



## MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

### RELATÓRIO DE AIR

Brasília, 09 de janeiro de 2024.

#### 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Trata-se da **Análise de Impacto Regulatório (AIR)** da proposta de regulamentação que tem por objetivo alterar o Anexo III da Resolução CONTRAN nº 886, de 13 de dezembro de 2021, que regulamenta as especificações, a produção e a expedição da Carteira Nacional de Habilitação (CNH).

1.2. Além disso, pretende-se alterar o Anexo da Portaria SENATRAN nº 968, de 25 de julho de 2022, que estabelece os procedimentos de coleta e armazenamento de dados biométricos dos condutores e constituição do banco de imagens do Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH).

1.3. Nesse sentido, explica-se que em 11 de setembro de 2023, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) encaminhou proposta de alteração do Anexo da aludida Resolução (documento SUPER 7530802, processo administrativo nº 50000.026775/2023-88), nos seguintes termos:

ANEXO IV, da Resolução Contran 886/2021:

Redação atual:

"e) O candidato ou condutor não poderá estar utilizando óculos, bonés, gorros, chapéus ou qualquer outro item de vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça"

Propostas da PRF:

Acrescentar ao item 1 FOTOGRAFIA, do referido anexo, o texto abaixo:

"ressalvados aqueles que fazem parte de vestuário relacionado à crença ou religião, desde que não cubra o rosto de forma a impedir a sua correta identificação."

1.4. Nesse contexto, a PRF relatou tratar-se de demanda enviada pela Associação Nacional de Juristas Islâmicos (ANAJI), em razão de as mulheres muçumanas estarem sendo obrigadas a retirarem o véu islâmico para a fotografia da CNH em alguns DETRAN.

1.5. Acrescentou que, segundo a ANAJI, *"os estados de SP, RJ, PR, SC já aceitam a utilização de fotos com o véu, em MT foi permitido o uso do véu por decisão judicial e nos estados do ES e CE ainda existe a determinação de que a foto deva ser tirada sem o véu. Informaram também que nas fotos do passaporte e do Registro Geral já não encontram dificuldade nesse sentido, somente na emissão da CNH."*

1.6. Argumentou a PRF *"que o véu não traz prejuízo para a fiel identificação de suas portadoras, não havendo razão para que o mesmo procedimento que já é amplamente aceito no RG e no Passaporte, não o possa sê-lo também na CNH-e. Vale destacar que a alteração sugerida, não é restrita ao véu islâmico, a proposta abrange também outras indumentárias religiosas, como por exemplo os hábitos das freiras."*

1.7. Dessa feita, a PRF apresentou proposta de alteração ao Anexo da Resolução CONTRAN nº 886, de 2021, a fim de inserir, na alínea "e", ressalva quanto ao uso de vestuário/acessório que *"fazem parte de vestuário relacionado à crença ou religião, desde que não cubra o rosto ou se prolongue à sua frente, de forma a impedir a sua correta identificação."*

1.8. Insta salientar que a matéria tem sido objeto de demandas judiciais, a exemplo da Ação Civil Pública (ACP) nº 5009191-49.2012.404.7005/PR (processo administrativo nº 00692.010445/2015-41), movida pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da União e do Departamento de Trânsito do Estado do Paraná (DETRAN/PR), em que a União e o DETRAN/PR foram condenados a *"permitir que todas as*

*religiosas em atuação na circunscrição da subseção de Cascavel possam retirar e renovar a Carteira Nacional de Habilitação com o hábito religioso completo, sem cobrir a orelha e cobrindo a parte de trás da cabeça, desde que comprovem perante o DETRAN/PR que fazem parte e estão oficialmente reconhecidas pela Instituição que afirmam integrar."*

1.9. Destaca-se, sobre a referida ACP, que a CONJUR/MT, mediante a COTA n. 01978/2023/CONJUR-MT/CGU/AGU (SUPER 7610957), fez referência ao OFÍCIO n. 01875/2023/SGCT/AGU, de 29 de setembro de 2023, no qual a Secretaria-Geral de Contencioso (SSGT/AGU) da Advocacia-Geral da União informou que "*o processo está liberado para inclusão na pauta presencial do STF.*" Trata-se do Recurso Extraordinário (RE) 859376, que teve repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

1.10. Além da ACP supracitada, pontua-se que SENATRAN já se manifestou quanto ao tema no âmbito da Ação Civil Pública nº 5008194-39.2019.4.03.6103 (processos administrativos nº 00570.001480/2019-80 e nº 00688.001431/2021-44) e da Ação Judicial nº 1000076-25.2022.4.01.3604 (processo administrativo nº 00410.028946/2022-22).

1.11. A ACP nº 5008194-39.2019.4.03.6103 foi proposta pela Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada em face da União objetivando, liminarmente, que "*os Departamentos Estaduais de Trânsito sejam compelidos a autorizar que as religiosas integrantes da Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada sejam fotografadas utilizando o hábito religioso nas respectivas CNHs, sob pena de imposição de multa diária de R\$ 200,00 (duzentos reais) em caso de descumprimento*". No mérito, requer que "*a UNIÃO, através de seus órgãos administrativos de trânsito, se abstenha de fixar ou impor qualquer penalidade aos Departamentos Estaduais de Trânsito, responsável pela confecção e emissão da CNH*".

1.12. Ao apreciar o pedido liminar, o Juízo da 2ª Vara Federal de São José dos Campos proferiu decisão nos seguintes termos:

(...)

Ante o exposto – e sem prejuízo de eventual revisão desta decisão em sede de sentença, tendo em vista ser inerente a este tipo de juízo provisório o seu caráter precário -, DEFIRO A LIMINAR PLEITEADA, para determinar ao DETRAN e ao DENATRAN que deem andamento aos procedimentos de emissão e renovação das CNHs das religiosas integrantes da parte autora (Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada), permitindo que estas permaneçam com o hábito religioso na fotografia para o documento.

Oficie-se ao DETRAN/SP - Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo: Rua Boa Vista, 209, CEP: 00114-001, São Paulo – SP; e, ao DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito: Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Ed. Sede, Brasília, CEP: 70044-900, Distrito Federal – DF (endereços indicados sob ID47638923), para ciência e imediato cumprimento da presente decisão.

1.13. Na ocasião, foi expedido o Ofício-Circular nº 862/2021/CGNF-DENATRAN/DENATRAN/SNTT (SEI nº 4113380) aos dirigentes dos DETRAN solicitando o cumprimento da decisão em comento (processo administrativo nº 00570.001480/2019-80), no sentido de "*permitir que as religiosas integrantes da Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada permaneçam com o hábito religioso na fotografia para obtenção e renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH).*"

1.14. Cita-se, por fim, a Ação Judicial nº 1000076-25.2022.4.01.3604, proposta pela Diocese de Diamantino e por Eva Tatiana Delmondes de Souza em face da União e do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso (DETRAN/MT) objetivando, liminarmente, a renovação da CNH da segunda requerente, com fotografia utilizando hábito religioso completo, composto por vestido e véu que cobre apenas a parte de trás da cabeça. No mérito, requer a confirmação da liminar, bem como autorização para que todas as religiosas que comprovadamente façam parte da Sociedade de Vida Apostólica "Companhia das Discípulas do Divino Pastor" obtenham a CNH ou a sua renovação utilizando hábito religioso completo.

1.15. Oportuno destacar que, nos autos do processo administrativo relacionado à ACP nº 5008194-39.2019.4.03.6103, a AGU considerou a hipótese de encaminhamento do tema para apreciação da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF). No mencionado processo, a Procuradoria-Regional da União da 3ª Região informou que o extinto Ministério da Mulher Família e Direitos Humanos havia indicado, na Nota Técnica nº 4/2021/DEPEDH/SNPG/MMFDH, com

*diversos argumentos e informações, que seria relevante a realização de tratativas conciliatórias na ação civil pública em tela, “a fim de definir um parâmetro de exceção para o caso específico, seja flexibilizada a exigência para que se permita a utilização de hábito religioso nas respectivas fotos das CNHs das integrantes da Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada.”*

1.16. Assim, diante da Nota supracitada, questionou-se a possibilidade de serem iniciadas tratativas conciliatórias na Ação Civil Pública em tela. Na ocasião, o extinto DENATRAN informou que não possuía interesse de conciliação no caso.

1.17. Em 15 de maio de 2023, a AGU novamente questionou o interesse da SENATRAN em permanecer ou não na mediação, *cujo objeto se refere a eventual inconstitucionalidade da Resolução n. 1.515/2018, que impede a utilização do hábito religioso nas fotografias para fins de expedição da Carteira Nacional de Habilitação.* Mediante o Despacho nº 226/2023/CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN (SUPER 7126456), a SENATRAN informou que *“ não há interesse desta Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN) em permanecer na mediação realizada pela Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal.”* Não obstante, foi relatada a intenção do Secretário Nacional de Trânsito *“em adequar a Resolução CONTRAN nº 886, de 13 de dezembro de 2021, e a Portaria SENATRAN nº 968, de 25 de julho de 2022, de modo a permitir que na fotografia da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) as condutoras religiosas estejam utilizando o hábito (véu), haja vista a existência de norma internacional nesse sentido.”*

## **2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO**

2.1. A Resolução CONTRAN nº 886, de 13 de dezembro de 2021, regulamenta as especificações, a produção e a expedição da CNH.

2.2. Inicialmente, as instruções para o preenchimento dos dados variáveis da CNH, incluindo os critérios a serem observados na fotografia, estavam previstas no Anexo IV da aludida norma:

### **"ANEXO IV**

#### **INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DOS DADOS VARIÁVEIS DA CNH.**

O padrão estabelecido no Anexo 6 da Convenção de Viena de 1968 para o documento de habilitação estabelece um conjunto de dados obrigatórios com numerações padronizadas que devem figurar no anverso e no verso do documento nacional. Os dados obrigatórios são indicados pela numeração 1, 2, 3, 4a, 4b, 4c, 5, 6, 7, 9 e 12.

Com relação às imagens da fotografia e assinatura, necessárias à emissão da CNH, o processo de captura e armazenamento deverá ser feito diretamente pelos Órgãos e Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal ou, sendo necessária a terceirização desses serviços, os mesmos somente deverão ser realizados pelas empresas inscritas e credenciadas junto à SENATRAN, observadas as normas e especificações estabelecidas em Portaria da SENATRAN para o banco de imagens do RENACH.

1. FOTOGRAFIA: a mais recente possível, que garanta o perfeito reconhecimento fisionômico do candidato ou condutor, impressa no documento, por processo eletrônico, obtida do original aposta no formulário RENACH ou através de outro mecanismo de captura eletrônica de imagem. A fotografia deverá atender às seguintes características:

- a) Colorida;
- b) Dimensão padrão 3x4 cm (seja em papel, seja em meio eletrônico);
- c) O fundo deverá ser na cor branca;
- d) Representar a visão completa da cabeça do condutor e ombros, com a imagem da face centralizada na fotografia, devendo a área da face ocupar mais de 50% da fotografia;
- e) O candidato ou condutor não poderá estar utilizando óculos, bonés, gorros, chapéus ou qualquer outro item de vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça;
- f) A imagem da face não poderá ter qualquer tipo de inclinação (para direita ou esquerda, para cima ou para baixo), devendo a fotografia representar o condutor olhando para frente, sem piscar;
- g) A imagem não poderá conter qualquer tipo de manchas, alterações, deformações, retoques ou correções."

2.3. Em 26 de maio de 2022, foi editada a Deliberação CONTRAN nº 259, que substituiu os Anexos I, III e IV da referida norma. A citada Deliberação manteve a redação do item 1 (fotografia) do Anexo IV da Resolução nº 886, de 2021.

2.4. A Deliberação CONTRAN nº 259, de 2022, foi referendada pela Resolução CONTRAN nº 976, de 18 de julho de 2022. A citada Resolução suprimiu do texto da Resolução nº 886, de 2021, as especificações técnicas, a indicação e a localização dos itens de segurança e composição das cores da CNH, que passaram a ser disponibilizados somente para as empresas credenciadas ou em processo de credenciamento junto à SENATRAN para produzir a CNH, conforme art. 4º da Resolução nº 976, de 2022:

Art. 4º As especificações técnicas, indicação e localização dos itens de segurança e composição das cores da CNH serão disponibilizados para as empresas credenciadas ou em processo de credenciamento junto ao órgão máximo executivo de trânsito da União para produzir a CNH.

2.5. Todavia, foram mantidas as exigências para a fotografia constante na CNH, que passaram a integrar o Anexo III da Resolução nº 886, de 2021:

#### "ANEXO III

##### INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DOS DADOS VARIÁVEIS DA CNH.

O padrão estabelecido no Anexo 6 da Convenção de Viena de 1968 para o documento de habilitação estabelece um conjunto de dados obrigatórios com numerações padronizadas que devem figurar no anverso e no verso do documento nacional. Os dados obrigatórios são indicados pela numeração 1, 2, 3, 4a, 4b, 4c, 5, 6, 7, 9 e 12.

Com relação às imagens da fotografia e assinatura, necessárias à emissão da CNH, o processo de captura e armazenamento deverá ser feito diretamente pelos Órgãos e Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal ou, sendo necessária a terceirização desses serviços, os mesmos somente deverão ser realizados pelas empresas inscritas e credenciadas junto à SENATRAN, observadas as normas e especificações estabelecidas em Portaria da SENATRAN para o banco de imagens do RENACH.

**1. FOTOGRAFIA:** a mais recente possível, que garanta o perfeito reconhecimento fisionômico do candidato ou condutor, impressa no documento, por processo eletrônico, obtida do original aposta no formulário RENACH ou através de outro mecanismo de captura eletrônica de imagem. A fotografia deverá atender às seguintes características:

- a) Colorida;
  - b) Dimensão padrão 3x4 cm (seja em papel, seja em meio eletrônico);
  - c) O fundo deverá ser na cor branca;
  - d) Representar a visão completa da cabeça do condutor e ombros, com a imagem da face centralizada na fotografia, devendo a área da face ocupar mais de 50% da fotografia;
  - e) O candidato ou condutor não poderá estar utilizando óculos, bonés, gorros, chapéus ou qualquer outro item de vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça;**
  - f) A imagem da face não poderá ter qualquer tipo de inclinação (para direita ou esquerda, para cima ou para baixo), devendo a fotografia representar o condutor olhando para frente, sem piscar;
  - g) A imagem não poderá conter qualquer tipo de manchas, alterações, deformações, retoques ou correções."
- (grifamos)

2.6. Conforme exposto na alínea "e" do item 1 do anexo III da Resolução nº 886, de 2021, *o candidato ou condutor não poderá estar utilizando óculos, bonés, gorros, chapéus ou qualquer outro item de vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça.*

2.7. Observa-se que, a despeito das alterações normativas, foram mantidas as exigências quanto à fotografia do condutor, no sentido de que não se utilize item de vestuário ou acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça.

2.8. Vale destacar que a SENATRAN editou a Portaria nº 968, de 25 de julho de 2022, que estabelece os procedimentos de coleta e armazenamento de dados biométricos dos condutores e constituição do banco de imagens do Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH).

2.9. O item 1.1 do Anexo da mencionada Portaria estabelece os requisitos para captura da fotografia frontal da face, conforme segue:

1.1. Captura da Fotografia Frontal da Face (padrão ISO IEC 19794-5)

1.1.1. A captura da fotografia frontal da face deve ter controle automático de qualidade da imagem, com base na tecnologia de reconhecimento facial, assegurando que a imagem obtida estará em estrita conformidade com as seguintes definições:

1.1.1.1. Sem reflexos nas lentes dos óculos eventualmente usados.

1.1.1.2. A fotografia deve ser gerada em formato de imagem (PNG ou JPEG ISO/IEC 10918), com resolução mínima de 300 dpi, com cor, e o arquivo final deverá possuir tamanho máximo de 100 KB.

1.1.1.3. Compressões sucessivas (salvamentos sucessivos do arquivo) da fotografia devem ser evitadas.

1.1.1.4. Para garantir que a face está inteiramente visível, as seguintes proporções devem ser respeitadas:

1.1.1.4.1. A face deve ocupar entre 50% a 75% da largura da imagem.

1.1.1.4.1. A distância entre a ponta do queixo e o centro superior da face deve ocupar entre 60% e 90% da altura total da imagem.

1.1.2. A imagem deve ser colorida, com o formato mínimo de 640 x 480 pixels.

1.1.3. O requerente deve estar em posição frontal em relação à lente da câmera com a face perfeitamente visível e centralizada seguindo as regras de acordo com a Norma ISO/IEC 19794-5.

1.1.4. O plano de fundo deve ser de cor clara e uniforme preferencialmente branca.

1.1.5. A fotografia deve ser focada na face do requerente e sem distorções como borramento (blurring) e quadriculado (blocking).

1.1.6. Os olhos do requerente devem estar abertos, com olhar direcionado para a câmera e na horizontal, exceto em caso de restrições físicas ou médicas do requerente, e sem obstruções, como cabelo sobre os olhos.

1.1.7. A boca do requerente deve estar fechada e sem oclusão, salvo exceções autorizadas pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.

1.1.8. A iluminação deve ser homogênea sem sombras em partes da face e sem quaisquer reflexos ou penumbras em qualquer parte da fotografia, portanto a iluminação não pode ser excessiva nem insuficiente e deve incidir sobre o rosto de modo que não ocorram distorções como olhos vermelhos ou ofuscação.

**1.1.9. A face deve estar sem obstrução facial (cabelo sobre o rosto, chapéu, boné e outros), excetuados os casos de restrições físicas ou médicas do requerente, por exemplo uso de próteses ou órteses, ou ainda casos autorizados pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal**

1.1.10. Os requerentes que usam óculos devem preferencialmente retirá-los, devendo ser utilizados em casos de extrema necessidade e estes não podem ter armação grossa ou que obstrua parte dos olhos. As lentes devem ser transparentes (não podem ser coloridas ou escuras) e não podem exibir reflexos.

1.1.11. Em hipótese alguma a fotografia pode conter objetos que atrapalhem a identificação da face ou outras pessoas além do requerente.

(grifamos)

2.10. Nota-se que o item 1.1.9 do Anexo da Portaria SENATRAN nº 968, de 2022, tal como a Resolução nº 886, de 2021, proíbe o uso de item de vestuário/acessório que cubra a face do candidato ou condutor, trazendo, como exceção, tão somente casos de restrições físicas ou médicas ou, ainda, casos autorizados pelo DETRAN.

2.11. Todavia, conforme exposto pela PRF, em razão da previsão constante na Resolução nº 886, de 2021, mulheres mulçumanas estariam sendo obrigadas a retirarem o véu islâmico para a fotografia da CNH em alguns DETRAN. Acrescenta que *o véu não traz prejuízo para a fiel identificação de suas portadoras, não havendo razão para que o mesmo procedimento que já é amplamente aceito no RG e no Passaporte, não o possa sê-lo também na CNH-e. Vale destacar que a alteração sugerida, não é restrita ao véu islâmico, a proposta abrange também outras indumentárias religiosas, como por exemplo os hábitos das freiras.*

2.12. No caso do hábito utilizado por freiras, consoante demonstrado alhures, há inúmeros questionamentos junto ao Poder Judiciário objetivando provimento jurisdicional no sentido de permitir que as religiosas possam obter e renovar a CNH utilizando o hábito religioso completo na fotografia para o documento. Inclusive, foi reconhecida a repercussão geral do tema pelo STF no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) 859376.

2.13. Trata-se, portanto, do problema regulatório a ser solucionado.

### **3. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES ECONÔMICOS, DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DOS DEMAIS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO**

## IDENTIFICADO

3.1. Conforme exposto pela Polícia Rodoviária Federal, em razão da vedação inserta na Resolução nº 886, de 2021, mulheres mulçumanas estariam sendo obrigadas a retirarem o véu islâmico para a fotografia da CNH em alguns DETRAN.

3.2. Ressalta, ainda, que o problema alcançaria também outras indumentárias religiosas, como, por exemplo, os hábitos das freiras.

3.3. No caso do hábito utilizado por freiras, consoante já disposto nesta manifestação, há inúmeros questionamentos junto ao Poder Judiciário objetivando provimento jurisdicional no sentido de permitir que as religiosas possam obter e renovar a CNH utilizando o hábito religioso completo na fotografia para o documento. Inclusive, foi reconhecida a repercussão geral do tema pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) 859376.

3.4. Citam-se as ações judiciais que foram objeto de manifestação da SENATRAN:

I - Ação Civil Pública (ACP) nº 5009191-49.2012.404.7005/PR (processo administrativo nº 00692.010445/2015-41), movida pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da União e do Departamento de Trânsito do Estado do Paraná (DETRAN/PR), em que a União e o DETRAN/PR foram condenados a *"permitir que todas as religiosas em atuação na circunscrição da subseção de Cascavel possam retirar e renovar a Carteira Nacional de Habilitação com o hábito religioso completo, sem cobrir a orelha e cobrindo a parte de trás da cabeça, desde que comprovem perante o DETRAN/PR que fazem parte e estão oficialmente reconhecidas pela Instituição que afirmam integrar"*;

II - Ação Civil Pública nº 5008194-39.2019.4.03.6103 (processos administrativos nº 00570.001480/2019-80 e nº 00688.001431/2021-44), proposta pela Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada em face da União objetivando, liminarmente, que *"os Departamentos Estaduais de Trânsito sejam compelidos a autorizar que as religiosas integrantes da Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada sejam fotografadas utilizando o hábito religioso nas respectivas CNHs, sob pena de imposição de multa diária de R\$ 200,00 (duzentos reais) em caso de descumprimento"*. No mérito, requer que *"a UNIÃO, através de seus órgãos administrativos de trânsito, se abstenha de fixar ou impor qualquer penalidade aos Departamentos Estaduais de Trânsito, responsável pela confecção e emissão da CNH"*. Ao apreciar o pedido liminar, o Juízo da 2ª Vara Federal de São José dos Campos proferiu decisão nos seguintes termos:

(...)

Ante o exposto – e sem prejuízo de eventual revisão desta decisão em sede de sentença, tendo em vista ser inerente a este tipo de juízo provisório o seu caráter precário -, DEFIRO A LIMINAR PLEITEADA, para determinar ao DETRAN e ao DENATRAN que deem andamento aos procedimentos de emissão e renovação das CNHs das religiosas integrantes da parte autora (Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada), permitindo que estas permaneçam com o hábito religioso na fotografia para o documento.

Oficie-se ao DETRAN/SP - Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo: Rua Boa Vista, 209, CEP: 00114-001, São Paulo – SP; e, ao DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito: Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Ed. Sede, Brasília, CEP: 70044-900, Distrito Federal – DF (endereços indicados sob ID47638923), para ciência e imediato cumprimento da presente decisão.

Na ocasião, foi expedido o Ofício-Circular nº 862/2021/CGNF-DENATRAN/DENATRAN/SNTT (SEI nº 4113380) aos dirigentes dos DETRAN solicitando o cumprimento da decisão em comento (processo administrativo nº 00570.001480/2019-80), no sentido de *"permitir que as religiosas integrantes da Congregação das Pequenas Missionárias de Maria Imaculada permaneçam com o hábito religioso na fotografia para obtenção e renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH)"*; e

III - Ação Judicial nº 1000076-25.2022.4.01.3604 (processo administrativo nº 00410.028946/2022-22), proposta pela Diocese de Diamantino e por Eva Tatiana Delmondes de Souza em face da União e do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso (DETRAN/MT) objetivando, liminarmente, a renovação da CNH da segunda requerente, com fotografia utilizando hábito religioso completo, composto por vestido e

véu que cobre apenas a parte de trás da cabeça. No mérito, requer a confirmação da liminar, bem como autorização para que todas as religiosas que comprovadamente façam parte da Sociedade de Vida Apostólica "Companhia das Discípulas do Divino Pastor" obtenham a CNH ou a sua renovação utilizando hábito religioso completo.

3.5. Destarte, além dos condutores mencionados, que estão diretamente envolvidos com o problema regulatório identificado, são igualmente afetados os órgãos do Poder Judiciário, a SENATRAN e os DETRAN (que são acionados judicialmente), a Advocacia-Geral da União, a quem compete a defesa dos interesses da União em Juízo e a respectiva Procuradoria do Estado.

#### **4. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

4.1. A fundamentação legal que ampara a ação do CONTRAN está prevista nos incisos I e X do art. 12 e no art. 159 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), assim como na alínea "e" do item 1 do Anexo III da Resolução CONTRAN nº 886, de 2021:

CTB

Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

.....

X - normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos;

Art. 159. A Carteira Nacional de Habilitação, expedida em meio físico e digital, de acordo com as especificações do Contran, atendidos os pré-requisitos estabelecidos neste Código, conterà fotografia, identificação e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do condutor, terá fê pública e equivalerá a documento de identidade em todo o território nacional.

.....

Resolução CONTRAN nº 886, de 2021

ANEXO III

1. ....

e) O candidato ou condutor não poderá estar utilizando óculos, bonés, gorros, chapéus ou qualquer outro item de vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça;

4.2. Ademais, destaca-se que a edição de Portaria pela SENATRAN tem fundamento legal nos incisos I, VI, VII e XX do art. 19 do CTB e no item 1.1.9 do Anexo da Portaria nº 968, de 25 de julho de 2022:

CTB

Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito e a execução das normas e diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN, no âmbito de suas atribuições;

.....

VI - estabelecer procedimentos sobre a aprendizagem e habilitação de condutores de veículos, a expedição de documentos de condutores, de registro e licenciamento de veículos;

VII - expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o de Licenciamento Anual mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal;

.....

XX – expedir a permissão internacional para conduzir veículo e o certificado de passagem nas alfândegas mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal ou a entidade habilitada para esse fim pelo poder público federal; (Redação dada pela lei nº 13.258, de 2016)

Portaria SENATRAN nº 968, de 2022

ANEXO

1.1.9. A face deve estar sem obstrução facial (cabelo sobre o rosto, chapéu, boné e outros), excetuados os casos de restrições físicas ou médicas do requerente, por exemplo uso de próteses ou órteses, ou ainda casos autorizados pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal

## 5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

5.1. O objetivo pretendido com a regulamentação em análise é solucionar o problema apontado pela PRF e pela Associação Nacional de Juristas Islâmicos (ANAJI), diante da vedação inserta pela Resolução CONTRAN nº 886, de 2021, no sentido de que "*mulheres mulçumanas estariam sendo obrigadas a retirarem o véu islâmico para a fotografia da CNH em alguns DETRAN.*"

5.2. Ressalta-se que o problema *alcançaria também outras indumentárias religiosas, como, por exemplo, os hábitos das freiras.*

5.3. Salienta-se, conforme já exposto, que a alínea "e" do item 1 do Anexo III da Resolução nº 886, de 2021, proíbe a utilização de qualquer tipo de vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça, para a fotografia do candidato ou condutor nos processos de habilitação. Segue o dispositivo:

### "ANEXO III

#### INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DOS DADOS VARIÁVEIS DA CNH.

O padrão estabelecido no Anexo 6 da Convenção de Viena de 1968 para o documento de habilitação estabelece um conjunto de dados obrigatórios com numerações padronizadas que devem figurar no anverso e no verso do documento nacional. Os dados obrigatórios são indicados pela numeração 1, 2, 3, 4a, 4b, 4c, 5, 6, 7, 9 e 12.

Com relação às imagens da fotografia e assinatura, necessárias à emissão da CNH, o processo de captura e armazenamento deverá ser feito diretamente pelos Órgãos e Entidades Executivos de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal ou, sendo necessária a terceirização desses serviços, os mesmos somente deverão ser realizados pelas empresas inscritas e credenciadas junto à SENATRAN, observadas as normas e especificações estabelecidas em Portaria da SENATRAN para o banco de imagens do RENACH.

**1. FOTOGRAFIA:** a mais recente possível, que garanta o perfeito reconhecimento fisionômico do candidato ou condutor, impressa no documento, por processo eletrônico, obtida do original aposta no formulário RENACH ou através de outro mecanismo de captura eletrônica de imagem. A fotografia deverá atender às seguintes características:

- a) Colorida;
  - b) Dimensão padrão 3x4 cm (seja em papel, seja em meio eletrônico);
  - c) O fundo deverá ser na cor branca;
  - d) Representar a visão completa da cabeça do condutor e ombros, com a imagem da face centralizada na fotografia, devendo a área da face ocupar mais de 50% da fotografia;
  - e) O candidato ou condutor não poderá estar utilizando óculos, bonés, gorros, chapéus ou qualquer outro item de vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça;**
  - f) A imagem da face não poderá ter qualquer tipo de inclinação (para direita ou esquerda, para cima ou para baixo), devendo a fotografia representar o condutor olhando para frente, sem piscar;
  - g) A imagem não poderá conter qualquer tipo de manchas, alterações, deformações, retoques ou correções."
- (grifamos)

5.4. Além disso, o item 1.1.9 do Anexo da Portaria SENATRAN nº 968, de 2022, tal como a Resolução nº 886, de 2021, proíbe o uso de item de vestuário/acessório que cubra a face do candidato ou condutor, trazendo, como exceção, tão somente casos de restrições físicas ou médicas ou, ainda, casos autorizados pelo DETRAN:

1.1. Captura da Fotografia Frontal da Face (padrão ISO IEC 19794-5)

1.1.1. A captura da fotografia frontal da face deve ter controle automático de qualidade da imagem, com base na tecnologia de reconhecimento facial, assegurando que a imagem obtida estará em estrita conformidade com as seguintes definições:

1.1.1.1. Sem reflexos nas lentes dos óculos eventualmente usados.

1.1.1.2. A fotografia deve ser gerada em formato de imagem (PNG ou JPEG ISO/IEC 10918), com resolução mínima de 300 dpi, com cor, e o arquivo final deverá possuir tamanho máximo de 100 KB.

1.1.1.3. Compressões sucessivas (salvamentos sucessivos do arquivo) da fotografia devem ser

evitadas.

1.1.1.4. Para garantir que a face está inteiramente visível, as seguintes proporções devem ser respeitadas:

1.1.1.4.1. A face deve ocupar entre 50% a 75% da largura da imagem.

1.1.1.4.1. A distância entre a ponta do queixo e o centro superior da face deve ocupar entre 60% e 90% da altura total da imagem.

1.1.2. A imagem deve ser colorida, com o formato mínimo de 640 x 480 pixels.

1.1.3. O requerente deve estar em posição frontal em relação à lente da câmera com a face perfeitamente visível e centralizada seguindo as regras de acordo com a Norma ISO/IEC 19794-5.

1.1.4. O plano de fundo deve ser de cor clara e uniforme preferencialmente branca.

1.1.5. A fotografia deve ser focada na face do requerente e sem distorções como borramento (blurring) e quadriculado (blocking).

1.1.6. Os olhos do requerente devem estar abertos, com olhar direcionado para a câmera e na horizontal, exceto em caso de restrições físicas ou médicas do requerente, e sem obstruções, como cabelo sobre os olhos.

1.1.7. A boca do requerente deve estar fechada e sem oclusão, salvo exceções autorizadas pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.

1.1.8. A iluminação deve ser homogênea sem sombras em partes da face e sem quaisquer reflexos ou penumbras em qualquer parte da fotografia, portanto a iluminação não pode ser excessiva nem insuficiente e deve incidir sobre o rosto de modo que não ocorram distorções como olhos vermelhos ou ofuscação.

**1.1.9. A face deve estar sem obstrução facial (cabelo sobre o rosto, chapéu, boné e outros), excetuados os casos de restrições físicas ou médicas do requerente, por exemplo uso de próteses ou órteses, ou ainda casos autorizados pelos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal**

1.1.10. Os requerentes que usam óculos devem preferencialmente retirá-los, devendo ser utilizados em casos de extrema necessidade e estes não podem ter armação grossa ou que obstrua parte dos olhos. As lentes devem ser transparentes (não podem ser coloridas ou escuras) e não podem exibir reflexos.

1.1.11. Em hipótese alguma a fotografia pode conter objetos que atrapalhem a identificação da face ou outras pessoas além do requerente.

(grifamos)

## 6. DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS AO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

6.1. Tendo em vista o problema regulatório trazido à análise, apresentam-se as seguintes alternativas:

6.2. **1. Nada a fazer. Manter a vedação do uso de vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça do condutor, para a fotografia nos processos de habilitação.**

6.3. Essa alternativa apresenta graves prejuízos para os condutores, especialmente para mulheres de origem mulçumana e para as condutoras religiosas (freiras), na medida em que vai gerar as consequências a seguir.

a) violação aos direitos fundamentais (art. 5º, VI da CF/88) de liberdade de consciência e de crença;

b) tratamento desigual conferido pelos DETRAN de determinados estados, tendo em vista que alguns órgãos permitem o uso do véu/hábito e outros proibem;

c) ajuizamento de demandas junto ao Poder Judiciário;

d) adoção de entendimento contrário a regulamento internacional (*Technical Report, Portrait Quality, Reference Facial Images for MRTD, da ICAO*); e

e) adoção de procedimento distinto ao que vem sendo adotado para as fotografias do passaporte e da Carteira de Identidade Civil.

6.4. **2. Permitir, como exceção, o uso de itens de vestuário relacionados à crença ou religião (véus, hábitos, etc) e à queda de cabelo em decorrência de patologias ou tratamento médico, desde**

**que a face, a testa e o queixo estejam perfeitamente visíveis.**

6.5. Nessa hipótese, propõe-se a alteração do Anexo III da Resolução CONTRAN nº 886, de 2021, de forma a permitir que o candidato ou condutor utilize vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça, como exceção, nos casos de itens de vestuário relacionados à crença ou religião (véus, hábitos, etc) e à queda de cabelo em decorrência de patologias ou tratamento médico, desde que a face, a testa e o queixo estejam perfeitamente visíveis.

6.6. Da mesma forma, propõe-se a alteração do Anexo da Portaria SENATRAN nº 968, de 2022, para igualmente permitir o uso de itens de vestuário relacionados à crença ou religião (véus, hábitos, etc) e à queda de cabelo em decorrência de patologias ou tratamento médico, desde que a face, a testa e o queixo estejam perfeitamente visíveis.

6.7. Cumpre registrar que a matéria tem sido objeto de inúmeras demandas judiciais em que se pleiteia que as religiosas (freiras) possam obter e renovar a CNH utilizando o hábito religioso na fotografia.

6.8. Ademais, conforme noticiado pela Associação Nacional de Juristas Islâmicos (ANAJI), *os estados de SP, RJ, PR, SC já aceitam a utilização de fotos com o véu, em MT foi permitido o uso do véu por decisão judicial e nos estados do ES e CE ainda existe a determinação de que a foto deva ser tirada sem o véu. Informaram também que nas fotos do passaporte e do Registro Geral já não encontram dificuldade nesse sentido, somente na emissão da CNH.*"

6.9. Observa-se que alguns órgãos de trânsito, contrariando a norma do CONTRAN, já permitem o uso do hábito ou do véu nas fotografias do processo de habilitação.

6.10. Pontua-se, ainda, a existência de norma internacional, da ICAO, *International Civil Aviation Organization* (do inglês, Organização Internacional de Aviação Civil), intitulada "*Technical Report, Portrait Quality, Reference Facial Images for MRTD*", v.1.0, de abril de 2018; produzida por ISO/IEC JTC1 SC17 WG3 (disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/Documents/TR%20-%20Portrait%20Quality%20v1.0.pdf>), que trata da qualidade da fotografia em passaportes eletrônicos (Machine Readable Travel Document - MRTD).

6.11. Sobre o uso de acessórios que cobrem a cabeça, a citada norma da ICAO destaca o uso de véu por motivo religioso, além de circunstâncias médicas e culturais, conforme segue:

*5.3.5 Accessories: Head coverings*

*The region of the face, from the crown to the base of the chin, and from ear-to-ear, shall be clearly visible. Special care shall be taken in cases when veils, scarves or head covering cannot be removed for religious reasons to ensure these coverings do not obscure any facial features and do not generate shadow. Head coverings shall not be accepted except in circumstances specifically approved by the Issuing State of the MRTD. Such circumstances may be religious, medical or cultural. If head coverings are allowed, they shall be firm fitting and of a plain uniform colour with no pattern or no visible perforations and the region between hair lines, both forwards of the ears and chin including cheeks, mouth, eyes, and eyebrows shall be visible without any distortion or shadows. The elliptically shaped region between the following facial feature points as defined in ISO/IEC 14496-2 shall be visible without any intensive shadows:*

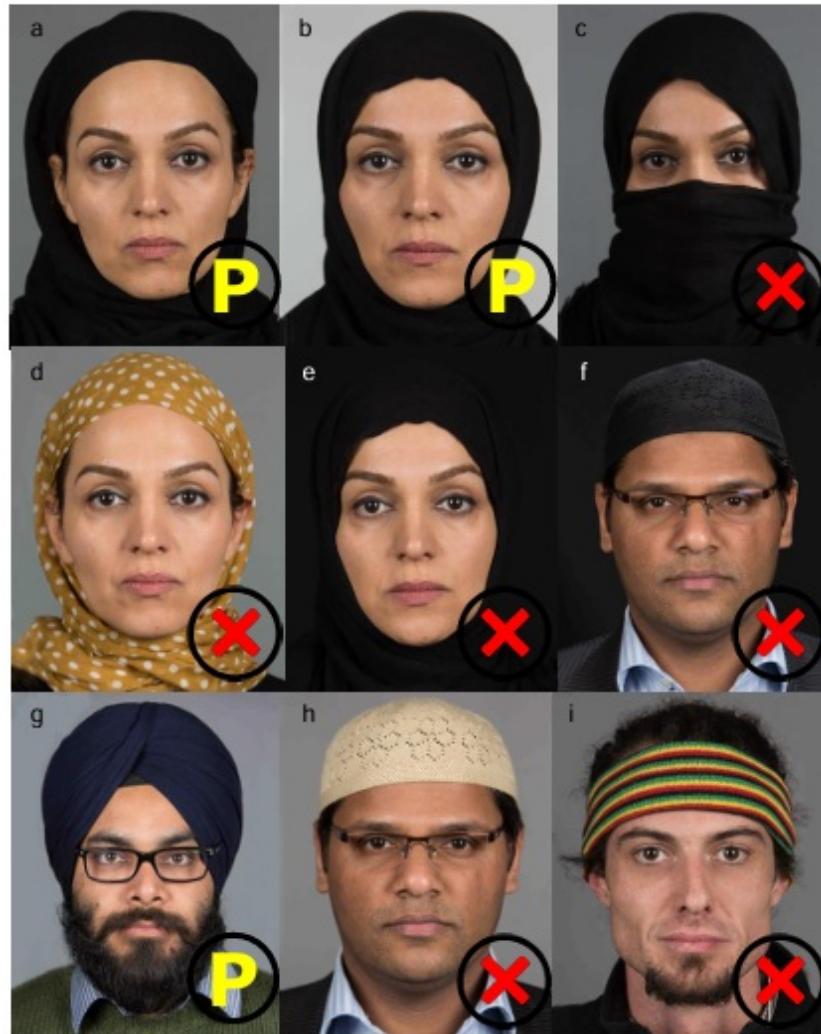
*2.1: Bottom of the chin,*

*10.9: Upper contact point between left ear and face,*

*10.10: Upper contact point between right ear and face, and*

*11.1: Middle border between hair and forehead.*

An issuer may or may not require that the ears are visible. The capture process should minimize shadows and obscuration of features in the facial region. This might involve adjustment of the head coverings. See Figure 31.



**Figure 31 — a), b) Compliance depends on issuer policy, c) Face not completely visible, d) Non-uniform head covering, e), f) Low background contrast, g) Compliance depends on issuer policy, h) Visible perforation, i) Non-religious head coverage.**

### 5.3.6 Accessories: Facial ornamentation

Facial ornamentation which obscures the face shall not be present. Concerning facial ornaments not obscuring the face, the issuer may use its discretion as to the extent to which facial ornaments may appear in the portrait. In any case, only permanently worn facial ornaments may appear in the portrait. See Figure 32.

6.12. Observa-se que a aludida norma internacional já autoriza, em casos excepcionais (motivo religioso, além de circunstâncias médicas e culturais), o uso de acessórios que cubram parte do rosto.

6.13. Nesse mesmo sentido, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) editou o documento "Orientação para fotografias padrão OACI em documentos" (disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-faro/faro-arquivos/publicacoes/fotografia-padrao-icao-orientacoes-anac.pdf>). Ao tratar de itens de chapelaria e véus, o citado documento enuncia:

Itens de chapelaria e véus:

- não são permitidos, exceto por motivos religiosos, mas suas características faciais, da parte inferior do queixo ao topo da testa e ambas as bordas de seu rosto devem ser claramente visíveis.



6.14. Verifica-se que o documento da ANAC igualmente autoriza, em casos excepcionais (motivos religiosos), o uso de véus, devendo as características faciais permanecerem visíveis (da parte inferior do queixo ao topo da testa em ambas as bordas do rosto). Destaca-se que tal documento é aderente ao documento produzido pela OACI (Organização de Aviação Civil Internacional) "*Technical Report "Portrait Quality (Reference Facial Images for MRTD)"*", v.1.0, de abril de 2018; formulado por ISO/IEC JTC1 SC17 WG3", acima mencionado.

6.15. Acrescenta-se que na página eletrônica do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em campo referente às "especificações da fotografia para o pedido de passaporte", (disponível em <https://www.gov.br/mre/pt-br/consulado-paris/servicos-consulares/passaporte/especificacoes-da-fotografia-para-o-pedido-de-passaporte>), foi identificada a recomendação a seguir:

Não serão permitidos quaisquer itens de chapelaria, exceto os utilizados por motivos religiosos, que, ainda assim, não podem impedir a visualização perfeita do rosto do requerente.

6.16. Além disso, a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército Brasileiro - Comando Logístico, no respectivo sítio eletrônico (<http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/noticias-menu/738-orienta-fotos-sisgcorp>), trouxe "Orientações sobre fotos - Padrão ICAO". Dessa feita, informou, em relação à manipulação de fotografias, que passará a utilizar o padrão da *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, já adotado por outros órgãos da Administração Pública, tais como o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Para tanto, sugeriu a observação das seguintes especificações:

- ◆ A fotografia deve ser tirada de frente contra fundo branco;
- ◆ O rosto e os ombros devem estar completamente enquadrados pela câmera e o requerente deve olhar diretamente para a câmera;
- ◆ Não pode haver reflexos, penumbras ou sombras em nenhuma parte da fotografia;
- ◆ O requerente deve apresentar fisionomia neutra, sem sorrir ou franzir o cenho;
- ◆ Os olhos devem estar abertos e visíveis;
- ◆ Caso use óculos, as lentes não podem refletir a luz ambiente ou da câmera. De maneira alguma podem ser utilizados óculos escuros ou óculos de armações grossas ou muito chamativas; e
- ◆ Não serão permitidos quaisquer itens de chapelaria, exceto os utilizados por motivos religiosos, que, ainda assim, não podem impedir a visualização perfeita do rosto do requerente.

Exemplos de fotografias apropriadas



6.17. Colacionam-se, a seguir, a título de exemplo, as especificações referentes à fotografia apresentadas por órgãos responsáveis pela confecção do documento de identificação civil.

6.18. Na página eletrônica da Polícia Científica de Santa Catarina (<https://www.policiacientifica.sc.gov.br/carteira-de-identidade/fotografias/>), constam as seguintes orientações para a fotografia da carteira de identidade:

Excepcionando-se os casos de hábitos religiosos, queda de cabelo em decorrência de patologias, tratamento médico ou deficiência visual, não podem estampar o requerente com a face coberta por cabelos, véu ou óculos escuros, ou trajando chapéu, boné, bandana ou outro objeto que encubra a cabeça, de modo a interferir na perfeita visualização das características do rosto do requerente;

Orientações religiosas serão respeitadas, sendo permitido o uso do hábito, turbante e outros que deixem o rosto à mostra.

6.19. A Polícia Civil do Distrito Federal apresentou especificações para a fotografia referente à Carteira de identidade (disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/conteudo/10/carteira-de-identidade#Fotografias-9>):

#### 9. DAS FOTOGRAFIAS

É seguido o padrão estabelecido pela Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO – Nações Unidas).

9.1. É necessário levar fotografia no dia do atendimento?

Não há necessidade de levar foto 3x4. As FOTOGRAFIAS são CAPTURADAS NO ATO do atendimento.

Observações Importantes sobre Fotografia:

(...)

Não podem estampar o requerente com a face coberta por cabelos, véu ou óculos escuros, ou trajando chapéu, boné, bandana ou outro objeto que encubra a cabeça, total ou parcialmente, de modo a interferir na perfeita visualização das características do rosto do requerente, excepcionando-se os casos de hábitos religiosos, queda de cabelo em decorrência de patologias, tratamento médico ou deficiência visual.

6.20. A Polícia Civil do Espírito Santo inseriu requisitos para a fotografia para confecção da carteira de identidade em sua página eletrônica (<https://pc.es.gov.br/carteira-de-identidade-rg>):

Requisitos:

- A fotografia deve ser tirada de frente e com o fundo branco;
- O rosto e os ombros devem estar completamente enquadrados pela câmera e o requerente deve olhar diretamente para a câmera;
- Não pode haver reflexos, penumbras ou sombras em nenhuma parte da fotografia;
- O requerente deve apresentar fisionomia neutra, sem sorrir ou franzir o cenho;
- Os olhos devem estar abertos e visíveis;
- Caso use óculos, as lentes não podem refletir a luz ambiente ou da câmera. Não podem ser utilizados óculos escuros ou com armações grossas;
- Não são permitidos quaisquer itens de chapelaria, exceto os utilizados por motivos religiosos. Os objetos religiosos porventura utilizados não podem impedir a visualização perfeita do rosto do requerente.

6.21. Nota-se que todos os órgãos preveem a utilização, em casos excepcionais, de véus religiosos, desde que não interfiram na perfeita visualização do rosto.

6.22. Destaca-se que a presente alternativa irá alinhar a regulamentação do CONTRAN, no que concerne às exigências para fotografia, ao regulamento técnico internacional existente sobre o tema (*Technical Report, Portrait Quality, Reference Facial Images for MRTD, do ICAO*) e aos procedimentos internos já adotados para o passaporte e para a identidade civil.

6.23. Infere-se, nessa toada, que a alternativa de número 2 se mostra a mais adequada para enfrentamento do problema regulatório identificado e para alcance do objetivo definido. Ademais, revela-se como a alternativa que gera menor impacto e menor custo regulatório para os agentes afetados pelo problema regulatório.

#### **7. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL QUANTO ÀS MEDIDAS ADOTADAS PARA SOLUÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO**

7.1. Conforme exposto no item anterior, há norma internacional tratando tema. Cuida-se de norma da ICAO, *International Civil Aviation Organization* (do inglês, Organização Internacional de Aviação Civil), intitulada "*Technical Report, Portrait Quality, Reference Facial Images for MRTD*", v.1.0, de abril de 2018; produzida por ISO/IEC JTC1 SC17 WG3 (disponível em: <chrome->

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/Documents/TR%20-%20Portrait%20Quality%20v1.0.pdf), que trata da qualidade da fotografia em passaportes eletrônicos (Machine Readable Travel Document - MRTD).

7.2. Sobre o uso de acessórios que cobrem a cabeça, a citada norma da ICAO destaca o uso de véu por motivo religioso, além de circunstâncias médicas e culturais, conforme se segue:

*5.3.5 Accessories: Head coverings*

*The region of the face, from the crown to the base of the chin, and from ear-to-ear, shall be clearly visible. Special care shall be taken in cases when veils, scarves or head covering cannot be removed for religious reasons to ensure these coverings do not obscure any facial features and do not generate shadow. Head coverings shall not be accepted except in circumstances specifically approved by the Issuing State of the MRTD. Such circumstances may be religious, medical or cultural. If head coverings are allowed, they shall be firm fitting and of a plain uniform colour with no pattern or no visible perforations and the region between hair lines, both forwards of the ears and chin including cheeks, mouth, eyes, and eyebrows shall be visible without any distortion or shadows. The elliptically shaped region between the following facial feature points as defined in ISO/IEC 14496-2 shall be visible without any intensive shadows:*

*2.1: Bottom of the chin,*

*10.9: Upper contact point between left ear and face,*

*10.10: Upper contact point between right ear and face, and*

*11.1: Middle border between hair and forehead.*

An issuer may or may not require that the ears are visible. The capture process should minimize shadows and obscuration of features in the facial region. This might involve adjustment of the head coverings. See Figure 31.



Figure 31 — a), b) Compliance depends on issuer policy, c) Face not completely visible, d) Non-uniform head covering, e), f) Low background contrast, g) Compliance depends on issuer policy, h) Visible perforation, i) Non-religious head coverage.

#### 5.3.6 Accessories: Facial ornamentation

Facial ornamentation which obscures the face shall not be present. Concerning facial ornaments not obscuring the face, the issuer may use its discretion as to the extent to which facial ornaments may appear in the portrait. In any case, only permanently worn facial ornaments may appear in the portrait. See Figure 32.

7.3. Observa-se que a aludida norma internacional já autoriza, em casos excepcionais (motivo religioso, além de circunstâncias médicas e culturais), o uso de acessórios que cubram parte do rosto.

7.4. Pontua-se, ainda, que diversos órgãos brasileiros aderiram à norma da ICAO, como demonstrado em linhas volvidas.

## 8. IDENTIFICAÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS

8.1. Assinala-se que eventuais efeitos e riscos decorrentes das alternativas identificadas no item 6, para enfrentamento do problema regulatório apontado nesta análise, foram enumerados após a respectiva identificação de cada alternativa. Não obstante, para melhor compreensão, os impactos constatados serão a seguir transcritos.

8.2. **Alternativa 1: Nada a fazer.**

8.3. Impactos:

a) violação aos direitos fundamentais de liberdade de consciência e de crença (art. 5º, VI da CF/88);

b) tratamento desigual conferido pelos DETRAN de determinados estados, tendo em vista que alguns órgãos permitem o uso do véu/hábito e outros proibem;

c) ajuizamento de demandas junto ao Poder Judiciário;

d) adoção de entendimento contrário a regulamento internacional (*Technical Report, Portrait Quality, Reference Facial Images for MRTD, da ICAO*); e

e) adoção de procedimento distinto ao que vem sendo adotado para as fotografias do passaporte e da Carteira de Identidade Civil.

8.4. **Alternativa 2: Permitir, como exceção, o uso de itens de vestuário relacionados à crença ou religião (véus, hábitos, etc) e à queda de cabelo em decorrência de patologias ou tratamento médico, desde que a face, a testa e o queixo estejam perfeitamente visíveis.**

8.5. Impactos:

a) alteração do Anexo III da Resolução CONTRAN nº 886, de 2021, de forma a permitir que o candidato ou condutor utilize vestuário/acessório que cubra parte do rosto ou da cabeça, como exceção, nos casos de itens de vestuário relacionados à crença ou religião (véus, hábitos, etc) e à queda de cabelo em decorrência de patologias ou tratamento médico, desde que a face, a testa e o queixo estejam perfeitamente visíveis;

b) alteração do Anexo da Portaria SENATRAN nº 968, de 2022, para igualmente permitir o uso de itens de vestuário relacionados à crença ou religião (véus, hábitos, etc) e à queda de cabelo em decorrência de patologias ou tratamento médico, desde que a face, a testa e o queixo estejam perfeitamente visíveis;

c) por fim às demandas judiciais que pleiteiam que as religiosas (freiras) possam obter e renovar a CNH utilizando o hábito religioso na fotografia;

d) unificação dos procedimentos adotados pelos DETRAN;

e) alinhamento da regulamentação do CONTRAN quanto às exigências para fotografia ao regulamento técnico internacional existente (*Technical Report, Portrait Quality, Reference Facial Images for MRTD, do ICAO*); e

f) alinhamento aos procedimentos já adotados para o passaporte e para a identidade civil.

## 9. CONCLUSÃO

9.1. Em face do exposto, entende-se que a solução regulatória consistente em alterar a Resolução CONTRAN nº 886, de 2021, de forma a permitir o uso de itens de vestuário relacionados à crença ou religião (véus, hábitos, etc) e à queda de cabelo em decorrência de patologias ou tratamento médico, desde que a face, a testa e o queixo estejam perfeitamente visíveis, constitui a medida mais adequada para enfrentamento do problema regulatório identificado. Ademais, revela-se como a alternativa que gera menor impacto e menor custo regulatório para os agentes afetados pelo problema regulatório.

9.2. Nesse prisma, propõe-se a edição de minuta de Resolução destinada a alterar a alínea "e" do item 1 do Anexo III da Resolução CONTRAN nº 886, de 2021. Por decorrência, propõe-se, também, a edição de minuta de Portaria para alterar o item 1.1.9 do Anexo da Portaria SENATRAN nº 968, de 2022.

9.3. Dessa feita, analisadas as alternativas disponíveis, conclui-se a presente Análise de Impacto Regulatório (AIR) com a recomendação de que a minuta de Resolução SUPER 7674876 seja submetida à apreciação do CONTRAN e a minuta de Portaria SUPER 7674939 seja apreciada pelo Secretário Nacional de Trânsito.

IZABELA RIZZOTTI SOUZA LIMA

Coordenadora-Geral de Regulação

THALYA VITÓRIA REZENDE NEVES



Documento assinado eletronicamente por **Izabela Rizzotti Souza Lima**, **Coordenadora-Geral de Regulação**, em 09/01/2024, às 13:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Thalya Vitória Rezende Neves**, **Diretora de Regulação, Fiscalização e Gestão substituta**, em 09/01/2024, às 18:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **7930472** e o código CRC **8F749C35**.



Referência: Processo nº 50000.016844/2021-83



SEI nº 7930472

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Anexo, Ala Oeste, 2º Andar  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone: - [www.infraestrutura.gov.br](http://www.infraestrutura.gov.br)