO SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL E SUAS INOVAÇÕES

O presidente Michel Temer sancionou a lei 13.444/17, que cria a Identificação Civil Nacional (ICN). O novo documento unificará os dados biométricos e civis dos brasileiros. O encargo que era do Ministério da Justiça para a implantação do RIC, agora passará a ser do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Tal mudança se deveu ao entendimento de que as informações devem ficar associadas ao cadastro de eleitores, aproveitando-se o registro biométrico que já vem sendo feito e tem previsão de conclusão até o ano de 2022 em todo o país.

A ICN unificará, além do Registro Geral (RG), o Título de Eleitor e o Cadastro de Pessoa Física (CPF). Outros documentos como a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e o Passaporte continuam existindo. A primeira, porque pode ser

retida órgão de trânsito em caso de infração; o segundo, porque é uma exigência de outros países. Da lei 13.444/ 17 tem-se que:

Art. 8º É criado o Documento Nacional de Identidade (DNI), com fé pública e validade em todo o território nacional.

§ 1º O DNI faz prova de todos os dados nele incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nele tenham sido mencionados.

(...)

Art. 9º O número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) será incorporado, de forma gratuita, aos documentos de identidade civil da União, dos Estados e do Distrito Federal. (BRASIL, 2017)

A lei recebeu alguns vetos: no texto original aprovado pelo Congresso haveria gratuidade na emissão, o que não ocorrerá. O outro vetos eliminou a impressão do documento exclusivamente pela Casa da Moeda. Como se viu no diagnóstico do sistema de identificação civil, até mesmo nos estados da federação, a emissão não é centralizada. O último veto trata da pena estipulada para comercialização do banco de dados do TSE.

Com a criação da Identidade Civil Nacional, abandonou-se o projeto do RIC, iniciado em 1997 com a criação, regulado em 2010, e efetivamente apenas estudado até 2015, quando o projeto da ICN foi apresentado. Da lei 13.444/17 tem-se:

Art. 1º É criada a Identificação Civil Nacional (ICN), com o objetivo de identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados. (BRASIL, 2017)

Em relação a base de dados a ser utilizada, esta deixou de ser da competência do Ministério da Justiça, como seria pela lei anterior e passou a ser da Justiça Eleitoral, como já dito. Esta nova definição de competência se deu em função de a Justiça Eleitoral já vir coletando dados biométricos há algum tempo, com o fim de dar maior segurança ao sistema eleitoral.

Art. 2º A ICN utilizará:

I – a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral; (BRASIL, 2017)

A integração com outras bases de dados (e destacamos a previsão de uso da base de dados do SIRC e dos Institutos de Identificação estaduais) tem também expressa previsão na lei, sem contudo estabelecer um rol taxativo, deixando a cargo de um Comitê Gestor do projeto a possibilidade de incluir/ integrar novas bases de dados:



II – a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), criado pelo Poder Executivo federal, e da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional), instituída pelo Conselho Nacional de Justiça, em cumprimento ao disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

III – outras informações, não disponíveis no Sirc, contidas em bases de dados da Justiça Eleitoral, dos institutos de identificação dos Estados e do Distrito Federal ou do Instituto Nacional de Identificação, ou disponibilizadas por outros órgãos, conforme definido pelo Comitê Gestor da ICN. (BRASIL, 2017)

Um salto de modernidade no uso da identidade, se efetivado, será experimentado com a possibilidade de uso dos dados para interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos governamentais, em prol da ampliação das práticas de Governo Eletrônico.

Iniciativas de “Governo Eletrônico”, são as que disponibilizam serviços e produtos do governo ao cidadão e às empresas, pelo uso das tecnologias de informação e comunicação. Tais práticas visam aumentar a disponibilidade, o acesso, e a efetividade de tais produtos e serviços, aproximando o cidadão do Estado e vice-versa, superando-se obstáculos de comunicação e reduzindo a burocracia. Diversas são as práticas de “governo eletrônico” adotadas no Brasil, inclusive em aplicativos para smartphones, mas, um exemplo clássico e que merece servir de referência, é a entrega das declarações de ajuste anual do Imposto de Renda à Receita Federal.

Essas ferramentas devem ser usadas também entre os diversos órgãos de governo. Neste sentido a nova ICN já tem prevista no texto da lei a necessidade de uso das recomendações técnicas da arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-Ping). O Objetivo é construir uma arquitetura de dados interoperável, para dar aos cidadãos acesso a informações e serviços, mas também, e neste sentido destacamos em razão do tema do trabalho, munir o agente de inteligência governamental ou de segurança pública, de dados oportunos e confiáveis:

§ 1º A base de dados da ICN será armazenada e gerida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que a manterá atualizada e adotará as providências necessárias para assegurar a integridade, a disponibilidade, a autenticidade e a confidencialidade de seu conteúdo e a interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos governamentais.

§ 2º A interoperabilidade de que trata o § 1º deste artigo observará a legislação aplicável e as recomendações técnicas da arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-Ping).

Art. 3º O Tribunal Superior Eleitoral garantirá aos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios acesso à base de dados da ICN, de forma gratuita, exceto quanto às informações eleitorais.

§ 1º O Poder Executivo dos entes federados poderá integrar aos seus próprios bancos de dados as informações da base de dados da ICN, com exceção dos dados biométricos.

§ 2º Ato do Tribunal Superior Eleitoral disporá sobre a integração dos registros biométricos pelas Polícias Federal e Civil, com exclusividade, às suas bases de dados. (BRASIL, 2017)

O objetivo dessa inovação é fortalecer as relações entre as esferas de governo e torná-los mais efetivos, aumentando a transparência, responsividade, e a administração de recursos. Por óbvio, isto pode e deve ser aproveitado pelos Órgãos de Segurança Pública e com menores obstáculos decorrentes da falta de cooperação que, às vezes, ocorre por mera voluntariedade.

Uma previsão importante, embora ainda sucinta e que deva ser melhor regulada, diz respeito à segurança da informação, já antevendo possível mau uso de tanta informação disponível e reunida de forma tão conveniente a atos ilícitos:

Art. 4º É vedada a comercialização, total ou parcial, da base de dados da ICN.

§ 1º (VETADO).

§ 2º O disposto no caput deste artigo não impede o serviço de conferência de dados que envolvam a biometria prestado a particulares, a ser realizado exclusivamente pelo Tribunal Superior Eleitoral. (BRASIL, 2017)

A criação de um Comitê Gestor para o projeto pareceu contemplar todos os interessados, embora nos parecesse conveniente ter representantes dos Estados, o que não ocorreu:

Art. 5º É criado o Comitê Gestor da ICN.

§ 1º O Comitê Gestor da ICN será composto por:

I – 3 (três) representantes do Poder Executivo federal;

II – 3 (três) representantes do Tribunal Superior Eleitoral;

III – 1 (um) representante da Câmara dos Deputados;

IV – 1 (um) representante do Senado Federal;

V – 1 (um) representante do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º Compete ao Comitê Gestor da ICN:

(...)

§ 6º A coordenação do Comitê Gestor da ICN será alternada entre os representantes do Poder Executivo federal e do Tribunal Superior Eleitoral, conforme regimento. (BRASIL, 2017)

Além das óbvias dificuldades técnicas de implementação, o grande vulto dos recursos necessários à consecução dos objetivos no projeto anterior, sem dúvida, se constituiu em óbice não superado a tempo. Embora não tenha sido este o motivo da reorientação de todo o esforço que vinha sendo realizado, também foi considerado, de modo a garantir a exequibilidade do projeto. Os recursos embora tenham previsão de ser geridos pela Justiça Eleitoral, não se confundiram com os

destinados a ela para exercício da atribuição originária e constituirão um fundo próprio, como se vê:

Art. 6º É instituído o Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN), de natureza contábil, gerido e administrado pelo Tribunal Superior Eleitoral, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento e a manutenção da ICN e das bases por ela utilizadas. (BRASIL, 2017)

Os recursos do Fundo da Identificação Civil terão recursos constituídos por aqueles orçamentários, receitas decorrentes de aplicações realizadas pelo próprio fundo, receitas relativas a serviços, e outros que poderão ser aportados em razão de convênios ou doações.

Como gestora da base de dados da ICN, a Justiça Eleitoral será também responsável, de forma indireta, pelo funcionamento e disponibilidade das bases biométricas da União. Equivale dizer, e nos parece importante salientar, que isto garantirá a unicidade das bases de dados biométricos, e mais, com a responsabilidade originária de mantê-la disponível a todos os órgãos que dela necessitarem:

§ 4º Observadas as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor da ICN, o FICN deverá garantir o funcionamento, a integração, a padronização e a interoperabilidade das bases biométricas no âmbito da União.

Art. 7º O Tribunal Superior Eleitoral estabelecerá cronograma das etapas de implementação da ICN e de coleta das informações biométricas. (BRASIL, 2017)

No diagnóstico da identificação civil no Brasil, estudo realizado pela Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e apresentado em 2014, viu-se que a excessiva centralização de tarefas torna a prática da emissão de documentos de identidade praticamente inviável. Para minimizar os efeitos da necessária centralização de algumas tarefas, pareceu-nos conveniente descentralizar tanto quanto possível em relação à coleta e emissão, como se extrai da lei:

§ 3º O DNI será emitido:  
 I – pela Justiça Eleitoral;  
 II – pelos institutos de identificação civil dos Estados e do Distrito Federal, com certificação da Justiça Eleitoral;  
 III – por outros órgãos, mediante delegação do Tribunal Superior Eleitoral, com certificação da Justiça Eleitoral.  
 § 4º O DNI poderá substituir o título de eleitor, observada a legislação do alistamento eleitoral, na forma regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral.  
 § 5º (VETADO). (BRASIL, 2017)

Como se expôs anteriormente, os demais documentos que também realizam a identificação civil continuarão tendo validade, mas deverão se adaptar às exigências da nova ICN para que isso ocorra e para que continuem gozando de validade. Dentre estes documentos temos os documentos emitidos pelas entidades de classe, pelas forças armadas e outros:

Art. 10. O documento emitido por entidade de classe somente será validado se atender aos requisitos de biometria e de fotografia estabelecidos para o DNI.

Parágrafo único. As entidades de classe terão 2 (dois) anos para adequarem seus documentos aos requisitos estabelecidos para o DNI. (BRASIL, 2017)

Por fim, e não menos relevante será a intensificação da fiscalização no recebimento de benefícios sociais dispensados pelo governo ao cidadão, o que se objetiva seja intensificado pela integração das bases de dados:

Art. 11. O poder público deverá oferecer mecanismos que possibilitem o cruzamento de informações constantes de bases de dados oficiais, a partir do número de inscrição no CPF do solicitante, de modo que a verificação do cumprimento de requisitos de elegibilidade para a concessão e a manutenção de benefícios sociais possa ser feita pelo órgão concedente. (BRASIL, 2017)

Este trabalho já estava em curso, e a pesquisa (questionário) já havia sido realizada quando, no mês de fevereiro de 2018, por decreto do Poder Executivo Federal dispôs-se regulamentar a velha Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983 (que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade e regula sua expedição). Tal lei não foi expressamente revogada e, portanto, continua em vigor naquilo que não é contrariada pela lei nova.

Vale lembrar que, como a regulamentação faz expressa previsão à lei antiga, é aplicável desde já, para todos os documentos de identidade, inclusive os que já vem sendo expedidos pelos estados por meio de seus institutos de identificação.

Em suas primeiras linhas o decreto reafirma a validade dos documentos de identidade em todo o território nacional. Após, esclarece a imensa importância que

continuará tendo a atividade de registro civil e a importância de que os meios seguros sejam utilizados para a emissão das certidões de registro civil:

Art. 3º Para a expedição da Carteira de Identidade, será exigido do requerente a apresentação somente da certidão de nascimento ou de casamento.

§ 1º Na hipótese de o nome do requerente ter sido alterado em consequência de matrimônio, ele apresentará a certidão de casamento.

§ 2º O brasileiro naturalizado apresentará o ato de naturalização publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º O português beneficiado pelo disposto no § 1º do art. 12 da Constituição fará prova da condição mediante a apresentação do ato de outorga de igualdade de direitos e obrigações civis e de gozo dos direitos políticos no Brasil publicado no Diário Oficial da União. (BRASIL, 2018)

De forma diversa do que vem sendo praticado, a gratuidade de emissão e a desburocratização dos processos teve nova força com os dispositivos seguintes:

§ 4º A expedição de segunda via da Carteira de Identidade será efetuada mediante simples solicitação do interessado, vedada a formulação de exigências não previstas neste Decreto.

Gratuidade da emissão

Art. 4º É gratuita a primeira emissão da Carteira de Identidade. (BRASIL, 2018)

Para além dos dispositivos já citados, o decreto discorre sobre as informações que estarão contidas. Neste aspecto, nada de novo. A grande inovação está por conta da possibilidade de utilização do número de CPF como número de Registro Geral, o que, por si só é um imenso passo em direção à unificação no mínimo dos números de Registro:

Art. 5º (...)

§ 1º Poderá ser utilizado pelo órgão de identificação como o número do registro geral de que trata o inciso IV do caput o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda – CPF. (BRASIL, 2018)

Importantíssimo instituto cabe salientar (pois tem o potencial de prevenir um número imenso de fraudes na emissão de documentos de identidade). Está no mesmo artigo do decreto e trata da conferência dos dados constantes da certidão de nascimento ou casamento apresentada:

§ 3º A conferência dos dados de que trata o inciso VI do caput poderá ser solicitada pelo órgão de identificação, mediante credenciamento, acordo ou convênio, à Central Nacional de Informações do Registro Civil – CRC Nacional. (BRASIL, 2018)

E no dispositivo seguinte, os primeiros passos em direção a consecução do projeto da ICN:

§ 4º Para os fins do disposto no inciso VII do caput, padrões biométricos seguirão as recomendações do Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional – ICN. (BRASIL, 2018)

Ao que parece, o Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal parece ter sido escolhido mesmo como paradigma para a identificação civil, porque sempre constituiu um cadastro de âmbito nacional e único, a que todos (a partir de certa idade) estavam obrigados. Para o cidadão que ao se identificar, não estiver inscrito no CPF, tal inscrição será feita no ato, de ofício, e de forma compulsória:

Art. 6º Será incorporado, de ofício, à Carteira de Identidade, o número de inscrição no CPF sempre que o órgão de identificação tiver acesso a documento comprobatório ou à base de dados administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda.

§ 1º A incorporação do número de inscrição no CPF à Carteira de Identidade será precedida de consulta e validação com a base de dados administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda.

§ 2º Na hipótese de o requerente da Carteira de Identidade não estar inscrito no CPF, o órgão de identificação realizará a sua inscrição, caso tenha integração com a base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério Fazenda. (BRASIL, 2018)

Um outro grande número de informações poderá ser incluído no documento de identidade. No entanto, por enquanto a inclusão dessas outras informações será feita a requerimento do identificado. Vale lembrar que, constando do documento de identidade, se faz prova da veracidade dessas informações. Podem ser incluídas nos documentos de identidade as seguintes informações, conforme o decreto 9.278/18:

Art. 8º Será incluído na Carteira de Identidade, mediante requerimento:

- I – o número do DNI;
- II – o Número de Identificação Social – NIS, o número no Programa de Integração Social – PIS ou o número no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP;
- III – o número do Cartão Nacional de Saúde;
- IV – o número do Título de Eleitor;
- V – o número do documento de identidade profissional expedido por órgão ou entidade legalmente autorizado;
- VI – o número da Carteira de Trabalho e Previdência Social;
- VII – o número da Carteira Nacional de Habilitação;
- VIII – o número do Certificado Militar;
- IX – o tipo sanguíneo e o fator Rh;

X – as condições específicas de saúde cuja divulgação possa contribuir para preservar a saúde ou salvar a vida do titular; e

XI – o nome social.

(....)

§ 2º Em substituição aos documentos de que tratam os incisos I a VIII do caput, será aceita a apresentação de documento de identidade válido para todos os fins legais do qual constem as informações a serem comprovadas.

§ 3º A comprovação pelo interessado das informações de que tratam os incisos II a X do caput será dispensada na hipótese do órgão de identificação ter acesso às informações por meio de base eletrônica de dados de órgão ou entidade públicos.

(....)

Art. 9º A Carteira de Identidade fará prova de todos os dados nela incluídos e dispensará a apresentação dos documentos que nela tenham sido mencionados. (BRASIL, 2018)

Em relação à segurança do meio utilizado, o decreto também faz menção a diversas exigências relativas aos requisitos da Carteira de Identidade em papel, possibilidade de emissão de identidade em meio eletrônico (mas não exclusivamente), tonalidades de cor, imagem latente, microletras positivas e negativas, fundo numismático, efeito íris e geométrico, impressão em tinta invisível reativa, perfuração mecânica, código de barras, *QR Code* e outros.

Para as Carteiras de Identidade em cartão, já há a previsão de incorporação de um microchip de aproximação. As Carteiras de Identidade em meio eletrônico deverão atender os requisitos do Comitê Gestor da ICN, para checagem de dados com ou sem conexão à internet. O próprio Comitê Gestor deverá aprovar antecipadamente o modelo de carteira de identidade em meio eletrônico, o que não ocorrerá com as expedidas em papel ou policarbonato, bastando apenas estarem em conformidade com a descrição prevista.

Em relação à validade, os prazos continuarão sendo indeterminados, a não ser quando houver:

I-alteração dos dados nela contidos, quanto ao ponto específico;

II – existência de danos no meio físico que comprometam a verificação da autenticidade;

III – alteração das características físicas do titular que gere dúvida fundada sobre a identidade; ou

IV – mudança significativa no gesto gráfico da assinatura.

Parágrafo único. Se o titular for pessoa enferma ou idosa, não poderá ser negada a validade de Carteira de Identidade com fundamento nos incisos III e IV do caput. (BRASIL, 2018)

Por fim, o decreto estabelece que a obrigatoriedade de expedição dos novos modelos deverá se dar a partir de 1º de março de 2019, pelos próprios institutos de identificação estaduais. Contudo, as carteiras de identidade anteriormente expedidas

continuarão válidas, sendo lento e gradual o processo de substituição pelo novo modelo.

A seguir, modelos de documentos que serão incorporados no documento único:

Figura 2 – Modelo de CPF, em uso no Brasil. Gerenciado pela Receita Federal, é único e obrigatório para quem declara Imposto de Renda (e aos dependentes de 08 anos ou mais), mas pode ser solicitado por todos.



Fonte: Folha de São Paulo.

Figura 3 – Modelo de Título de Eleitor, em uso no Brasil. É concedido pela Justiça Eleitoral e permite que o cidadão vote, concorra a eleições e se filie a partidos políticos; é único e obrigatório a partir dos 18 anos.



Fonte: Folha de São Paulo.



Figura 4 – Modelo de Carteira Nacional de Habilitação em uso no Brasil. Atesta que a pessoa está apta a conduzir veículos; deve ser requisitado no departamento de trânsito estadual (Detran), mas vale em todo o país; Embora o seu número poderá constar do documento de identidade, deverá ainda ser portado, pois a lei prevê a possibilidade de ser retido (o que não poderia acontecer com a identidade).

Fonte: Folha de São Paulo

Como se pode verificar ao longo de todo o capítulo, o sistema de Identificação Civil é complexo. O que se tem hoje é resultado de uma construção lenta, gradual, de institutos moldados de acordo com possibilidades tecnológicas já ultrapassadas. Com o tempo, a medida em que as possibilidades tecnológicas diminuíram antigas barreiras, que antes eram insuperáveis, modificações há muito discutidas tornaram-se urgentes. É o que será apresentado a seguir.

### 3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

#### 3.1 A VISÃO DOS ESPECIALISTAS SOBRE OS ATUAIS PROBLEMAS DO SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL

A coleta de dados deste trabalho de conclusão foi feita com auxílio da plataforma “Google Formulários”, na modalidade de questionário, para que se ampliasse o acesso aos especialistas e profissionais respondentes.

Foram respondentes: militares do Centro de Inteligência do Exército, Policiais Civis, Militares e Federais em serviço em diversos Estados da Federação. Também responderam ao questionário, outros servidores trabalhando em atividade correlata ou de apoio à atividade de inteligência de segurança pública, tais como: cartório judicial e de polícia judiciária, serviço de identificação civil, segurança privada e secretaria de segurança pública.

Os primeiros Especialistas e profissionais respondentes foram responsáveis pela divulgação da pesquisa e auxílio à disseminação desta pesquisa de questionário no âmbito de suas repartições.

Os contatos profissionais utilizados foram sempre diretos, embora preservando-se o sigilo das fontes humanas, sobretudo em razão do caráter reservado do serviço que desempenham.

Cabe analisar os dados coletados sem se afastar da problematização de nosso objeto de pesquisa. Portanto, cabe lembrar o problema de pesquisa de início definido:

Diante da possibilidade de estabelecerem-se novos procedimentos, técnicas e processos para a atividade de inteligência pela adoção de um documento de identidade único e com a recente promulgação da Lei 13.444/ 17, questionamos: **De que forma a adoção de um documento único de identificação civil (e a consequente integração das bases de dados) impacta a atividade de Inteligência de Segurança Pública?** Sendo esse, portanto, o problema de pesquisa. (O Autor, 2018)

As perguntas 1, 2 e 3 visavam identificar o grau de envolvimento dos respondentes ao questionário com a atividade de Inteligência de Segurança.

Como o problema de pesquisa estava orientado para os impactos que podem/ devem haver nesta atividade especializada específica, era importante que os dados fossem analisados a partir de respostas submetidas por profissionais com atuação nesta área ou em áreas correlatas com influência/ relação direta.

Esse conhecimento (dos profissionais e especialistas respondentes) com o tema, se sentir sentir na qualidade dos argumentos apresentados.

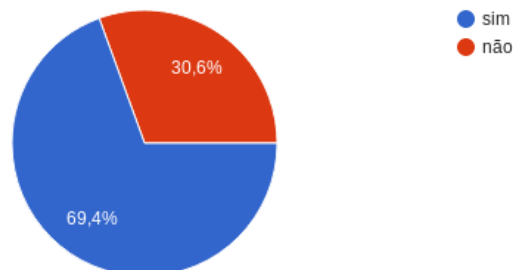
A seguir, serão apresentadas as respostas colhidas no âmbito da pesquisa e, na sequência, breves comentários sobre os resultados colhidos de forma isolada. Ao final, serão apresentadas as conclusões sobre as impressões colhidas.

## 1) Você desempenha função característica da atividade de Inteligência?

Gráfico 1 – Pergunta 1

### 1. Você desempenha função característica da atividade de Inteligência?

36 respostas



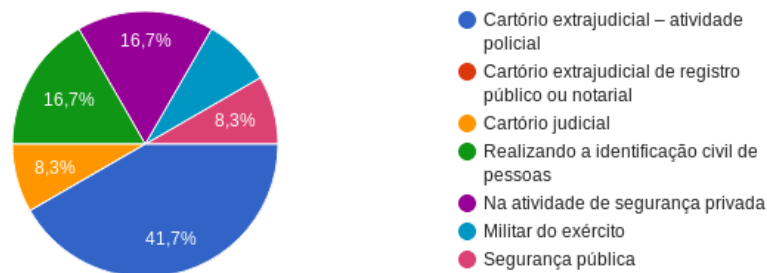
Fonte: Elaboração do Autor

## 2) Se você respondeu não à pergunta 1, que outra atividade relacionada à identificação civil de pessoas você desempenha?

Gráfico 2 – Pergunta 2

### 2. Se você respondeu não à pergunta 1, que outra atividade relacionada à identificação civil de pessoas você desempenha?

12 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

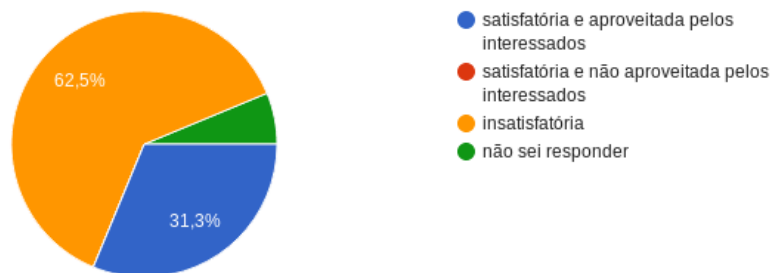
Da análise das **perguntas 1 e 2**, concluiu-se que 69,4% dos respondentes trabalham na atividade de inteligência (de modo genérico, tanto em operações como em análise). Os demais respondentes (30,6%) em sua maioria trabalham na atividade de polícia judiciária, senão nos órgãos de justiça criminal, secretarias de segurança pública, e realizando a identificação civil de pessoas. Estas, se não especificamente atividades de inteligência, têm íntima relação com a identificação civil o que lhes dá ótimo conhecimento sobre as vulnerabilidades do sistema.

3) Se você respondeu não à pergunta 1, como você percebe o resultado de suas atividades funcionais como meio de apoio à atividade de inteligência de segurança pública?

Gráfico 3 – Pergunta 3

3. Se você respondeu não à pergunta 1, como você percebe o resultado de suas atividades funcionais como meio ...de inteligência de segurança pública?

16 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

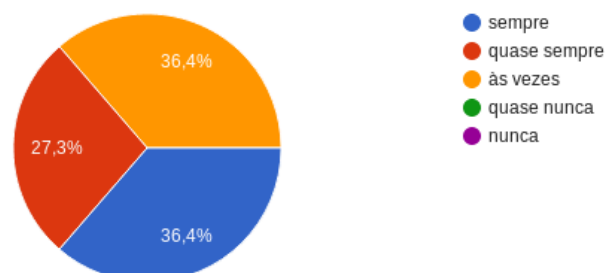
Pela análise da **pergunta 3**, verificou-se que deve haver maior integração entre os órgãos direta ou indiretamente envolvidos com a atividade de segurança pública pois, se por um lado, a busca de dados negados e sua análise com fim específico só será feita por um órgão de inteligência, de outro, todos os envolvidos com a segurança pública podem funcionar como excelente meio de coleta.

4) Se insatisfatório, as dificuldades encontradas estão relacionadas à dificuldade na identificação de pessoas?

Gráfico 4 – Pergunta 4

4. Se insatisfatório, as dificuldades encontradas estão relacionadas à dificuldade na identificação de pessoas?

11 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

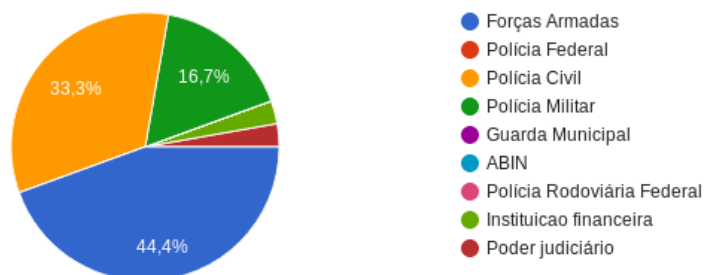
Verificou-se pela **pergunta 4** que apenas 31,3% dos que trabalham nas demais atividades consideram ter seu trabalho aproveitado pelos órgãos de inteligência. O que pareceu mais grave, mas que enfim, reflete a preocupação deste pesquisador ao estabelecer o problema de pesquisa, é que a grande maioria dos respondentes (63,7%) atribuem à dificuldade na identificação de pessoas o baixo aproveitamento de suas atividades pelos órgãos de inteligência.

#### 5) Se você respondeu sim à pergunta 1, em que órgão?

Gráfico 5 – Pergunta 5

#### 5. Se você respondeu sim à pergunta 1, em que órgão?

36 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

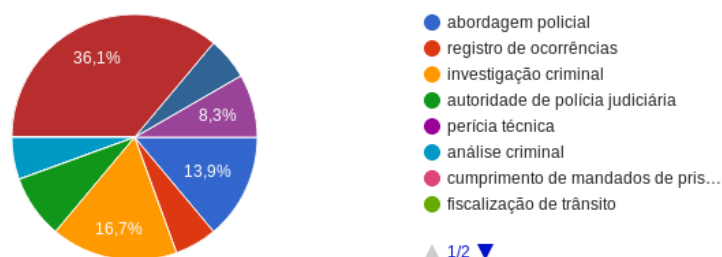
A **pergunta 5** aclarou que a maior parte dos respondentes que trabalham diretamente com a atividade de inteligência estão lotados nas forças armadas e na atividade de polícia judiciária, mas também, na atividade de polícia ostensiva, poder judiciário, e instituições financeiras, o que nos dá boa gama de visões e opiniões a respeito do tema, sobretudo porque todos têm especial necessidade de confiar na segura identificação civil de pessoas.

#### 6) Qual das atividades concernentes à segurança pública o senhor realiza?

Gráfico 6 – Pergunta 6

#### 6. Qual das atividades concernentes à segurança pública o senhor realiza?

36 respostas



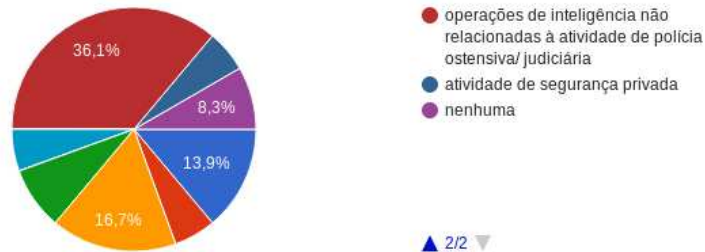
Fonte: Elaboração do Autor



Gráfico 7 – Pergunta 6

6. Qual das atividades concernentes à segurança pública o senhor realiza?

36 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

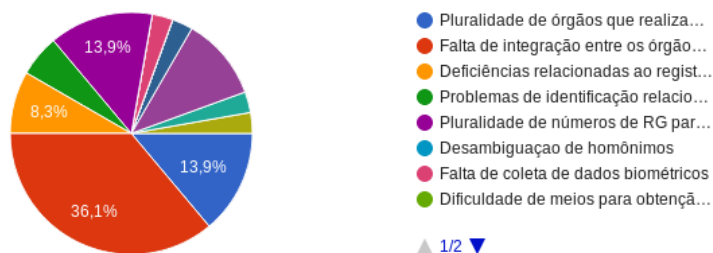
Da análise da **pergunta 6** verificou-se que o questionário teve excelente alcance em relação às atividades de segurança pública desenvolvidas pelos respondentes, refletindo senão o todo das mais variadas atividades possíveis, a maior parte destas. Tal constatação demonstra que as respostas colhidas não se restringiram à visão de um grupo restrito de profissionais, mas sim, nos oferece uma visão ampla dos profissionais de segurança pública.

7) O que você considera como vulnerabilidade no modelo de identificação atual?

Gráfico 8 – Pergunta 7

7. O que você considera como vulnerabilidade no modelo de identificação atual?

36 respostas

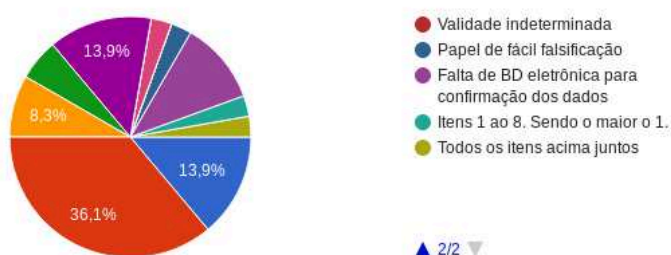


Fonte: Elaboração do Autor

Gráfico 9 – Pergunta 7

7. O que você considera como vulnerabilidade no modelo de identificação atual?

36 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

**A pergunta 7 é central em relação ao problema de pesquisa.** Perguntados sobre qual consideram ser a **maior vulnerabilidade do atual sistema e modelo de identificação civil**, os respondentes expressaram as seguintes opiniões:

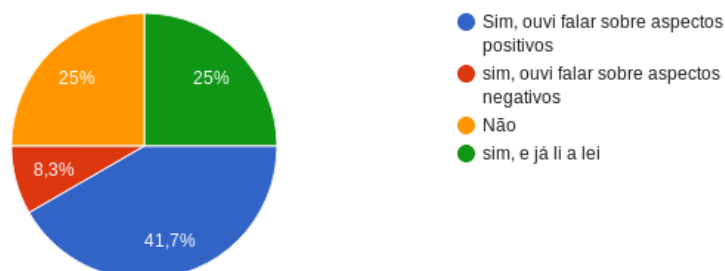
- a) 36,1% - falta de integração entre os órgãos de identificação civil
- b) 13,9% - pluralidade de órgãos identificadores
- c) 13,9% - pluralidade de números de RG para uma mesma pessoa
- d) 11,1% - falta de base de dados eletrônica para a confirmação dos dados
- e) 8,3% - deficiências relacionadas ao registro civil (certidões de nascimento/casamento)
- f) 5,6% - problemas de identificação relacionados à mudança de nome
- g) 2,8% - falta de coleta de dados biométricos
- h) 2,8% - papel de fácil falsificação
- i) 2,8% - considerou todas as possíveis vulnerabilidades apontadas como presentes
- j) 2,8% - considerou presentes as primeiras oito vulnerabilidades apontadas

8) Você tem conhecimento da Lei 13.444, de 11 de maio de 2017, que dispõe sobre identificação civil nacional?

Gráfico 10 – Pergunta 8

8. Você tem conhecimento da Lei 13.444, de 11 de maio de 2017, que dispõe sobre a Identificação Civil Nacional?

36 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

**A pergunta 8** visava aferir se os envolvidos com a atividade de inteligência e de segurança pública já tinham conhecimento da nova lei que dispõe sobre a Identificação Civil Nacional. Verificou-se que 25% dos respondentes ainda não tinham conhecimento da lei e portanto, das conseqüentes mudanças. Outros 25% já haviam inclusive tomado conhecimento de seu conteúdo, lendo o texto da lei. Em relação aos que tinham tomado conhecimento a partir de impressões sobre a

mesma, verificou-se que as primeiras impressões são positivas (41,7% - “sim, ouvi falar sobre aspectos positivos”), do que conclui-se sobre o provável impacto positivo das mudanças futuras relacionadas à atividade de inteligência e de segurança pública.

9) Você considera que a nova lei que dispõe sobre identificação civil nacional trará impactos ao seu desempenho funcional na atividade de inteligência/ segurança pública?

Gráfico 11 – Pergunta 9

9. Você considera que a nova lei que dispõe sobre identificação civil nacional trará impactos ao seu desemp... de inteligência/ segurança pública?

36 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

Esta impressão positiva relativa aos impactos que a nova lei trará se confirma pelas respostas colhidas através da **pergunta 9**: 72,2% acreditam que os impactos se sentirão, e serão positivos.

Outro dado relevante colhido pela pergunta 9 é que um número expressivo de respondentes (19,4%) acreditam que a nova lei não trará impactos relevantes em prazo razoável. Pelo que se avalia com base nas pesquisas realizadas, isto se deve à demora nas mudanças, há duas décadas prometidas e ainda não efetuadas, seja por falta de vontade política, seja por restrições orçamentárias, o que abordaremos melhor no trabalho monográfico.

10) O órgão no qual você trabalha tem feito alguma gestão no sentido de se adaptar às condições impostas pela nova lei de identificação civil? Se sim, por gentileza as mencione.

- “Não” (10)

- “Não tenho ciência”, “Não tenho conhecimento”, “Não sei dizer” (3).

- “O processo ainda está muito incipiente em se tratando de tão recente norma sobre o assunto. Alguns ajustes estão em Planejamento, mas por se tratar de assunto de inteligência a informação ainda é restrita.”

- “Sim” (1)



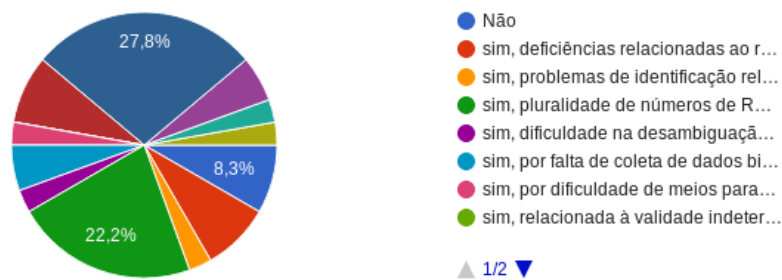
A **pergunta 10** visava avaliar o grau de preparação dos mais variados órgãos em relação às novas exigências dadas pela nova lei. Fato é que, desde a promulgação (e confirma-se pelas respostas colhidas) pouco ainda foi feito em relação às necessárias mudanças, visto que, graduais, vultosas e custosas, como se vê, levarão tempo considerável até que efetivadas e efetivas. De todos os órgãos representados pelos respondentes ao questionário, apenas um disse que mudanças estão sendo implementadas, e outro, que há planejamentos a respeito.

11) Você já teve alguma experiência profissional em que ocorreu dificuldade na identificação civil de pessoa?

Gráfico 12 – Pergunta 11

11. Você já teve alguma experiência profissional em que ocorreu dificuldade na identificação civil de pessoa?

36 respostas

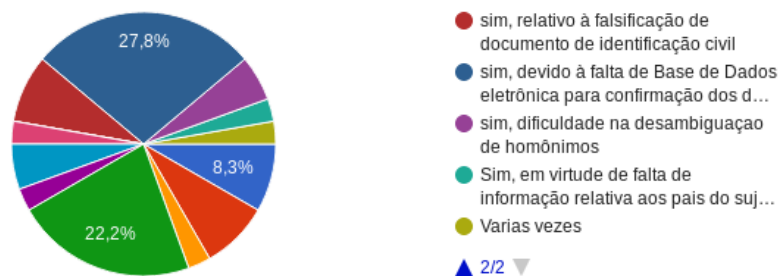


Fonte: Elaboração do Autor

Gráfico 13 – Pergunta 11

11. Você já teve alguma experiência profissional em que ocorreu dificuldade na identificação civil de pessoa?

36 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

Sobre o reflexo destas deficiências apontadas no contexto prático-profissional, os respondentes apresentaram as respostas abaixo, aferidas pela **pergunta 11**:

a) 27,8% - por falta de base de dados eletrônica;

- b) 22,2% - pela pluralidade de RG para uma mesma pessoa;
- c) 8,3% - devido à falsificação de documento de identidade;
- d) 8,3% - dificuldade na desambiguação de homônimos;
- e) 8,3% - dificuldades relativas ao registro civil (certidões de nascimento e casamento);
- f) 5,6% - dificuldade pela falta de coleta de dados biométricos;

Foram citados ainda, com uma resposta, os seguintes:

- g) dificuldade relativa à mudança de nome;
- h) falta de informação relativa aos nomes dos pais;
- i) falta de meios para a obtenção de dados biométricos;
- j) e uma resposta “várias vezes”;

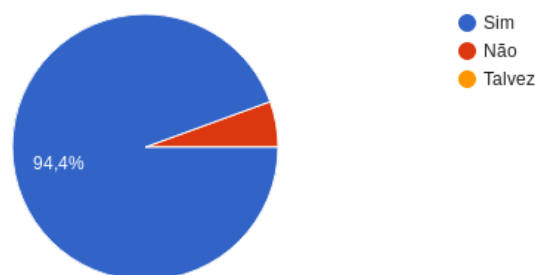
Apenas três respondentes (8,3%) disseram não ter enfrentado dificuldades na identificação civil de pessoas durante o exercício de sua atividade profissional.

12) Você considera positiva a unificação dos requisitos para a expedição da identificação civil nacional?

Gráfico 14 – Pergunta 12

12. Você considera positiva a unificação dos requisitos para expedição da Identificação Civil Nacional?

36 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

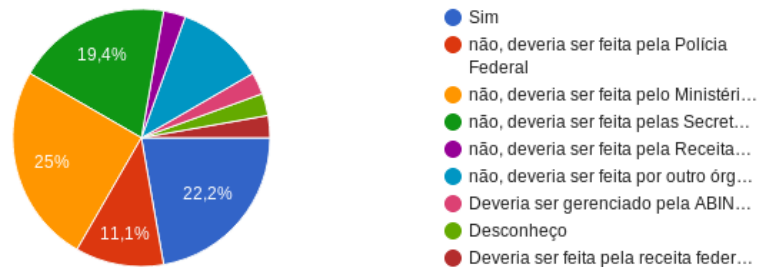
A **pergunta 12** é de muito simples interpretação: a grande maioria (94,4%) dos profissionais respondentes avalia ser positiva a unificação dos requisitos de identificação civil.

13) Você considera adequada a gerência da base de dados da identificação civil nacional pela Justiça Eleitoral?

Gráfico 15 – Pergunta 13

### 13. Você considera adequada a gerência da base de dados da Identificação Civil Nacional pela Justiça Eleitoral?

36 respostas



Fonte: Elaboração do Autor

Em relação à **pergunta 13**, que trata de quem deve gerir a base de dados referente a esta unificação, os profissionais divergem: o órgão que recebeu o maior número de votos foi o Ministério da Justiça (25%) a contrário senso do que prevê a nova lei. No entanto, boa parte (22,2%) concordam com a gerência da base de dados pela Justiça Eleitoral. As Secretarias de segurança estaduais suplantaram a Polícia Federal na preferência pela gestão da base de dados. A criação de um novo órgão com a incumbência de gerir o sistema de identificação civil não encontrou preferência entre os respondentes.

14) Em relação ao sistema de identificação civil atual, cite a PRINCIPAL mudança necessária, no seu ponto de vista.

“Acredito que o processo biométrico adotado pelo sistema eleitoral pode ser eficiente. A biometria tende a dirimir problemas na questão da identificação.”

“Acesso aos dados de indivíduos oriundos de outras unidades da federação”

“Acredito que é necessário um sistema único de identificação que compreenda não somente os dados biométricos mas também dados relativos ao domicílio e etc. O objetivo principal é facilitar e otimizar a identificação pelos Órgãos responsáveis de pessoas sem interferir no direito privado de cada uma.”

“Ter identidade para atividades de inteligência”

“Unificação de modelos de Registro Geral com o CPF em um documento único nacional”

“A quantidade de órgãos que realizam a identificação, corroborando para possíveis fraudes!”

“Unificação de informações.”

“Centralização da identificação”

“Falta banco de dados único nacional”

“Validação de autenticidade em app público, similar ao app LINCE do Serpro, possível com a CNH”

“Integração entre as polícias”

“Unificar a base de dados de modos a termos um único documento nacional de identificação”

“Unificação de Rgs”

“Integração nacional”

“Poderíamos utilizar o CPF pois já existe e é único em todo território nacional”

“Acabar com a corrupção, porque eliminaria um monte de (laranjas) de uma vez só, outro fato e que existem um monte de marginais usando identifições falsas, outro fato importante seria que os bancos de dados dos Estados antes de mais nada fossem indexados num mesmo banco de dados com reconhecimento das fórmulas fundamentais para que um indivíduo quisesse tirar uma nova identidade nova sua fórmula fundamental seria analisada antes pelo sistema para verificar a sua veracidade”

“Manter de somente um número de registro geral independentemente do Estado da Federação em que for solicitado. Correta identificação dos reeducandos na Secretaria de Administração Penitenciária”

“Criação de banco de dados único”

“Um cadastro nacional único”

Pela análise desta última pergunta, verifica-se um anseio comum a todos, relativo à integração e unificação de requisitos, e também o anseio pelo acesso às bases dedados, o que permitiria a consulta oportuna.

As impressões colhidas dos especialistas nos dão conta de que o atual sistema de Identificação Civil, que começará a passar por modificações, realmente necessita de uma ampla modernização.

A quantidade e diversidade profissional dos respondentes, aliadas à relativa unicidade na identificação dos problemas práticos surgidos das vulnerabilidades do sistema de identificação que ora começa a se transformar, nos sugere que, de fato, não foram apontados problemas isolados ou impressões apenas individuais que não são capazes de refletir uma preocupação sistêmica dos profissionais de Inteligência e de Segurança Pública de maneira geral.

Fica claro, resumindo-se as impressões dos especialistas que os principais pontos a serem modificados são: dar maior segurança ao registro civil (como origem da identificação civil), ampliar o uso de biometrias como meio seguro de contraprova da identificação documental apresentada, bem como, manter e disponibilizar a todos os interessados uma base de dados integrada com as informações referentes à identificação civil de pessoas.

A seguir, serão apresentados os esperados impactos no Sistema de Inteligência de Segurança Pública.

### 3.2 OS IMPACTOS GERADOS PELO NOVO SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Identificação Civil Nacional (ICN), criada pela lei 13.444/ 17, servirá para “identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados”. A ICN utilizará a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral e a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC). (BEZERRA, 2017).

Fruto do esforço que vinha sendo empreendido pelo Ministério da Justiça na efetivação do RIC – Registro de Identidade Civil, houve sério desconforto entre principalmente os papiloscopistas policiais federais, maiores envolvidos até então no projeto cujos trabalhos foram paralisados em função da apresentação do projeto da nova lei em 2015.

No entendimento dos papiloscopistas policiais federais, categoria atingida pelas reorientações:

O Instituto Nacional de Identificação da Polícia Federal, em conjunto com os demais órgãos oficiais de identificação dos Estados e órgãos integrantes do Comitê Gestor do projeto RIC, foram os responsáveis por desenvolver ações para viabilizar, de forma efetiva, um modelo sistêmico que integrasse todos os órgãos de identificação do País, possibilitando a pesquisa dactiloscópica em nível nacional. Assim, o documento teria sequência numérica unificada, mais segurança técnica, credibilidade, ampliação dos mecanismos de controle, auditoria e fiscalização.

Mas, em fevereiro de 2015, o Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Dias Toffoli, convenceu a então presidente, Dilma Rousseff, a encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei com novo projeto, a Identificação Civil Nacional – ICN. A medida causou estranheza e desconfiança aos operadores do Comitê Gestor do Registro de Identidade Civil (RIC). Em seu texto inicial, o projeto de lei do ICN apresentava os mesmos conceitos técnicos que estavam sendo trabalhados no projeto RIC, mas com um detalhe: excluiu a possibilidade de integração com os órgãos de identificação do País. (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS, 2017)

Este pesquisador considera que a superveniência do Decreto 9.278/18 acabou com a preocupação surgida entre os policiais federais que assim veio expressada:

Ademais, não se pode dispensar a participação dos institutos de identificação, uma vez que, para identificar a pessoa pela biometria das impressões digitais faz-se necessário obrigatoriamente a aderência institucional a um conjunto de profissionais, peritos oficiais em papiloscopia, que poderão garantir a identificação correta de cada cidadão na coleta,

registro e fiscalização técnica dos dados existentes no sistema. (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS, 2017)

Tal superação, se deve pelo estabelecimento de um modelo de transição, com a participação de todos os institutos de identificação do país, que deverão, apenas, passar a seguir os requisitos técnicos previstos no decreto para a emissão de novos documentos.

Os maiores pontos positivos identificados estão na possibilidade de unificação dos números com base no CPF, no cadastramento compulsório no CPF para aqueles que ainda não o tenham (feito no momento da realização da identificação civil), na melhoria dos requisitos de segurança da nova cédula e na gradativa integração das bases de dados tomando como base a já em curso pela Justiça Eleitoral.

Não se pode deixar de citar como imenso progresso, a utilização integrada da base de dados do SIRC, de administração do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) porque é justamente o que prevenirá a fraude na origem, qual seja, a criação de identidades falsas a partir da falsificação de registros de nascimento e de casamento.

O número de fraudes no Brasil é tamanho que causa bilionários prejuízos e imensa preocupação nos setores econômicos e de segurança pública. Seus efeitos podem ser sentidos:

O Brasil é um dos campeões de fraude, principalmente no sistema financeiro, onde se estima R\$ 60 bilhões em prejuízo motivados pela tripla ou quádrupla identificação

(...)

De acordo com Afif, o TSE chegou a identificar pessoas que chegavam a ter 50 identificações diferentes. Atualmente, é possível solicitar a emissão de um RG diferente em cada estado brasileiro.

“O cidadão é um só. Se ele é um só, por que precisa ter tanto número de identificação? Porque cada um quis fazer o seu “cadastrinho”, ser dono do seu cadastro. Ter cadastro é ter poder. A tendência é acabar com isso”, explicou. (AFIF, 2017)

No modelo atual, que agora espera-se ver superado, nem mesmo é necessária a criação de uma identidade falsa pela falsificação de um registro de nascimento ou casamento. Em reportagem para a Folha de São Paulo intitulada “A farras das carteiras de identidade”, o repórter Reynaldo Júnior emitiu nove documentos de identidade em nove estados diferentes. Em Minas Gerais, apresentando certidão de nascimento de um colega, emitiu identidade no nome de outrem, com sua foto e suas digitais.

A forma segura de individuação da pessoa está justamente na biometria, além da segurança para a prevenção de falsificações.

O Diretor do Instituto de Identificação do Estado de Goiás, Maciel Aguiar Filho, em mesa redonda, dia 21 de setembro de 2017 na Rádio Eldorado, contou o caso de um criminoso registrado com documentos falsos que recebia 18 aposentadorias do INSS. Segundo Aguiar Filho (2017), “a solução biométrica seria algo viável nacionalmente. É impossível falar de segurança pública sem citar essa tecnologia”.

Segundo se extrai da mesma reportagem, nas palavras de Aguiar Filho (2017): “Edson Rezende, diretor técnico da ABRID (Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia em Identificação Digital), falou sobre a importância do avanço neste setor e a falta de empenho dos governos em investir no segmento”. Segundo Aguiar Filho (2017), “existe a tecnologia, existe a condição para fazer um trabalho sério. Se não há investimento em inteligência porque não dá a mesma popularidade que viaturas ou armas”, afirmou, lembrando do RIC (Registro de Identidade Civil).

No Brasil, outras iniciativas de implantação com sucesso de soluções biométricas podem ser apontadas. O sistema de reconhecimento facial utilizado nos aeroportos internacionais para melhorar a fiscalização do desembarque é um deles. Quando a pessoa que desembarca passa pela identificação facial, ao agente de fiscalização é possível saber se trata-se de pessoa com mandado de prisão expedido e o motivo. É um sistema nacional e integrado, onde todos os aeroportos estão conectados em uma única base de dados. É um caso claro de aplicação das biometrias em prol da segurança pública.

Em 30 de janeiro de 2018, o Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional apresentou o projeto-piloto do Documento Nacional de Identificação (DNI).

Segundo foi apresentado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o DNI poderá ser digitalmente gerado por meio de aplicativo gratuito para smartphones e tablets, nas plataformas Android e iOS. O DNI digital terá o título de eleitor integrado de início, sem prejuízo de que, futuramente, possam ser incorporados outros documentos, a partir da integração de outras bases de dados.

O Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) viabilizou o tráfego de dados da base da ICN (Tribunal Superior Eleitoral) com os pontos de atendimento, onde, após baixar o aplicativo, a pessoa deverá se dirigir para validar o DNI e disponibilizar o documento em seu *smartphone*. Por ora, somente terá acesso digital ao DNI quem já fez o cadastramento eleitoral biométrico (coleta de foto e

das impressões digitais). Por enquanto, em fase de testes, somente terão acesso servidores públicos de alguns órgãos, para aprovação do projeto-piloto.

O grande impacto positivo para a inteligência e a segurança pública como um todo é que as novas práticas do sistema de identificação civil dificultarão as falsificações de documentos e a multiplicidade de registros para uma única pessoa, além da associação de dados, associando identidades, CPF, CNH, título de eleitor e vários dados de biometria.

O grande desafio à consecução dos resultados esperados é a integração das bases de dados. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) espera concluir o banco de dados de registro biométrico até 2022.

O maior problema a ser superado é a dificuldade, e às vezes, impossibilidade de verificar dados dos diversos documentos de identidade, emitidos por diferentes órgãos. Segundo o Delegado Federal João Thiago Pinho, da Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários da Polícia Federal (Delefaz), em entrevista concedida à Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal em 27 de junho de 2017, “um dos pontos importantes é a unicidade de registros. Como a ICN vai possuir fotografia e impressões digitais, o banco de dados poderá comparar as impressões datiloscópicas que estão sendo incluídas com os outros registros já existentes. Será impossível que uma pessoa tenha mais de uma identidade, ainda que utilize documentos falsos”.

O problema da multiplicidade de identidades não será resolvido se restringindo o número de órgãos capazes de expedi-los, mas unificando as bases de dados e os requisitos de expedição: o TSE, as Secretarias de Segurança Pública e órgãos de classe – como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – continuarão expedindo o Documento Nacional de Identidade (DNI), mediante delegação e certificação pelo Tribunal. A delegação e certificação do TSE impedirá que haja diferentes padrões de rigor na identificação e registros divergentes.

As atividades de inteligência de segurança pública, de inteligência policial e de investigação policial serão positivamente afetadas, simplesmente pela maior segurança na identificação inequívoca de pessoas, e também, pela agilidade na conferência de dados de identificação a medida que estarão informatizados e com bases de dados disponíveis.



## 4 CONCLUSÃO

Concluindo a presente pesquisa, verifica-se que embora ainda em fase inicial, as mudanças geradas pela adoção da Identificação Civil Nacional será de enorme proveito à atividade de Inteligência de Segurança Pública e de Segurança Pública no sentido amplo.

De grande impacto, a unificação das bases de dados e o amplo uso das biometrias será fundamental à identificação unívoca do cidadão, quer seja prevenindo fraudes, quer seja facilitando e dando maior celeridade e eficiência às operações de inteligência e às investigações policiais.

Comparando-se as medidas que serão implementadas com a adoção da Identificação Civil Nacional e as expectativas e anseios dos especialistas e profissionais pesquisados, vê-se o atendimento integral das mudanças almejadas, o que por si só corrobora a afirmação.

É importante atentar, no entanto, para o fato de que a forma como a integração das bases de dados será feita, é fundamental para o máximo proveito das novas funcionalidades que surgirão no uso do sistema. Este é um aspecto bastante custoso, ainda não integralmente definido, que exigirá envolvimento de todos os órgãos e o principal na obtenção de resultados positivos.

Além do já exposto, a integração das bases de dados é aquela que mais pode sofrer reveses com cortes financeiros imprevistos, e a história já demonstrou que adiamentos sucessivos acabam gerando o abandono do projeto.

Estando integradas as bases de dados dos institutos de identificação, das secretarias de segurança pública, das polícias civis e militares, da polícia federal e do Sistema de Registro Civil, com a associação de dados múltiplos referentes a uma mesma pessoa (inclusive biométricos), os benefícios são incalculáveis.

Vale ressaltar que esta integração não poderia excluir aquelas relativas à identificação criminal, de gestão, ainda da Polícia Federal, por meio do Instituto Nacional de Identificação. Isto é importante dizer porque, muitas vezes, os criminalmente identificados não apresentam dados mínimos de identificação civil como o nome e números de documentos. Nestes casos, a busca automatizada de registros biométricos supriria esta falta.

A integração das bases de dados tem potencial para revolucionar as operações de inteligência e investigações policiais a depender de como será feita.

Dentre tudo que deve ser observado no processo de implantação da ICN, para que sejam alcançados os máximos resultados possíveis, deverão ser incorporadas funcionalidades que permitam acesso e comparação de biometrias em toda a base de dados, com única busca por parte dos possíveis interessados (polícias, por exemplo).

A identificação de suspeitos pela pesquisa de um padrão biométrico específico colhido em perícia representa a grande ampliação de capacidades. O mesmo se pode dizer em relação a identificação de alvos específicos, no curso das operações de inteligência.

As funcionalidades citadas permitiriam comparações de padrões biométricos de suspeitos em larga escala, possibilitando o melhor uso dos sistemas automatizados de identificação de impressões digitais (AFIS) e de reconhecimento facial na prevenção e elucidação de crimes, por exemplo. Isto, significaria uma enorme ampliação das capacidades do sistema de Inteligência de Segurança Pública.

A dita ampliação das capacidades não será a mesma se as comparações tiverem que ser feitas registro a registro. Desta forma, apresenta-se como fundamental a melhor concepção da arquitetura das redes e a efetiva integração e amplo acesso aos dados, ressalvadas as medidas de segurança da informação.

A despeito de qualquer preocupação, incumbe a todos os que, direta ou indiretamente participam do sistema de inteligência de segurança pública, envidar esforços na consecução dos objetivos próprios e comuns a todos os envolvidos neste projeto há muito esperado, e que nunca esteve tão próximo de acontecer.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Marcos Elias Cláudio de; PASQUALI, Luiz. **HISTÓRICO DOS PROCESSOS DE IDENTIFICAÇÃO**. Brasília: Instituto Nacional de Identificação, 2012. 64 p. Repositório do Instituto de Identificação do Paraná. Disponível em: <[http://www.institutodeidentificacao.pr.gov.br/arquivos/File/forum/historico\\_processos.pdf](http://www.institutodeidentificacao.pr.gov.br/arquivos/File/forum/historico_processos.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2017.
- BALBINO FILHO, Nicolau. Registro Civil das Pessoas Naturais, 1 a. ed. São Paulo, Editora Atlas S.A., 1983, p. 13.
- BEZERRA, PAULO AYRAN DA SILVA. Associação Brasileira dos Papiloscopistas Policiais Federais – Abrapol (Ed.). **Identificação Civil Nacional: Problema ou Solução?**. 2017. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/identificacao-civil-nacional-problema-ou-solucao/>>. Acesso em: 04 set. 2017.
- BRASIL. Lei nº 12037, de 1 de outubro de 2009. **Dispõe Sobre A Identificação Criminal do Civilmente Identificado, Regulamentando O Art. 5º, Inciso LVIII, da Constituição Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12037.htm)>. Acesso em: 04 set. 2017.
- BRASIL. Lei nº 13444, de 11 de maio de 2017. **Dispõe Sobre A Identificação Civil Nacional (ICN)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13444.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13444.htm)>. Acesso em: 04 set. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional Sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação**. Brasília, DF, 7 jul. 1992.
- BRASIL. Sara Laís Rahal Lenharo. Ministério da Justiça (Ed.). **Diagnóstico da Identificação Civil no Brasil**. Brasília, 2014. 94 p. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/pdfs/biometria-e-controle/relat-gerencial-diagnostico-de-identificacao-civil-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2017.
- BRASIL ESCOLA (Ed.). **DA PERSONALIDADE E DA CAPACIDADE**. 2017. Disponível em: <<http://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/da-personalidade-capacidade.htm>>. Acesso em: 04 set. 2017.
- BRASÍLIA. Instituto Nacional de Identificação :: Ini. Departamento de Polícia Federal (Ed.). **HISTÓRICO SOBRE IDENTIFICAÇÃO NO BRASIL**. In sítio eletrônico da Associação dos Peritos Pailoscópicos do Espírito Santo. Disponível em: <<http://appes.com.br/v2/historico-sobre-identificacao-no-brasil/>>. Acesso em: 04 set. 2017.
- BRASÍLIA. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Governo Federal (Ed.). **Registro de Identidade Civil**. 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/ric>>. Acesso em: 04 set. 2017.
- CASTRO, Sylvio Brantes de. Manual dos Oficiais do Registro Civil. 2a ed. São Paulo, Brasil Editora S.A., 1948, p. 13.
- DIAS, Êuler da Veiga. **IDENTIFICAÇÃO CIVIL E IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL: OS REFLEXOS DA APLICABILIDADE DO INCISO LVIII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA**. 2003. 198 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito – Área de Concentração: Dogmática Jurídica em Direito Público, Faculdade de Direito do Recife, Universidade

Federal de Pernambuco – Ufpe, Brasília, 2003. Disponível em: <[http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4362/arquivo5540\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4362/arquivo5540_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 04 set. 2017.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro. Teoria Geral do Direito Civil, 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DONEDA, Danilo. **O REGISTRO ÚNICO DE IDENTIDADE CIVIL ENTRE A CIDADANIA E O CONTROLE.** 2009. ISS N 2175 – 9596. Disponível em: <[http://www2.pucpr.br/ssscla/papers/SessaoC\\_A47\\_pp246-255.pdf](http://www2.pucpr.br/ssscla/papers/SessaoC_A47_pp246-255.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2017.

DORNAS FILHO, João – Padroado e a Igreja brasileira. São Paulo: Nacional;

FAGGION, Maria Cândida Baptista – O Registro Civil. Belo Horizonte: Água Branca, 2000

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Direito Civil. Teoria geral. 7ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FENAPEF (Brasil) (Ed.). **Identificação Civil Nacional: Problema ou Solução.** 2017. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/identificacao-civil-nacional-problema-ou-solucao/>>. Acesso em: 04 set. 2017.

FERNANDES, Guilherme Antunes. **O NOME CIVIL COMO ELEMENTO DA PERSONALIDADE.** 2017. Sindicato dos Oficiais de Registro Civil – MG. Disponível em: <[http://www.recivil.com.br/preciviladm/modulos/artigos/documentos/O NOME COMO ELEMENTO DA PERSONALIDADE 21.pdf](http://www.recivil.com.br/preciviladm/modulos/artigos/documentos/O%20NOME%20COMO%20ELEMENTO%20DA%20PERSONALIDADE%2021.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira S.A. 1986.

FIUZA, Cesar. Direito Civil: Curso Completo. 10ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

MAIA, Jakelyno Escott. **Os benefícios da implantação do registro civil nacional (RCN), com um número único de registro de identidade civil e identificação biométrica.** 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48230/os-beneficios-da-implantacao-do-registro-civil-nacional-rcn-com-um-numero-unico-de-registro-de-identidade-civil-e-identificacao-biometrica>>. Acesso em: 04 set. 2017.

MIGALHAS QUENTES (Ed.). Justiça regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública: Confirma na íntegra a Resolução nº 1 da Secretaria Nacional de Segurança Pública. 2009. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI90861,91041-Justica+regulamenta+o+Subsistema+de+Inteligencia+de+Seguranca+Publica>>. Acesso em: 04 set. 2017.

MORE: Mecanismo online para referências, versão 2.0. Florianópolis: UFSC Rexlab, 2013. Disponível em: < <http://www.more.ufsc.br/> > . Acesso em: 04 Set 2017.

MOURA, Mario de Assis. Manual dos Escrivães do Cível. 1ª. ed. São Paulo, Editora Saraiva & Cia. 1934, p. 07.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. vol.I. 22ª ed., São Paulo: Forense, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conferência Internacional Americana nº 9, de 1948. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.** Disponível em:

<[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>. Acesso em: 04 set. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Disponível em:

<[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm)>. Acesso em: 04 set. 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em:

<[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em 04 set. 2017.

PEREIRA, Antônio Tadeu Nicoletti. **A IDENTIFICAÇÃO CIVIL E SUA INTER-RELAÇÃO COM A IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL**. Vitória, Es: Instituto de Identificação do Paraná, 2012. 9 p. Disponível em:

<[http://www.institutodeidentificacao.pr.gov.br/arquivos/File/forum/ident\\_civil\\_criminal.pdf](http://www.institutodeidentificacao.pr.gov.br/arquivos/File/forum/ident_civil_criminal.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2017.

QUINTANILHA, Waldner Jorge – Registro civil das pessoas naturais. Rio de Janeiro: Forense, 1981

RENATA MARIZ (Brasil) (Ed.). Sistema de identificação frágil causa fraude bilionária: Golpes que usam documentação falsa chegam a custar R\$ 11 bi ao país. **O Globo**.

Rio de Janeiro, Rj, 26 out. 2015. Brasil, p. 1-2. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/Brasil/sistema-de-identificacao-fragil-causa-fraude-bilionaria-17877379>>. Acesso em: 04 set. 2017.

SOUZA, Rogerio de Oliveira. 132 Revista da EMERJ, v. 11, nº 43, 2008 Certidão de Nascimento e Segurança Jurídica. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, Rj, v. 11, n. 43, p.132-136, 2008. Trimestral. Disponível em:

<[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista43/Revista43\\_132.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista43/Revista43_132.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2017.

STARLING, Marcella Lana. **A identificação criminal do civilmente identificado**.

2012. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7296/A-identificacao-criminal-do-civilmente-identificado>>. Acesso em: 04 set. 2017.

TAVARES BASTOS, José – Registro civil na República: nascimentos, casamentos e óbitos. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1909

TRAVASSOS DOS SANTOS, Plínio – Registro civil das pessoas naturais. Ribeirão Preto: Livraria Lydio Vallada, 1937.

VALLE, Caio do. Em que fase está o projeto de criar um documento único para os brasileiros: Desde 1997, quando a primeira lei que propunha unificação da documentação foi aprovada, projeto se arrasta em Brasília. **Nexo Jornal**. Brasília, 20 mar. 2017. Expresso, p. 1-2. Disponível em:

<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/03/20/Em-que-fase-está-o-projeto-de-criar-um-documento-único-para-os-brasileiros>>. Acesso em: 04 set. 2017.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: Parte Geral. Vol.I. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WILL, Daniela Erani Monteiro. ALVES, João Marcos de Souza. Design Instrucional. 2 ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2012.