

# PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_, DE 2020

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Identificação Civil (Sinid), cria o Documento Único de Identificação (DUI) e dá providências correlatas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É criado o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (Sinid), com o objetivo de identificar o brasileiro e o estrangeiro residente no Brasil em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados.

Parágrafo único. A identificação civil é direito de toda pessoa e dever do Estado, sendo facultativa em qualquer idade e exigível a partir dos dezoito anos de idade.

Art. 2º Integra o Sinid o Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, destinado a conter o número único de registro de identidade civil, acompanhado dos dados de identificação de cada cidadão.

Art. 3º O Poder Executivo deve definir a entidade que centralizará as atividades de implementação, coordenação e controle do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, a constituir-se em órgão central do Sinid.

§ 1º Fica a União autorizada a firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para a implementação do número único de registro de identificação civil.

§ 2º A União e os entes federados conveniados participam do Sinid, obedecido ao seguinte:

I – os entes federados conveniados, em regime de compartilhamento com o órgão central, devem operar, atualizar e manter o Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil;

II – cada órgão conveniado deve controlar o processo de registro de identificação civil, expedição e distribuição do documento único de



identificação na área geográfica sob sua responsabilidade, na forma do regulamento;

III – os dados de identificação colhidos para emissão do documento devem ser transmitidos de forma segura e a sua auditoria deve seguir as regras definidas pelo órgão central do sistema;

IV – os dados mantidos no Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil devem ser utilizados para a identificação unívoca dos cidadãos, cuja chave geral de indexação deve ser numérica e sequencial;

V – o número único do Registro de Identificação Civil de que trata esta lei deve ser definido a partir do registro do nascimento ou da naturalização;

VI – é vedada a reutilização ou a distribuição de mais de um número de Registro de Identificação Civil para um mesmo indivíduo;

VII – a partir da entrada em funcionamento do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, os demais cadastros públicos de identificação civil devem priorizar a sua utilização em substituição ao seu próprio número, observadas as peculiaridades de cada órgão ou entidade; e

VIII – as regras de funcionamento do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil devem promover a unificação dos demais documentos de identificação vigentes, com prioridade para a integração das bases de dados das carteiras de identidade emitidas por órgãos de identificação oficiais.

§ 3º Os órgãos regionais devem exercer a coordenação no âmbito de cada Unidade da Federação, repassando aos órgãos locais as instruções do órgão central e reportando a este as informações e dados daqueles.

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal, signatários do convênio, participam do Sinid e ficam responsáveis pela operacionalização e atualização, nos respectivos territórios, do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, em regime de compartilhamento com o órgão central, a quem cabe disciplinar a forma de compartilhamento a que se refere este parágrafo.



§ 5º Deve ser incluída, na proposta orçamentária do órgão central do sistema, a provisão de meios necessários, acompanhada do cronograma de implementação e manutenção do sistema.

Art. 4º O Sinid utiliza as seguintes bases de dados:

I – do Instituto Nacional de Identificação e dos institutos de identificação dos Estados e do Distrito Federal;

II – do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), criado pelo Poder Executivo federal;

III – 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;

IV – de identificação civil das Forças Armadas;

V – biométricos da Justiça Eleitoral; e

VI – outras informações, não disponíveis no Sirc, contidas em bases de dados da Justiça Eleitoral ou disponibilizadas por outros órgãos, conforme definido pelo Comitê Gestor do Sinid.

§ 1º A base de dados do Sinid deve ser armazenada e gerida pelo seu Comitê Gestor, ao qual cabe mantê-la atualizada e adotar 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 deve observar a legislação aplicável e as recomendações técnicas da arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-Ping).

Art. 5º Integram o Sinid:

I – o órgão responsável pela base de dados biométricos da Justiça Eleitoral;

II – o órgão responsável pela base de dados da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional), instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);



III – o Instituto Nacional de Identificação (INI);

IV – os institutos de identificação dos Estados e do Distrito Federal; e

V – os órgãos responsáveis pela identificação no âmbito das Forças Armadas.

Art. 6º Os órgãos integrantes do Sinid devem garantir entre si o acesso às bases de dados respectivas, bem como integrá-las às suas próprias bases, de forma gratuita, exceto quanto às informações eleitorais e criminais.

Art. 7º É vedada a comercialização, total ou parcial, da base de dados do Sinid.

Art. 8º É criado o Comitê Gestor do Sinid.

§ 1º O Comitê Gestor do Sinid é composto por:

I – dois representantes do Poder Executivo federal, preferencialmente do Ministério da Defesa e do Instituto de Identificação Nacional;

II – um representante da Câmara dos Deputados;

III – um representante do Senado Federal;

IV – um representante do Tribunal Superior Eleitoral;

V – um representante do Conselho Nacional de Justiça; e

VI – três representantes dos institutos de identificação dos Estados e do Distrito Federal, de regiões geográficas diversas, alternados a cada período.

§ 2º Compete ao Comitê Gestor do Sinid:

I – recomendar:

a) o padrão biométrico do Sinid;

b) o padrão e os documentos necessários para expedição do Documento Único de Identificação (DUI);

c) os parâmetros técnicos e econômico-financeiros da prestação do serviço de conferência de dados que envolvam a biometria; e



d) as diretrizes para administração do Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN) e para gestão de seus recursos;

II – orientar a implementação da interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos dos órgãos integrantes; e

III – estabelecer seu regimento.

§ 3º As decisões do Comitê Gestor do Sinid são tomadas por maioria de dois terços dos membros.

§ 4º O Comitê Gestor da Sinid pode criar grupos técnicos, com participação paritária dos representantes do Poder Executivo federal, do Poder Legislativo federal, do Poder Judiciário e dos institutos de identificação dos Estados e do Distrito Federal, para assessorá-lo em suas atividades.

§ 5º A participação no Comitê Gestor do Sinid e em seus grupos técnicos é considerada serviço público relevante, não remunerado, pelo prazo definido no regulamento, permitida a recondução, ressalvada a alternância disposta no inciso IV do § 1º do art. 6º.

§ 6º A coordenação do Comitê Gestor do Sinid deve ser alternada entre os representantes do Poder Executivo federal e do Tribunal Superior Eleitoral, conforme estabelecer o regimento.

Art. 9º É instituído o Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN), de natureza contábil, gerido e administrado pelo Comitê Gestor do Sinid, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento e a manutenção do Sinid e da integração e interoperabilidade das bases utilizadas.

§ 1º Constituem recursos do FICN:

I – os que lhe forem destinados no orçamento da União especificamente para os fins de que trata esta Lei, que não se confundirão com os recursos do orçamento da Justiça Eleitoral;

II – o resultado de aplicações financeiras sobre as receitas diretamente arrecadadas;

III – a receita proveniente da prestação do serviço de conferência de dados; e



IV – outros recursos que lhe forem destinados, tais como os decorrentes de convênios e de instrumentos congêneres ou de doações.

§ 2º O saldo positivo do FICN apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

§ 3º Observadas as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor do Sinid, o FICN deve garantir o funcionamento, a integração, a padronização e a interoperabilidade das bases utilizadas pelo Sinid.

Art. 10. O Comitê Gestor do Sinid deve estabelecer cronograma das etapas de implementação do Sinid e de coleta das informações biométricas e integração dos dados compartilháveis.

Art. 11. É criado o Documento Único de Identificação (DUI), com fé pública e validade em todo o território nacional, a ser emitido em suporte de papel ou polímero e, facultativamente, no formato digital.

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

§ 3º O DUI pode ser emitido, segundo padrões definidos no regulamento:

I – pela Justiça Eleitoral;

II – pelos institutos de identificação civil da União, dos Estados e do Distrito Federal; e

III – pelos órgãos de identificação das Forças Armadas.

§ 4º O DUI pode substituir o título de eleitor, observada a legislação do alistamento eleitoral, na forma regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 12. O número do DUI, que deve substituir o número de registro geral de documento de identificação primário do portador, originalmente atribuído, é o de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e será incorporado, de forma gratuita, aos documentos de identidade civil da União, dos Estados e do Distrito Federal.



Art. 13. Enquanto não possuir o DUI, a carteira de identidade do cidadão, emitida por órgãos de identificação da União, dos Estados e do Distrito Federal têm fé pública e validade em todo o território nacional.

§ 1º Têm valor de carteira de identidade os documentos de identificação primários.

§ 2º Para os efeitos desta lei considera-se:

I – documento de identificação primário, o emitido com base em registro geral individualizador do órgão emissor;

II – documento de identificação secundário, o emitido para efeito de identificação funcional ou profissional, por órgãos públicos ou criados por lei federal, para controle do exercício profissional;

III – registro geral, o conjunto de caracteres numéricos ou alfanuméricos que individualizem o identificado, oriundo de ficha, cadastro ou prontuário civil, podendo ser composto, também, por seus dados biométricos;

IV – ficha, cadastro ou prontuário civil, a base de dados identificadores do indivíduo, suas individuais papiloscópicas e cópias dos documentos que o instruíram; e

V – dados biométricos, os concernentes à individualização fisiológica e comportamental da pessoa, colhidos e armazenados de forma eletrônica.

§ 3º Equipara-se a documento de identificação primário, para todos os efeitos, o secundário do qual conste pelo menos o número de registro geral de documento de identificação primário do portador, seu nome, filiação, local e data de nascimento, fotografia, assinatura e impressão dactilar do identificado, órgão expedidor e assinatura do respectivo dirigente.

§ 4º O documento de identidade de que trata este artigo deve ser expedido mediante individualização do identificado com base no processo de identificação papiloscópica.

Art. 14. São competentes para atribuírem número de registro geral individualizador e fornecimento do documento de identificação primário os seguintes órgãos identificadores:

I – no âmbito do Ministério da Defesa, os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, para carteira ou cartão de identidade de seus integrantes e respectivos dependentes;

II – no âmbito das unidades da Federação, os institutos de identificação, para carteira ou cartão de identidade dos cidadãos em geral; e

III – no âmbito do Ministério da Justiça, o Instituto Nacional de Identificação, do Departamento de Polícia Federal para cédula ou cartão de identidade de estrangeiro.

Parágrafo único. Os órgãos mencionados nos incisos I e III do caput emitirão, a partir da existência de condições técnicas suficientes para tanto, apenas o cartão de identificação civil, mediante fornecimento do número do Registro de Identificação Civil pelo comitê gestor.

Art. 15. Para a expedição do documento de identidade de que trata esta lei não pode ser exigida do interessado a apresentação de qualquer outro documento, além da certidão de nascimento ou de comprovação do estado civil.

§ 1º O requerente deve apresentar a certidão pertinente, caso seu nome tenha sido alterado em consequência de mudança no estado civil.

§ 2º O brasileiro naturalizado deve apresentar o Certificado de Naturalização.

§ 3º A apresentação dos documentos a que se refere este artigo pode ser feita por cópia autenticada.

§ 4º O regulamento deve dispor sobre as condições de gratuidade da primeira emissão do documento de identificação primário, assim como da decorrente de perda de validade por razões técnicas, incluídas as referentes aos idosos e deficientes.

§ 5º A emissão de segunda via de documento de identidade pode ser efetuada mediante simples solicitação do interessado, vedada qualquer outra exigência, além da fotografia atualizada e da tomada de impressão papiloscópica que individualize o identificado.

Art. 16. O documento de identidade do português beneficiado pelo Estatuto da Igualdade deve ser expedido consoante o disposto nesta lei, devendo dela constar referência a sua nacionalidade e à Convenção promulgada pelo Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972.

Art. 17. O documento de identidade faz prova de todos os dados nele incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nele tenham sido mencionados.

Art. 18. Os cadastros públicos podem adotar o número único do registro de identificação civil, em substituição aos números próprios, observadas as peculiaridades de cada órgão ou entidade, sem prejuízo da validade dos demais registros e documentos pertinentes que forem mantidos.

Art. 19. A União e os entes federados que integram o Sinid podem celebrar convênios, consórcios ou contratos com órgãos, entidades e empresas, públicos ou privados, mediante coordenação com o Comitê Gestor, para acesso, mediante dispositivos de leitura mecânica, magnética, óptica ou por radiofrequência, ao elemento de armazenamento de dados do DUI expedido na forma de cartão magnético, visando à inclusão de dados de interesse institucional ou corporativo referentes à sua relação com o identificado, bem como à alteração ou exclusão desses dados, vedado o acesso a dados e informações não pertinentes ao objeto do ajuste e aos elementos de segurança.

Art. 20. O regulamento deve especificar os elementos constituintes do documento de identidade, seu suporte material, formato, dimensões e características de segurança, sua validade temporal conforme a idade do identificado ou por razões técnicas, os requisitos de validade da assinatura a ser nele aposta, bem como as expressões corporais, vestimentas e adereços pessoais não admitidos para a respectiva fotografia.

§ 1º O fornecimento de documento de identidade por Unidade da Federação que não integre o Sinid deve seguir o disposto no regulamento quanto às condições de expedição, seu prazo de validade, a inclusão nele da numeração dos demais documentos pessoais constantes do Registro de Identificação Civil e, a critério do identificado, a inclusão das condições de ser



idoso, deficiente, portador de marcapasso, doador de órgãos, além da consignação do tipo sanguíneo e do fator Rh, e outros dados considerados úteis ao pleno exercício da cidadania.

§ 2º A validade do documento é inerente à sua prestabilidade para identificação do portador, ressalvada a validade temporária em razão de caráter técnico e a referente à sua utilização como documento de viagem no âmbito do Mercosul, circunstância que deve constar do documento.

Art. 21. O documento emitido por entidade de classe somente é válido se atender aos requisitos de biometria e de fotografia estabelecidos para o DUI.

Parágrafo único. As entidades de classe disporão de dois anos após edição do regulamento para adequarem seus documentos aos requisitos estabelecidos para o DUI.

Art. 22. O poder público deve 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.

Art. 23. O Poder Executivo federal e o Tribunal Superior Eleitoral editarão, no âmbito de suas competências, atos complementares para a execução do disposto nesta lei.

Art. 24. Ficam revogadas a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, a Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012 e a Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017.

Art. 25. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O PL tem o objetivo de resolver, definitivamente, o problema da identificação civil no Brasil, incluindo a multiplicidade de bases de dados que não ‘conversam’ entre si, gerando dificuldades



enormes para gerir as relações do poder público com os administrados.

Essa situação caótica gera o que vimos, há pouco, por ocasião da concessão do auxílio emergencial em decorrência da pandemia do Covid-19, em relação às milhares de concessões fraudulentas.

É compreensível que num país onde o cidadão pode obter até quase trinta carteiras de identidade distintas, emitidas por cada Estado da Federação, a oportunidade de fraudar o recebimento do auxílio emergencial e de outros benefícios do poder público é potencializada pela falta de integração entre as bases de dados.

Atualmente, o rombo estimado pelo TCU, somente com fraudes no Auxílio emergencial da pandemia Covid-19 é 42 bilhões de reais. Soma-se a este montante as outras modalidades de fraudes em outros programas assistenciais. Segundo a SERASA (2014) a cada 15 segundos alguém tenta cometer uma fraude no Brasil com documentos falsos.

A multiplicidade de bancos de dados de identificação, catalogação e preservação de dados, contribui para a possibilidade de fraude, além de dificultar os órgãos de persecução criminal nas investigações de quadrilhas organizadas especializadas em fraudes contra programas assistenciais do governo.

Ressalte-se que, o documento básico de identificação da pessoa natural, no Brasil, é o registro civil de nascimento, do qual se extrai certidão, impressa ou manuscrita, que passa a ser, então, a comprovação de que a pessoa é um indivíduo reconhecido pelo Estado. Esse registro, assim como o de casamento e o de óbito, são obrigatórios, conforme dispõe o art. 9º da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Entretanto, como a carteira de identidade expedida por órgão militar, assim como a expedida por órgão civil, o é com base em um cadastro de identificação datiloscópica, tem total validade como identificação civil. O mesmo se pode dizer da carteira de estrangeiro,



emitida pela polícia federal mediante o Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), emitida pelo Instituto Nacional de Identificação, do Departamento de Polícia Federal (INI/DPF), que adota o mesmo sistema.

Há, ainda, como prova de identidade, as carteiras emitidas pelos órgãos criados por lei federal, controladores do exercício profissional, sendo emblemática a carteira do advogado, assim como as emitidas pelos Conselhos Regionais de determinadas profissões.

O marco legal atual para a maioria das instituições que expedem carteiras de identidade é a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade, regula sua expedição e dá outras providências. Em seu art. 1º estabelece que “a Carteira de Identidade emitida por órgãos de Identificação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios tem fé pública e validade em todo o território nacional”.

Posteriormente, a Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, instituiu o Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil (apelidado RIC), destinado a conter o número único de Registro Civil acompanhado dos dados de identificação de cada cidadão (art. 2º). Propôs a implementação, coordenação e controle do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, por um órgão central do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, com capilaridade até o nível de cada Município (art. 3º).

A própria lei previu sua regulamentação em 180 dias e implementação em um ano, o que não ocorreu. Previu, ainda, a perda de validade de todas as carteiras de identidade emitidas até cinco anos de sua promulgação, o que se tornou vexaminosa letra morta.

Depois, por iniciativa do então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministro Dias Tóffoli, foi editada a Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017, dispondo sobre a Identificação Civil Nacional (ICN). Inovando no sentido de criar, por lei, um comitê gestor e um fundo específico para o fomento da atividade de identificação, a lei, porém, privilegiou a base de dados do TSE, sabidamente incompleta, porque não

abrange menores de dezesseis anos nem os maiores de setenta.

Outro aspecto que dificultou sua operacionalização foi o fato de a coleta de dados biométricos (impressão dactilar) ser feita por pessoas sem a devida qualificação, gerando base suficiente para os fins eleitorais, mas insuficiente para as bases do registro de identificação civil.

Dessa forma, o projeto pretende revogar tais leis preexistentes, consolidando o assunto num só diploma legal e remetendo ao regulamento o estabelecimento de regras passíveis de alterações mais frequentes, a exemplo do disposto no Decreto nº 7.166, de 5 de maio de 2010, que criou o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (Sinric) e instituiu seu Comitê Gestor, regulamentando disposições da Lei nº 9.454/1997.

Nossa iniciativa pretende evitar, também, o que ocorreu com o PL 4751/2009 (PLS 188/2010), o qual foi integralmente vetado pela Presidente da República com fundamento na existência e, presume-se, pretensa suficiência da Lei nº 9.454/1997.

Dessa ligeira análise não é compreensível estar vigente a Lei nº 7.116/1983, haja vista a notória incompatibilidade, no sentir da Presidência da República, de seu texto, sabidamente incompleto, com o conteúdo da Lei nº 9.454/1997, igualmente por demais genérico.

Verifica-se, pois, que existe uma lei a respeito, incompleta (Lei nº 9.454/1997), vigendo paralelamente a outra, igualmente incompleta (Lei nº 7.116/1983), e a outra (Lei nº 13.444/2017), inviável, sendo que o Poder Executivo tem vetado, sistematicamente, as iniciativas de aprimoramento das normas de regência.

Um dos argumentos esgrimidos no veto acima transcrito é a existência da Lei nº 9.454/1997. Entretanto seu próprio regulamento (Decreto nº 7.166/2010) condiciona a participação dos entes federados no Sinric, a que não podem ser obrigados a aderir, a prévio convênio. Destarte, é preciso consolidar as disposições existentes nas três leis de regência, numa só lei.

É o que pretendemos com este projeto, em que reunimos



