

# POLÍTICAS DE IDENTIDADE NA ERA DIGITAL E O REGISTRO CIVIL NACIONAL

Margareth Kang  
*Projeto Privacidade Brasil*  
✉ margareth.kang@gmail.com

Maike Wille dos Santos  
*Projeto Privacidade Brasil*  
✉ maikewsantos@gmail.com

Daniilo Doneda  
*Universidade do Estado do Rio de Janeiro*  
✉ daniilo@doneda.net

**Resumo:** O presente artigo busca entender as políticas de identidade no cenário nacional com destaque ao Projeto de Lei 1775 de 2015, que visa criar o Registro Civil Nacional (RCN). Para tanto delinea brevemente o histórico do registro civil e dos bancos de dados do setor público. Ainda, analisa a relação do registro civil com outros direitos fundamentais. O centro do artigo se dá em torno do PL1775/2015, com enfoque na relação e no impacto que o RCN pode causar ao direito a privacidade e a proteção de dados pessoais. Para um entendimento mais completo desse tema durante as audiências públicas do PL 1775, o artigo organiza e descreve as posições tomadas pelos participantes.

**Palavras-chave:** Políticas de identidade; Registro Civil Nacional; Proteção de dados pessoais.

**Abstract:** This article seeks to understand the identity politics on the national scene with emphasis on the bill nº1775/2015, which aims to create the National Civil Registry (RCN). Therefore, briefly outlines the history of the civil registry and public sector databases. It also analyzes the relationship of the civil registry with other fundamental rights. The center of the article is the bill nº 1775 / 2015 (RCN) with a special focus on the relation and the impact of RCN implementation to the right to privacy and personal data protection. In order to get a more complete understanding of the bill regarding this theme, the article describes and organizes the participants position during the public hearings of the bill1775.

**Keywords:** Identity politics, National Civil Registry, Personal data protection.

## O Registro Civil no Brasil

O registro civil é um direito em si, e também um garantidor de outros direitos e a partir dele se estruturam as diversas modalidades de

identificação. Atualmente, brasileiros ou estrangeiros residentes no país possuem cerca de vinte documentos que podem ou devem utilizar para o pleno exercício dos seus direitos, seja de origem estadual ou federal.

O principal deles é a certidão de nascimento, vinculada aos tribunais de justiça e utilizada para a elaboração de diversos outros documentos, como a carteira de identidade ou Registro Geral (RG) e a Carteira Nacional de Habilitação (CNH), lembrando que ambos são estaduais. Além desses, temos ainda dezessete documentos federais<sup>1</sup>.

Verificamos assim que hoje, para o exercício de direitos básicos como acesso à saúde, à educação, à justiça, o registro é indispensável.

### **Histórico do registro civil e dos bancos de dados existentes no Setor Público**

Entre a gama dos documentos civis, a certidão de nascimento, o RG (Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) no caso dos estrangeiros residentes no país) e o Cadastro da Pessoa Física (CPF) são os de maior importância, seja porque são amplamente utilizados, seja porque constituem porta de entrada para outros direitos.

A certidão de nascimento é emitida pelos cartórios civis espalhados pelo território nacional. Os cartórios civis foram criados no Brasil em 1891 e hoje essa atividade foi modernizada, sendo exercida por particulares concursados, segundo o art. 236 da Constituição Federal.<sup>2</sup> A atividade de registro civil é regida pela lei 8935/94, e é fundamentalmente responsável pelo registro de nascimento, casamento e óbito. A certidão de nascimento é

---

<sup>1</sup> Esse conglomerado de registros é regido por leis e portarias, como a que dispõe sobre registros públicos (Lei 6015/1973), a lei que dispõe sobre os serviços notariais e de registro (Lei nº8935/1994), entre outras.

<sup>2</sup> Brasil. CF.Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

a porta de entrada da vida civil de uma pessoa, sendo indispensável inclusive para emitir outros documentos como o RG.

Com a implantação do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc),<sup>3</sup> os cartórios passaram a ser obrigados a submeter informações a esse sistema. Assim, o banco de dados de nascimento, casamento e óbito encontra-se, hoje, centralizado no Sirc.

Além de imputar as informações no Sirc, os oficiais do registro civil encaminham rotineiramente as informações desses registros a diversos órgãos públicos, como o IBGE, o INSS, a Justiça Eleitoral, permitindo a atualização do banco de dados dos órgãos que o recebem.

A carteira de identidade (RG) foi estabelecida em 1889, e é emitida pela Secretaria de Segurança Pública de cada Estado da Federação. Por não haver um sistema de cadastro centralizado entre esses órgãos, existem muitas fraudes através desse documento, como a possibilidade de emissão de vinte e sete carteiras de identidade (uma por cada um dos 26 estados e outra pelo Distrito Federal) pela mesma pessoa. A finalidade do RG é confirmar a identidade da pessoa e assim ser utilizado na solicitação de outros documentos<sup>4</sup>.

Sobre o histórico do RG, Marta Kanashiro explica:

Este período inicial da identificação no Brasil, em especial o final do século XIX e início do XX, está marcado pela criação dos institutos de identificação nos estados a partir do Decreto 4.764 de 5 de fevereiro de 1903, que regulamentou a Lei Federal 7.947, a qual visava à reorganização da Polícia do Distrito Federal (Rio de Janeiro), no governo de Rodrigues Alves (1902-1906). Nessa época, determinou-se a tomada de impressões digitais de criminosos com primazia sobre outros meios de identificação existentes. De acordo com o capítulo XVII desta lei, o qual trata

---

<sup>3</sup> Portal Brasil. Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc). Disponível em: <<http://www.sirc.gov.br/>>. Acesso em: 07 de março de 2016.

<sup>4</sup> Portal Brasil. *Emissão da Carteira de Identidade (RG) é gratuita em todo o país*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/10/emissao-da-carteira-de-identidade-RG-e-gratuita-em-todo-pais>>. Acesso em: 07 de março de 2016.

do Gabinete de Identificação e Estatística, os dados como exame descritivo (retrato falado), observações antropométricas, sinais, cicatrizes e tatuagens, fotografia de frente e perfil e impressões digitais são dados subordinados à classificação dactiloscópica: (KANASHIRO, 2011, pg.43)

Já o CPF<sup>5</sup> é um dos documentos mais utilizados no Brasil, necessário para qualquer atividade que envolva a Receita Federal, e hoje largamente solicitado para atividades do setor privado. Por se constituir em um número único e apresentar menos fraudes em comparação ao RG, é utilizado pelas empresas no ato do cadastro dos seus clientes. Ademais, a própria Receita Federal conta hoje com mais de 500 convênios em vigor que permitem o acesso aos dados em sua gerência.

Uma particularidade dos documentos brasileiros é que vários deles carregam a impressão digital do portador, não havendo por parte dos cidadãos maiores objeções quanto à coleta da biometria<sup>6</sup>. Além do RG, registros da CNH, do Título de Eleitor, do Passaporte, entre outros, armazenam as impressões digitais do indivíduo.

Aferimos pelos três exemplos acima que cada documento tem suas particularidades e é administrado para um fim específico. Com o avanço tecnológico, os sistemas de informação digital (como o Sirc) passaram a ser adotados, e os dados que eram anotados em formulários físicos passaram a ser organizados em grandes bancos de dados e sistemas, que se interconectam através da Internet. Essa transformação possibilitou que o

---

<sup>5</sup> O CPF foi instituído pelo Decreto 6289/07 e administrado pela Receita Federal.

<sup>6</sup> A naturalidade desse ato é esclarecida por Marta Kanashiro da seguinte forma: “A presença da impressão digital em documentos de identificação civil não é comum nos diferentes países. No Brasil, no entanto, é uma informação integrante do documento desde seus primórdios até a atualidade e sinaliza a proximidade do pensamento médico legal e da criminologia da época com a identificação civil. Assim, fornecer as digitais das mãos para obter um documento civil de identificação é algo bastante enraizado e rotineiro no país, e não é associado exclusivamente com as ideias de suspeita, de um estado repressivo ou regime totalitário.” KANASHIRO (2011).

setor público passasse a pensar e desenvolver novos modelos de políticas de registro e identidade, como o Registro Civil Nacional (RCN).

### **O registro e o exercício dos direitos fundamentais**

A essencialidade do registro civil justifica-se uma vez que ele permite o exercício da cidadania, possibilitando que pessoa exerça plenamente suas potencialidades no mundo jurídico. Essa preocupação em identificar e registrar a pessoa na seara jurídica é mundial, e para isso as inovações tecnológicas e a rede mundial de computadores estão sendo cada vez mais utilizadas.

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), estima-se que haja cerca de 7,4 bilhões de pessoas no mundo<sup>7</sup>. Desse total, cerca de 1,5 bilhão não possuem registros de identidade nacional, ou seja, mais de 20% da população não está legalmente registrada. Nesse sentido, a ONU estabeleceu como uma das metas do desenvolvimento sustentável o registro de toda a população mundial até 2030.<sup>8</sup> Para isso estabeleceu inclusive uma parceria público-privada chamada ID2020.

Em termos de registro civil, podemos dizer que o Brasil tem alcançado bons resultados. O sub-registro de nascimento, por exemplo, que era de 20,3% em 2002, caiu para 1% em 2014.<sup>9</sup> Isso se deve aos esforços do registro civil brasileiro através da sua malha nacional e programas de financiamento dos serviços que, por lei, são gratuitos à população, como a certidão de nascimento.

---

<sup>7</sup> Número oficial disponibilizado pela ONU, Divisão da População em: < <http://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/>>. Acesso em: 07/06/2016.

<sup>8</sup> Meta 16.9 “Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.”. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/ODS16.aspx>>. Acesso em: 07/06/2016.

<sup>9</sup> ARPEN.SP. *Brasil atinge marca de 1% de sub-registro de nascimento aponta IBGE*. ARPEN.SP. Informativo mensal, ano 16, nº 166, dezembro de 2015, p. 14-19.

A relação do registro civil da pessoa com o exercício da cidadania e a garantia dos direitos fundamentais é direta. Como vimos, além do registro ser um direito fundamental em si (CF. art. 5º, LXXVI, CF<sup>10</sup>), ele permite a existência da pessoa no mundo jurídico e a garantia dos seus direitos fundamentais.

Para o exercício dos direitos políticos por exemplo, é necessário um título de eleitor. Para se conduzir um veículo, é necessário estar habilitado através da CNH. Para ser internado em um hospital público é preciso estar cadastrado no Sistema Único de Saúde (SUS). Vemos, portanto, que para as nossas relações com o Estado e perante a sociedade, costuma ser necessário algum tipo de registro e de identificação.

O registro público é essencial não apenas ao indivíduo mas também ao Estado. Ele permite a identificação da pessoa pelo Estado e nesse balizar se torna primordial ao funcionamento da máquina pública e na elaboração e implantação de políticas públicas eficazes. Lembrando que o Estado tem o dever de geri-los de maneira responsável no fiel cumprimento dos seus deveres.

### **O Registro Civil Nacional – PL 1775/2015**

O Projeto de Lei nº 1775 de 2015, também conhecido como o PL do RCN (Registro Civil Nacional), de iniciativa do Governo Federal, foi assinado e submetido pelo então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, e pelo então Ministro da Secretaria da Pequena e Média Empresa, Guilherme Afiff Domingos. Esse PL, além de revogar a Lei nº 9554/1997, que criou o Registro de Identificação Civil (RIC), também traz em apenso o

---

<sup>10</sup> CF. Art. 5º , LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: (Vide Lei nº 7.844, de 1989) a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito;

PL 2311/2015<sup>11</sup>, que alterava a lei do RIC. Apesar de previsto numa lei federal, o RIC nunca foi implementado. Ao que parece, as razões para isso foram os altos custos que estariam envolvidos em sua eventual implementação.

Até o presente momento a matéria do RCN tramitou somente nas comissões especiais da Câmara dos Deputados, sem ter passado pelo plenário.

### **Características do RCN: Do escopo e da competência**

De acordo com a justificativa que segue junto ao PL, o projeto visa a criação de um registro civil nacional e de um documento nacional de identificação para permitir um relacionamento mais simples e seguro entre o cidadão e os órgãos públicos e privados. Esse inclusive foi um dos pontos de maior discussão durante as audiências públicas, e será melhor abordado no adiante.

Para isso, criará um banco de dados formado pela união de duas bases de dados. A primeira é a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral. A segunda é a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – Sirc<sup>12</sup>, além de outras informações não contidas no Sirc, mas que se encontrem nas bases de dados da Justiça Eleitoral ou em outros órgãos<sup>13</sup>.

A justificativa do PL 1775 destaca que não é intenção do legislador impor um documento único ou criar um documento novo, mas salienta a

---

<sup>11</sup> Consta na ementa do PL 2311/2015 : “Altera a Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997, consolidando regras gerais para o funcionamento do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, revogando seu art. 6º, a Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983 e a Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012.”

<sup>12</sup> O SIRC é uma base de dados, criada pelo Poder Executivo Federal, em cumprimento ao artigo 39, 40 e 41 da lei que dispõe sobre o programa minha casa minha vida, Lei nº 11.977/2009. Essa base contém as informações dos registros civis de todo o território nacional, elas incluem: nascimento, casamento, óbito, outros.

<sup>13</sup> RASIL, PL 1775/2015. Art.2º

possibilidade do RCN substituir o atual título de eleitor. Ademais afirma que o RCN conterá informações e números provenientes de outros órgãos do Poder Público.

Cabe aqui uma breve reflexão sobre os dados que irão compor o RCN. O inciso III, do artigo 2º, ao dispor que o RCN utilizará “outras informações, não disponíveis no SIRC, contidas em base de dados da Justiça Eleitoral ou disponibilizadas por outros órgãos” abre a possibilidade para que um grande número de informações provenientes de quaisquer outros órgãos possam ser utilizados.

Devemos questionar se o uso de quaisquer outros dados de fato é necessário para atingir a finalidade pretendida pelo RCN e, mais uma vez, delimitar de forma clara para qual propósito na criação desse novo registro.

A lei ainda estabelece que caberá à Justiça Eleitoral armazenar e gerenciar o banco de dados.<sup>14</sup> O gerenciamento do banco de dados será coordenado pelo Comitê do RCN,<sup>15</sup> composto pelo Poder Executivo Federal e pelo TSE. Esse Comitê terá a função de fazer as recomendações sobre os padrões técnicos assim como a interoperabilidade com outros sistemas e também de estabelecer as diretrizes do Fundo do Registro Civil Nacional (FRCN).

### **Características do RCN: Da proteção de dados pessoais e da privacidade**

Considerando que o Registro Civil Nacional pretende agregar e gerenciar dados pessoais de toda a população brasileira, alguns cuidados são fundamentais. No entanto, verificamos que o texto do PL não traz nenhum

---

<sup>14</sup> BRASIL, PL 1775/2015. Art.2º, § 1º

<sup>15</sup> BRASIL, PL 1775/2015. Art.6º.



dispositivo que assegure o direito à proteção dos dados pessoais e da privacidade.

O texto se aproxima da proteção de dados pessoais somente em um momento, quando trata dos acordos celebrados com terceiros (entes governamentais ou privados) para a execução desse PL. Assim, o artigo 8º menciona que nesses casos, o artigo 31 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)<sup>16</sup> deverá ser observado.

Ademais, alguns dispositivos preocupam pela sua generalidade e possíveis implicações. A começar pelo artigo 2º, inciso III, que permite a associação ao banco de dados do RCN de dados disponíveis em qualquer órgão público. Essa agregação em massa dos dados não só atinge o princípio da finalidade (como destacado no item 2.1.1) mas também traz um maior risco de cyber-ataques e uso indevido ou ilegítimo do banco de dados. A criação de um banco de dados centralizado é repudiado por países como Hungria e Alemanha por questões relacionadas a proteção de dados pessoais. (WHITLEY e HOSEIN, 2010)

Outro dispositivo que se destaca é o artigo 4º, o qual permite o acesso e agregação do banco de dados do RCN a todos os entes federativos do Poder Executivo.<sup>17</sup> Não estabelece, porém, os termos desse acesso e

---

<sup>16</sup> BRASIL. Lei 12.527/2011. (Lei de Acesso à Informação). “Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. (...)§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal. “.

O artigo 8º do Decreto 8777/2016, que institui a política de dados abertos do poder executivo federal, ao tratar do SIRC, trouxe uma discussão quanto a abertura dos dados pessoais protegidos pelo artigo 31 da LAI. Isso porque o art 9º p.1º prioriza a abertura das informações dos bancos de dados que constam no anexo do Decreto 8777, sendo que o Sirc está incluso nesse rol de abertura prioritária. Não discutiremos o referido ponto nesse momento, mas ressaltamos que o artigo 8º e o 9º do recente decreto merecem atenção e análise do leitor.

<sup>17</sup> Brasil. PL 1775/2015. Art. 4º A Justiça Eleitoral garantirá ao Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o acesso à base de dados do RCN, de forma gratuita, exceto quanto às informações eleitorais. Parágrafo único. O Poder Executivo dos entes federados poderá integrar aos seus próprios bancos de dados as informações da base de dados do RCN.

agregação, e nem mesmo a necessidade de que diretrizes para tal sejam estabelecidas por regulamentação futura.

Apesar do artigo 5º do PL vedar a comercialização da base de dados no *caput*, abre-se uma exceção no parágrafo único ao permitir a conferência de dados a terceiros, sem definir o que são “serviços de conferência de dados”.

Por fim, o artigo 8º afirma a possibilidade de o TSE firmar “acordo, convênio ou outro instrumento congênera com entidades governamentais ou privadas”, sem estabelecer nenhuma regra ou parâmetro para tanto.

Textos abrangentes e dúbios como os mencionados dispositivos acima trazem consigo o perigo da insegurança jurídica, que pode acarretar em uma aplicação inapropriada da lei. As consequências vão além de decisões jurídicas não uniformes e controversas, podendo inclusive ameaçar os direitos dos indivíduos, ter seu texto manipulado para defender interesses próprios do setor e inclusive legitimar práticas abusivas.

O setor público, por exemplo, apesar de, principiologicamente, buscar o interesse público, não deixa de ser passível de erros e do patrocínio de interesses questionáveis. Políticas de censura e vigilância são exemplos de interesses estatais questionáveis.

Apesar de diversos projetos de lei sobre proteção de dados pessoais estarem atualmente em tramitação<sup>18</sup> não temos uma lei específica sobre o tema, o que destaca a necessidade de normativas que tratem de dados pessoais trazer disposições expressas de proteção da privacidade e dos dados

---

<sup>18</sup> Nos referimos aos principais projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados, PL 5276/2016, PL4060/2015, PLS 330/2015. Entre os três textos, frisamos que o PL nº 5276 se destaca por ter sido elaborado de forma colaborativa com a contribuição dos diversos setores da sociedade, e ter o conteúdo mais mais completo, com a previsão inclusive de uma autoridade de garantia. Salientamos que apesar de não termos uma lei específica de proteção de dados pessoais, a pessoa pode se valer de dispositivos esparsos para buscar a garantia do seu direito, como na Constituição Federal, no Código de Defesa do Consumidor, no Marco Civil da Internet, na Lei de Acesso à Informação, entre outros.

peçoais. Necessário ressaltar que uma lei de proteção de dados é essencial para trazer maior equilíbrio nas relações existentes entre os gerenciadores de dados, públicos ou privados, e a pessoa aos quais os dados se refere.

Assim sendo, no que tange à proteção de dados pessoais e a proteção da privacidade, não pode se eximir de garanti-los inclusive no exercício de suas funções, e por isso o interesse público não pode justificar medidas desproporcionais ou injustificadas.

Deste modo, a expressa menção à proteção de dados pessoais, assim como uma revisão do texto, tendo como um dos seus pilares a proteção à privacidade e aos dados pessoais, é crucial.

### **Características do RCN: Da relação com o Programa Bem Mais Simples Brasil.**

O Programa Bem Mais Simples Brasil<sup>19</sup> foi lançado em 26 de fevereiro de 2015 pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, e pelo Ministro da Secretaria de Micro e Pequena Empresa, Guilherme Afiff,<sup>20</sup> através do Decreto nº 8.414, e possui basicamente dois objetivos: (i) alavancar o ambiente de negócios e (ii) promover a eficiência da gestão pública com a diminuição da burocracia. Para isso o programa cria uma entrada simplificada de dados e o processamento integrado dos dados dentro da administração pública.

Nesse sentido, possui cinco diretrizes: 1) eliminar exigências que se tornaram obsoletas com a evolução tecnológica; 2) unificar o cadastro e a identificação do cidadão; 3) permitir o acesso aos serviços públicos em um só

---

<sup>19</sup> CRUZ, Luciene. *SMPE entrega baixa automática de empresas e anuncia programa Bem Mais Simples Brasil*. 05/03/2015. Disponível em: < <https://www.empresasimples.gov.br/-/smpe-entrega-baixa-automatica-de-empresas-e-anuncia-programa-bem-mais-simples-brasil>>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

<sup>20</sup> Lembramos que Guilherme Afiff é um dos encaminhadores do RCN junto como o ex ministro José Eduardo Cardoso.

lugar; 4) guardar informações dos cidadãos para consultas; 5) resgatar a fé na palavra do cidadão, substituindo documentos por declarações pessoais.

Observamos que o programa, ao buscar a simplificação da burocracia, traça uma relação entre o setor público e privado. Notamos assim certa ligação<sup>21</sup> entre o Programa Bem Mais Simples Brasil (PBMSB) e o Registro Civil Nacional (RCN), principalmente no que tange à diretriz número dois: unificar o cadastro e a identificação do cidadão, que é o objetivo do RCN; e número quatro: guardar informações dos cidadãos para consultas.

De fato, no Brasil, a burocratização de várias instâncias das relações entre os cidadãos e o Estado e também entre si fazem com que seja comum identificar no Brasil um Estado burocrático - o que, por sua vez, do ponto de vista da implementação de procedimentos de natureza burocrática, pode significar que o atendimento presencial pode demorar horas e inúmeras idas e vindas em diversos departamentos do serviço público. Esse cenário é presenciado pela pessoa física tanto quanto pela pessoa jurídica. Assim, para abordar este problema, antes da instauração do PBMSB, outras medidas vinham sendo tomadas, como o portal Empresa Simples<sup>22</sup>, por exemplo. Esse portal possibilita a baixa automática das empresas sem a necessidade de apresentação das certidões negativas de débitos tributários, previdenciários e trabalhistas nas juntas comerciais.

A diminuição na burocracia no Brasil é almejada por diversos setores da sociedade. Com efeito, essa diminuição pode trazer benefícios ao cidadão e a economia para a máquina pública. Mas, por outro lado, será que toda burocracia é inerentemente perversa? Se a burocracia possui seus aspectos

---

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto nº 8414/2015. Art.2º § 3º O Programa será implementado de forma a garantir a integração com outras ações e programas desenvolvidos no âmbito do Poder Executivo federal.

<sup>22</sup> Portal empresa simples. Disponível em: < <https://www.empresasimples.gov.br/> > Acesso em: 09 de junho de 2016.

negativos, por outro lado sua correta aplicação traz organização e segurança nos atos do Estado.

### **A unificação da base de dados é um esforço antigo, o RIC e seus principais pontos.**

A busca pelo setor público pela integração dos bancos de dados que gerencia não é recente.

De fato, há mais de duas décadas o executivo federal busca uma renovação no atual sistema de registro e gerenciamento dos bancos de dados pessoais do setor público. Nesse sentido, no dia 07 de abril de 1997 foi promulgada a lei 9.547, a Lei do Registro de Identificação Civil (RIC). De iniciativa do executivo federal, o RIC substituiria a atual carteira de identidade (RG), e tinha como objetivo a modernização do registro, o combate a fraudes e a promoção da cidadania.

O RIC faria convergir vários documentos, como: a carteira de identidade (RG), a carteira de habilitação (CNH), o cadastro da pessoa física (CPF), o título de eleitor, a carteira de trabalho (CTPS), o cadastro do indivíduo no PIS/PASEP, e o número de registro do INSS. Para sua implementação, em 2004, foi adquirido o sistema AFIS (*Automatized Fingerprint Identification System*), com o fim de digitalizar a identificação biométrica e permitir o cruzamento das informações com outros bancos de dados.

O documento de identificação idealizado para o RIC continha *chips* de memória para armazenamento de dados pessoais com informações da pessoa provenientes de outros documentos (como o número da carteira de trabalho, por exemplo), além da foto e da reprodução da digital do polegar direito.

O RIC seria implantado e coordenado pelo Ministério da Justiça com interação de organizações estatais como os Departamentos de Segurança Pública ligados à Secretaria de Segurança Pública, o Instituto Nacional de Identificação, cartórios, Polícia Federal, entre outros.

Alguns exemplares desse novo documento chegaram a ser produzidos, mas não foram efetivamente implementados. Esse insucesso do projeto RIC pode ser visto como algo positivo para a sociedade por diversas razões. Nesse balizar Danilo Doneda e Marta Kanashiro expõem:

Quanto à implantação do RIC, há pelo menos dois pontos que denotam falta de padrões de conduta democráticos: em primeiro lugar, a ausência de uma regulação específica relativa à lei 9.454/97, que fornece a base normativa para a implantação do RIC (e isso poderia também estar sujeito a um controle judicial prévio); e o fato de que o sistema proposto implica uma mudança concreta e qualitativa na distribuição de poder entre indivíduo e Estado (bem como certas entidades privadas) em relação ao controle efetivo de seus próprios dados pessoais. Esse desequilíbrio não pode ser compensado por soluções tecnológicas menos invasivas. Tampouco compensaria uma solução normativa, como um conjunto de leis de proteção de dados, que municiasse o indivíduo com instrumentos para o controle efetivo de suas próprias informações.<sup>23</sup>

Entendemos que a explanação acima sobre o RIC também é pertinente para a compreensão do RCN. Assim no que tange a participação da sociedade na construção do RCN, mais especificamente nas audiências públicas, veremos à seguir.

---

<sup>23</sup> DONEDA, Danilo; KANASHIRO Marta. *O novo sistema brasileiro de identificação - traços exclusivos de uma transformação geral*. *Politics*. Setembro 2012. Disponível em: < <https://www.politics.org.br/edicoes/o-novo-sistema-brasileiro-de-identifica%C3%A7%C3%A3o-tra%C3%A7os-exclusivos-de-uma-transforma%C3%A7%C3%A3o-geral> > . Acesso em: 20 mar. 2016.

### **As audiências públicas do Projeto de Lei nº 1775: uma pequena síntese**

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 introduziu diversas inovações institucionais, dentre as quais um leque de processos participativos – que promovem a interface entre Estado e Sociedade – institucionalizados no âmbito do governo federal, que compreende mais de 90% dos programas e políticas públicas no Brasil (PIRES, VAZ, 2010). Em relação a essas instituições, há diversos estudos e mapeamentos sobre conselhos e conferências nacionais,<sup>24</sup> mas as audiências públicas continuam sendo pouco estudadas de maneira sistemática, embora estejam muito presentes em diversas políticas de regulação.

Não pretendemos, aqui, esgotar um estudo sobre efetividade das audiências públicas, nem sobre a qualidade de seus processos participativos. Pretendemos apenas identificar algumas participações e relacioná-las ao tema mais geral da privacidade e da proteção de dados pessoais, a partir de um estudo de caso. Partimos da definição de audiência pública elaborada por Pires e Vaz (2010, p.11), a partir de suas características. Uma audiência pública possui (i) caráter consultivo; (ii) caráter pontual; (iii) caráter presencial; (iv) caráter coletivo; (v) pressupõe manifestação oral dos participantes; (vi) implica debate entre os atores envolvidos; (vii) é aberta a todos os interessados e (viii) contém regras específicas para o seu funcionamento.

O caso aqui analisado, como se viu, é o Projeto de Lei nº 1775, que trata da criação de uma espécie de registro civil nacional, ainda que não se trate de “registro” no sentido jurídico da palavra. Ao todo, foram realizadas dezesseis audiências públicas, durante os meses de agosto a dezembro de

---

<sup>24</sup> A título de exemplo, ver Fonseca et al., 2012; Avritzer, 2012; entre outros.

2015.<sup>25</sup> A audiência do dia 13 de outubro foi cancelada. Nos dias 08 de dezembro e 15 de dezembro estavam previstas reuniões deliberativas ordinárias para apresentação do parecer do deputado-relator Júlio Lopes sobre o PL 1775. Em razão de tais cancelamentos, o parecer não foi apresentado. As audiências dos dias 14 de setembro, 24 de setembro, 23 de outubro e 26 de outubro não têm arquivos disponíveis para consulta.

Quanto à distribuição geográfica, as audiências se concentraram na cidade de Brasília, onde 11 audiências foram realizadas. As demais foram realizadas nas capitais dos estados do Rio de Janeiro (duas audiências), Minas Gerais (uma audiência), Santa Catarina (uma audiência) e São Paulo (uma audiência). Em se tratando de um projeto com relevância nacional, a distribuição geográfica foi pouco representativa.

Cada audiência teve a participação de, em média, sete a oito pessoas. No total, 51 pessoas participaram das audiências. Apesar de diferentes setores terem participado das discussões, houve predominância, em grande escala, de deputados.

A sociedade civil praticamente não se envolveu nessas audiências públicas. Esteve presente apenas o Instituto Hélio Beltrão, com dois representantes, e em apenas uma das audiências. Tal dado chama a atenção, tendo em vista que a sociedade civil costuma participar não apenas de audiências públicas, mas de outras vias institucionais de participação.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Foram realizados 6 seminários, 10 audiências públicas ordinárias e 1 reunião deliberativa ordinária. A reunião deliberativa ordinária do dia 09 de dezembro seria destinada à apresentação do parecer do deputado-relator Julio Lopes. Para os fins deste trabalho, usamos a expressão “audiência pública” abrangendo tanto as audiências públicas ordinárias quanto os seminários realizados, pois ambos se enquadram nas características acima elencadas. Tais audiências podem ser encontradas aqui: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/55alegislatura/pl-1775-15-registro-civil-nacional-rcn>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

<sup>26</sup> Exemplo disso foram os processos de consulta pública online para elaboração do Marco Civil da Internet, de seu Decreto Regulamentador e do Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais. Para um mapa do processo da consulta pública online para elaboração do MCI, ver Francisco Brito Cruz, Direito, Democracia e Cultura Digital: a experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet,



Por outro lado, notários e registradores marcaram presença em diversas audiências. Uma delas,<sup>27</sup> inclusive, teve notável participação desses atores, com cinco participações em apenas uma audiência. Isso talvez se explique porque na cidade de São Paulo, onde ocorreu essa audiência, está a Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – ANOREG/SP, entidade que tem se oposto veementemente ao PL 1775.<sup>28</sup> Nessa mesma audiência, um dos convidados foi o Dr. Leonardo Munari de Lima, que é presidente dessa associação.

Juízes e procuradores estiveram presentes de maneira difusa, em diversas audiências (cinco participações). Ao todo, seis representantes da Justiça Eleitoral estiveram presentes. Houve presença pontual da Casa da Moeda (um representante), de um delegado, de um representante da Secretaria de Direitos Humanos, dois papiloscopistas e dois representantes da Receita Federal.

Quanto aos temas discutidos nas audiências, diversos tópicos foram abordados. A começar pelo próprio nome do documento: registro civil nacional. A natureza jurídica da atividade registral é de função pública, apesar de ser exercida por particulares. Isso significa que o PL 1775, na

---

Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Para um mapa do processo de consulta pública do Decreto Regulamentador do MCI, ver Francisco Brito Cruz; Jonas Marchezan; Maike Wile dos Santos. “O que está em jogo na regulamentação do Marco Civil da Internet?”, Relatório feito pelo InternetLab. Disponível em: <<http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Report-MCI-v2-ptbr.pdf>>. Acesso em 02 jun. 2016. Para um mapa do processo da consulta pública do processo de elaboração do Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais, ver Francisco Brito Cruz; et al. “O que está em jogo no debate sobre dados pessoais no Brasil?”, Relatório do InternetLab. Disponível em: <[http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2016/05/reporta\\_apl\\_dados\\_pessoais\\_final.pdf](http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2016/05/reporta_apl_dados_pessoais_final.pdf)>. Acesso em 02 jun. 2016.

<sup>27</sup> Audiência do dia 19 de outubro, realizada em São Paulo.

<sup>28</sup> A associação tem se manifestado contrariamente ao PL 1775 em diversos espaços. Ver, entre outro, “Votem não ao Projeto de Lei (PL) 1775/15 (Registro Civil): Câmara lança enquête sobre novo Registro Civil Nacional”, em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25459:camara-lanca-enquete-sobre-novo-registro-civil-nacional&catid=19:destaque&Itemid=180](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25459:camara-lanca-enquete-sobre-novo-registro-civil-nacional&catid=19:destaque&Itemid=180)>. Acesso em 30 mai. 2016. “PL 1775/2015 pode elevar gastos do governo em mais de R\$ 2 bilhões”, em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26552:pl-1775-2015-pode-elevar-gastos-do-governo-em-mais-de-r-2-bilhoes&catid=52&Itemid=184](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26552:pl-1775-2015-pode-elevar-gastos-do-governo-em-mais-de-r-2-bilhoes&catid=52&Itemid=184)>. Acesso em 30 mai. 2016.

forma como foi estruturado, seria inconstitucional. Por outro lado, ao que parece, o PL 1775 não retira nenhuma competência dos registradores, apesar do seu nome. Diante disso, foi proposta uma alteração nessa nomenclatura – que foi, inclusive, aceita pelo relator do projeto.

Uma outra questão levantada foi a da necessidade ou não de criação de um novo número de identificação. O art. 1º, § 1º do PL 1775 determina que a Justiça Eleitoral atribuirá a cada brasileiro um número de RCN e fornecerá o correspondente documento. Isso significa que haverá a criação de um novo número ou será utilizado algum número já existente? Nessa segunda hipótese, que número deveria ser utilizado? Alguns atores propuseram a utilização do número do CPF como número identificador do RCN. Essa proposta, no entanto, recebeu algumas críticas, principalmente em razão da existência de casos de fraudes relacionados ao CPF.

Outros atores propuseram o resgate do RIC como número de identificação do RCN. Segundo eles, a lei que instituiu o RIC é uma lei federal, já vigente há dezoito anos. Este novo PL poderia servir como uma maneira de implementação do próprio RIC. Ao que parece, o fator crucial que impediu a implementação dessa lei foram os custos elevados. Uma vez que há recursos disponíveis para a criação do RCN, a ideia seria usar esses recursos para dar efetividade a essa lei – pela via institucional do PL 1775. O problema é que o PL 1775, em seu art. 12, revoga a Lei 9.454, que cria o RIC. Isso, no entanto, poderia ser resolvido, uma vez que se trata apenas de um projeto, passível de modificação.

Ainda assim, os próprios custos do RCN, amplamente discutidos durante as audiências, parecem não estar completamente esclarecidos. Não se sabe exatamente quais seriam os gastos, em quê e por quê. Esse é um ponto que merece especial atenção (segundo estudo entregue pelo TSE esses seriam da ordem de 2 bilhões de reais). Em termos de implementação

de políticas públicas, essas questões são fundamentais para se avaliar a viabilidade do projeto.

Também se discutiu se o RCN substituiria algum(s) documento(s) e, em caso positivo, quais documentos. O art. 9º, parágrafo único, do PL, aponta que o documento do RCN poderá substituir o título de eleitor, observados alguns requisitos e seguindo regulamentação do TSE. Na justificativa do PL também se ressaltou que o objetivo do PL não é impor um documento único, nem criar um documento novo. Diante disso, alguns atores apontaram quais seriam os ganhos desse PL. Por que não, em vez de se criar um novo documento, fortalecer o próprio título de eleitor?

### **3.1. A privacidade e proteção de dados: duas perspectivas.**

Vale destacar que, de maneira geral, a questão da privacidade e da proteção de dados pessoais foi pouco discutida nas audiências. Ela foi trazida sobretudo por membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como pelos (poucos) representantes da sociedade civil presentes nas audiências. Vale destacar, por outro lado, que apesar de grande participação de notários e registradores, esse tipo de preocupação foi manifestada por eles somente no que se refere ao artigo 5º e 8º.

Pode-se dizer que as participações que manifestaram preocupações com a privacidade e a proteção de dados se deram a partir de duas perspectivas: a da cidadania e a da segurança pública. Na primeira, a preocupação com a questão da privacidade vai no sentido de garantia de direitos do cidadão. Na segunda, ela vai no sentido de garantia de segurança pública. Ainda que essas perspectivas não sejam contraditórias, elas implicam diferentes abordagens em se tratando de privacidade e proteção de dados pessoais.

Como vimos no item 2.1.2, o art. 4º do PL 1775 garante que o Poder Executivo de todos os entes federados tenham acesso à base de dados do RCN. Entre os participantes, essa disposição levantou preocupações no sentido de que o acesso a essa base de dados deveria se dar na medida em que ela fosse necessária ao cumprimento das funções desses entes. A ideia é que o poder público tenha acesso a esses dados, mas apenas dentro do exercício de suas funções públicas, e não de maneira ilimitada.

O art. 5º do PL 1775, por sua vez, veda a comercialização da base de dados do RNC. Esse artigo foi mais lembrado, com manifestação inclusive dos registradores. Apesar do caput ter sido considerado como um ponto positivo desse projeto de lei, o parágrafo único ao abrir uma exceção, que não impede o serviço de conferência de dados prestados a terceiros, foi criticado. Algumas questões foram levantadas: O que são serviços de conferência de dados prestados a terceiros? Para além disso, quais são as consequências dessa exceção? Ela dará margem para acesso indevido a dados pessoais?

Essas mesmas preocupações foram levantadas para o art. 8º do PL. Esse dispositivo permite ao TSE firmar acordos com entidades governamentais *ou privadas*, com vistas à consecução dos objetivos da lei. A preocupação, aqui, esteve focada nos riscos que esse tipo de abertura pode trazer. Numa perspectiva de garantia de direitos, o acesso a dados pessoais só deve se dar na medida em que cumpra uma finalidade específica e necessária. Em outras palavras, a permissão de acordos com entidades privadas só cabe na medida em que for necessária para a finalidade prevista no PL. É preciso maior clareza sobre em que termos esse acesso se daria, e se de fato é necessário para os fins a que se propõe este PL.

Além disso, a monetização de dados pessoais por empresas privadas é, hoje, o modelo de negócios fundamental da internet. Daí, também, a

preocupação de que essas empresas deveriam ter acesso a esses dados do RCN apenas na medida em que contribuíssem com as finalidades a que o PL se propõe.

Alguns atores sugeriram a inclusão no PL de alguma referência específica ao sigilo de dados, de maneira que se inibisse o uso abusivo de informações sobre o registro. Outros atores foram além e disseram que mesmo o compartilhamento/interoperabilidade de dados pessoais entre órgãos públicos deveria depender do aval do cidadão – mais uma garantia de proteção à privacidade.

Nem todas as manifestações relacionadas a dados pessoais partiam de uma perspectiva de garantias dos cidadãos. Algumas estavam mais preocupadas com questões de segurança pública. Nas audiências do PL 1775, por diversas vezes deputados e outros atores argumentavam que a área de segurança pública exige uma unificação dos documentos de identificação. Mais que isso, os dados coletados para a criação desse documentos deveriam ser utilizados como instrumento de controle e segurança pública.

O discurso de falta de segurança, foi bastante utilizado como justificção para isso. A partir dele, a ideia de que o acesso a base de dados do RCN deveria se dar na medida em que fosse necessário para o cumprimento de determinada finalidade pública perde sentido. Afinal, de que tipo de segurança se está falando?

### **Considerações Finais**

Em se tratando de políticas de identidade, é preciso clareza em dois âmbitos. O primeiro deles é quanto ao escopo dessas políticas: elas tratam da relação entre Estado e cidadãos. A tecnologia pode (e deve) ser utilizada

como um instrumento para aperfeiçoar essa relação. É preciso, no entanto, estar ciente de que a tecnologia não é estática.

Por um lado, ela não resolve todos os nossos problemas (que muitas vezes são mais sociais ou políticos do que propriamente técnicos). Por outro, por seu caráter dinâmico, deve ser objeto de atenção em se tratando de políticas públicas, para que essas não sejam defasadas em pouco tempo.

Não é incomum identificar uma certa crença entre os formuladores de políticas públicas em acreditar que a tecnologia pode trazer a solução para os problemas, sem considerar os novos desafios advindos das “soluções” tecnológicas. Por isso, políticas alavancadas pela tecnologia requerem um entendimento detalhado sobre a tecnologia em questão. (WHITLEY, HOSEIN, 2010)

A internet e a tecnologia de identificação tem feito os Estados se adaptarem e desejarem inovações em seus tradicionais registros. Países como Estônia, Índia, Venezuela de fato o fizeram. Mas outros como o Reino Unido foram contra essa inclinação, revelando que temos posições diferentes quanto a agregação em massa de dados pelo setor público.

No cenário brasileiro, ensinam-nos Danilo Doneda e Marta Kanashiro,

A multiplicidade de projetos de identificação no Brasil também destaca uma série de discursos fundamentadores subjacentes. A promoção da cidadania, da democracia, da modernização e da luta contra a fraude são algumas das noções lançadas como justificativas para as mudanças na forma de identificação no país. Esses projetos pegam essas ideias e as redefinem ou deslocam; ao mesmo tempo, conectam-nas com novas tecnologias que permitem vigiar e identificar as pessoas. Entretanto, no exterior, as noções não são as mesmas. Em outras palavras, é importante observar a presença, ou as tentativas de implantar tecnologias de identificação que já são comuns nas sociedades contemporâneas,

mas há também as particularidades que caracterizam este processo em vários outros lugares do mundo.<sup>29</sup>

O registro e a identificação como atividade estatal básica está sujeito a mudanças e adaptações. A tecnologia e a Internet possibilitam que o Estado gerencie grandes bancos de dados digitais e utilize-o para a sua administração. Essa função Estatal é legítima desde que gerenciada para o fim legítimo e previamente justificado perante a sociedade.

Porém, ao tratar e armazenar dados pessoais o Estado deve levar em conta que a responsabilidade de os proteger lhe é inerente, o que o incumbe em refletir sobre os desafios oriundos das novas tecnologias aplicadas.

Ademais, políticas como a do RCN, que têm um escopo tão abrangente e com potencial de refletir na construção da identidade da pessoa não só no setor público, mas também no setor privado, devem ser amplamente discutidas com a sociedade como um todo. Daí a importância da participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, seja através da participação em audiências públicas, seja exigindo mais transparência na formulação delas.

## Referências

ARPEN.SP. *Brasil atinge marca de 1% de sub-registro de nascimento aponta IBGE*. ARPEN.SP. Informativo mensal, ano 16, nº 166, dezembro de 2015. Pg. 14-19.

ANOREG.SP. *Votem não ao Projeto de Lei (PL) 1775/15 (Registro Civil): Câmara lança enquete sobre novo Registro Civil Nacional*, em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25459:camara-lanca-enquete-sobre-novo-registro-civil-nacional&catid=19:destaque&Itemid=180](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25459:camara-lanca-enquete-sobre-novo-registro-civil-nacional&catid=19:destaque&Itemid=180)>. Acesso em 30 de mai. 2016.

*PL 1775/2015 pode elevar gastos do governo em mais de R\$ 2 bilhões*, em: <[http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26552](http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26552)>

<sup>29</sup> DONEDA, Danilo; KANASHIRO Marta. *O novo sistema brasileiro de identificação - traços exclusivos de uma transformação geral*. *Politics*. Setembro 2012. Disponível em: <<https://www.politics.org.br/edicoes/o-novo-sistema-brasileiro-de-identifica%C3%A7%C3%A3o-tra%C3%A7os-exclusivos-de-uma-transforma%C3%A7%C3%A3o-geral>>

- pl-1775-2015-pode-elevar-gastos-do-governo-em-mais-de-r-2-bilhoes&catid=52&Itemid=184>. Acesso em 30 de mai. 2016.
- Câmara dos Deputados. Audiências e Seminários do PL 1775/2015. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-1775-15-registro-civil-nacional-rcn>>. Acesso em 30 de mai. 2016.
- CRUZ, Luciene. *SMPE entrega baixa automática de empresas e anuncia programa Bem Mais Simples Brasil*. 05/03/2015. Disponível em: < <https://www.empresasimples.gov.br/-/smpe-entrega-baixa-automatica-de-empresas-e-anuncia-programa-bem-mais-simples-brasil>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.
- DONEDA, Danilo; KANASHIRO Marta. *O novo sistema brasileiro de identificação - traços exclusivos de uma transformação geral*. *Politics*. Setembro 2012. Disponível em: < <https://www.politics.org.br/edicoes/o-novo-sistema-brasileiro-de-identifica%C3%A7%C3%A3o-tra%C3%A7os-exclusivos-de-uma-transforma%C3%A7%C3%A3o-geral> > . Acesso em 20 de mar. 2016.
- KANASHIRO, Marta Mourão. *Biometria no Brasil e o Registro de Identidade Civil: novos rumos para identificação*. Tese de Doutorado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas na Universidade de São Paulo. 2011.
- ONU. *Divisão da População* em: < <http://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/>>. Acesso em 07 de jun. 2016.
- ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/ODS16.aspx>>. Acesso em 07 de jun. 2016.
- PIRES, R.; LOPEZ, F. 2010. *Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas décadas*. Ipea. Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, pp. 565-88.
- Portal Brasil. Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc). Disponível em: < <http://www.sirc.gov.br/>>. Acesso em 07 de mar. 2016.
- Portal Brasil. *Emissão da Carteira de Identidade (RG) é gratuita em todo o país*. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/10/emissao-da-carteira-de-identidade-RG-e-gratuita-em-todo-pais>>. Acesso em: 07 de mar. 2016.
- Portal empresa simples. Disponível em: < <https://www.empresasimples.gov.br/> > Acesso em: 09 de jun. 2016.