

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 481, DE 1999

(Apensos os Projetos de Lei nºs 3.483, de 2000; 3.718, de 2000, 1.538, de 2003; 3.511, de 2004; 290, 713, 875 e 1.026, de 2007, 2.845, de 2008, 4.778, 4.779, e 5.042, de 2009; 115, 1.105, 2.430 e 2.613, de 2011; 3.440 e 3.622, de 2012; 6.109 e 6.163, de 2013)

Isenta do pagamento de taxas para obtenção de 2ª via de documentos públicos pessoais (carteira de identidade, certidão de nascimento, título de eleitor, atestado de óbito e outros), as pessoas que comprovadamente estiverem desempregadas ou percebam até 02 (dois) salários mínimos e dá outras providências.

Autor: Deputado ENIO BACCI

Relator: Deputada SANDRA ROSADO

I - RELATÓRIO

Pela proposta de lei em epígrafe, o ilustre Deputado Enio Bacci pretende isentar do pagamento de 2ª via de documentos públicos pessoais, aqueles que comprovadamente estiverem desempregados ou que percebam até 2 (dois) salários mínimos.

Em defesa de sua proposta, alega que “os filhos do desemprego não podem passar pelo constrangimento na hora em que necessitem solicitar a 2ª via de documentos pessoais”.

Ao projeto de lei foram apensados os de nºs 3.483, de 2000, do Sr. Deputado Lincoln Portela, com o mesmo objetivo; 3.718, de 2000, do Sr. Deputado Alceu Colares, que pretende isentar os idosos e os

reconhecidamente pobres do pagamento de confecção de segunda via de documentos que hajam sido roubados ou furtados; os Projetos 1.538, de 2003, do Sr. Deputado Reinaldo Betão, 3.511, de 2004, do Sr. Deputado Carlos Nader, 290 (apensado a pedido da Relatora) e 713, de 2007, ambos do Sr. Deputado Jorge Tadeu Mudalen; 875, de 2007, do Deputado Flávio Bezerra, 4.778, de 2009 do Sr. Deputado Fernando de Fabinho; e 4.779, do Sr. Deputado Luiz Carlos Haully; e 5.042, de 2009, do Deputado Nelson Bornier; 1.105, de 2011, do Sr. Deputado Cléber Verde; os sete últimos também pretendem isentar de pagamento a retirada da segunda via de documentos da pessoa que os tiver roubados ou furtados, em nada inovando em relação ao principal. Agora em 2013 foram apensados os de nºs 6.109, da Sra. Deputada Nilda Gondim, e 6163, do Sr. Deputado Márcio Macêdo.

O PL nº 2.845, de 2008, pretende vedar a cobrança de emissão da segunda via da carteira de identidade.

Agora reconstituído, o PL nº 1.026, de 2007, do Sr. Deputado Paulo Roberto, quer alterar a Lei nº 7.116/83, que trata da carteira de identidade, no sentido de estabelecer seu prazo de validade em 10 anos; obrigar a renovação quando cessada a menoridade, sendo que a carteira do menor teria cor diferenciada; isenta também de taxas a expedição de 2ª via, quando objeto de roubo. Estabelece prazo de doze meses para as secretarias estaduais se ajustem ao novo sistema.

O PL nº 115, de 2011, do Deputado Beto Albuquerque, quer isentar a confecção de 2ª via de documentos pessoais, quando houverem sido danificados ou destruídos por sinistro ou catástrofe natural.

O PL nº 2.430, de 2011, da Deputada Elcione Barbalho, veda a cobrança da expedição de 2ª via da Carteira de Identidade e da carteira Nacional de Habilitação a quem se declarar pobre ou desempregado.

O PL nº 2.613, de 2011, do Deputado Jefferson Campos, isenta de taxas relativas a segunda via de documentos civis a cidadãos vítimas em que a localidade se encontre em estado de emergência, oriunda de fatos da natureza.

Os PLs nºs 3.440, do Deputado Romero Rodrigues, e 3.622, de 2012, este do Deputado Anthony Garotinho, pretendem tornar gratuita a emissão do Cadastro de Pessoa Física (CPF). O PL 3.440/12 modifica o Decreto-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968, que altera dispositivos da legislação do imposto de renda.

O PL nº 6.109, de 2013, da Deputada Nilda Gondim, pretende conceder gratuidade para a expedição da segunda via da carteira de identidade para idosos que se declararem pobres.

O PL nº 6.163, de 2013, do Deputado Márcio Macêdo, pretende conceder isenção de pagamento de taxas para a emissão de documentos federais furtados ou roubados.

Os Deputados Luís Couto e Marcos Rogério apresentaram voto em separado.

Como a competência é conclusiva (art. 24, II do Regimento Interno), compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania analisar as proposições sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Não houve apresentação de emendas.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Não há vícios de natureza constitucional, salvo no que concerne ao PL nº 1.026, de 2007, quando determina às secretarias estaduais de segurança a cumprirem os ditames de sua proposta, uma vez que haveria infringência do princípio constitucional da federação (art. 18 da CF), formada por entes autônomos: Estados, Distrito Federal e Municípios.

A técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 481/99, 3.483, de 2000, e 1.026, de 2007, não está adequada, merecendo total reformulação.

Basta ver o PL nº 481, de 1999, começa por “Inclua-se onde couber:”, e termina por estabelecer cláusula de revogação genérica, esta se repete nos PLs nºs 3.483, de 2000, 4.778, de 2009, e 1.026, de 2007, o que é proibido pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A ementa do PL nº 481/99 traz comandos que deveriam estar no corpo do projeto, pois são os dispositivos que tornam a lei impositiva, e não a ementa. Se o objetivo era o de delimitar o alcance da norma, o local escolhido foi impróprio.

Quanto aos PLs nºs 481/99, 3511, de 2004, e 2.845, de 2008, a redação do artigo 1º não respeita os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, pois não traz neste os objetivos da lei ou o seu âmbito de aplicação.

No mérito temos alguns problemas para a gratuidade de expedição da segunda via de documentos.

Primeiro: a competência para expedição das carteiras de identidade é das secretarias de segurança pública dos Estados, logo cabe a estes, segundo o preceito federativo esposado por nossa Constituição Federal, ditarem as regras inerentes à identificação pessoal, inclusive a cobrança ou não.

Segundo: como não há previsão constitucional de gratuidade para este tipo de documento, cada Estado-membro pode cobrar ou não pela sua expedição.

Assim é que, por exemplo, a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 22, inciso III, assegura a sua gratuidade; a Constituição do Estado do Ceará, em seu artigo 164, garante-a aos reconhecidamente pobres; a Constituição do Estado do Amapá, art. 5º, inciso VI, assegura-a aos comprovadamente pobres, etc.

Deste modo, salvo melhor juízo, para que os entes da Federação possam ser obrigados a expedir gratuitamente tanto a primeira quanto outras mais vias da carteira de identidade, haveria necessidade, para que não houvesse quebra do princípio constitucional federativo ou vício de iniciativa, de o texto constitucional ser modificado, abarcando a hipótese da gratuidade.

Isso, entretanto, não pode ser feito mediante projeto de lei, senão por emenda à Constituição Federal.

Terceiro: por outro lado também temos de verificar a disponibilidade de recursos dos tesouros estaduais, uma vez que, é notório, estes encontram-se sempre com problemas de insuficiência financeira, e ser-lhes-á extremamente penoso venham a arcar com mais este ônus.

Quarto: a questão do desemprego, que apavora a população, não pode servir de amparo para a gratuidade a todos os que tenham de pedir a confecção de segunda via de documentos.

Há desempregados que têm condições financeiras excepcionais, não tendo necessidade dessa benesse estatal. Ademais o desemprego pode ser fator momentâneo, e o desempregado receber rendimentos através do seguro desemprego. E existe também o caso do mercado informal, em que os trabalhadores não têm carteira de trabalho assinada, mas têm emprego e salário.

Quinto: de há muito tempo foi abolido o atestado de pobreza das repartições públicas (desde a época da chamada desburocratização dos serviços públicos), subsistindo tão-somente a necessidade de declaração de pobreza ou de não poder arcar com os ônus de certos atos, assinada pelo interessado, sob as penas da lei.

Não nos parece, pois, que os Projetos de nºs 481, de 1999, 3483, de 2000 e 1.026, de 2007, possam ser aprovados.

No que diz respeito aos Projetos de Lei nºs 3.718, de 2000, e 1.538, de 2003, 3.511, de 2004, 290 e 713, de 2007, 115, de 2011, cremos justos os objetivos ali esposados.

Como a segurança é dever do Estado ou do poder público e direito de todos (art. 144, *caput*, da Constituição Federal), nada mais lógico e justo que, em o cidadão tendo seus documentos roubados ou furtados, aquele venha a arcar com os custos da expedição de segunda via deles, em decorrência de sua inação ou pela falta de serviços eficazes de segurança.

Em virtude de tal princípio, a medida deveria ser estendida a todos que forem vítimas de crimes como tais ditos acima, e não somente aos idosos e aos reconhecidamente pobres.

Da mesma forma, entendemos que os PLs nºs 115, e 2.613, de 2011, devem ser aprovados, pois em casos de sinistros oriundos de catástrofes naturais, como alagamento, desmoronamento de morros e encostas, terremotos, tufões, etc., o cidadão às vezes perde todo o seu patrimônio, não dispondo sequer de meios para sobreviver.

Quanto ao PL nº 290, de 2007, parece-nos, todavia, que não há necessidade de que o projeto de lei em questão, se transformado em norma legal, venha a trazer minúcias, especificando quais os documentos que podem ser isentos de pagamento para a confecção da segunda via. Porém, para manter as nobres intenções do autor, a redação deste dispositivo ficará como está.

Por outro lado, o parágrafo único do art. 1º, deste PL nº 290, de 2007, também parece-nos despiciendo.

A nossa Magna Carta, em seu art. 5º, garante a isonomia entre todos, sem distinção de qualquer natureza. Se a lei existe para o brasileiro também o será para o estrangeiro, mesmo que ele esteja apenas fazendo turismo. A par disso, poderíamos perguntar: qual documento a autoridade brasileira poderia expedir em favor do estrangeiro em segunda via?

Para evitar a existência do parágrafo único, bastaria que o artigo 1º trouxesse apenas a especificação da pessoa que tiver os documentos roubados ou furtados. Trazendo genericamente a expressão “pessoa” incluir-se-á automaticamente o estrangeiro.

Um substitutivo faz-se necessário para a extensão do benefício a todos os cidadãos que tenham documentos pessoais furtados ou roubados.

Quanto ao PL nº 2.845, de 2008, do Deputado Eudes Xavier, não nos parece deva ser aprovado.

Eis que a expedição gratuita da segunda via da carteira de trabalho indiscriminadamente, oneraria sobremaneira os cofres públicos, mormente em se lembrando de que a qualquer momento e por simples vontade da pessoa o Poder Público, no caso o Ministério do Trabalho – órgão do Poder Executivo, deveria emití-la, sem que houvesse mesmo uma razão plausível para tanto.

No mesmo sentido, caminha o PL nº 1.026, de 2007, uma vez que obriga a expedição periódica de carteiras de identidade, em lapsos de tempo até mesmo conflitantes, onerando sobremaneira os cofres públicos, o tempo e os recursos dos cidadãos.

Quanto aos PLs nºs 3.440 e 3.622, de 2012, cremos assistir razão aos ilustres proponentes, uma vez que a regularização do contribuinte junto à Receita Federal é exclusivamente do interesse deste órgão, somente não concordamos que apenas os reconhecidamente pobres tenham o direito à gratuidade, cremos que todos os cidadãos devem ter esse direito.

Acatamos as sugestões do ilustre Deputado Luís Couto, nestes termos: é bem verdade que as empresas conveniadas ou autorizadas a entregar o cartão do CPF – ECT, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal – têm custos e não poderão ser obrigadas a manter convênios com a Secretaria da Receita Federal para fazê-lo, por isso não vemos como obrigá-las a fornecer gratuitamente o cartão.

Por outro lado, não basta que norma da Secretaria da Receita Federal estabeleça a gratuidade de inscrição através da internet, é necessário que isto esteja na lei, para que as pessoas tomem ciência de seu direito. Daí que o Decreto-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968, deve ser modificado para abarcar esse benefício.

No concernente ao PL nº 6.109, de 2013, cremos não assistir razão à nobre proponente. Não basta ser pobre, como dissemos antes, para que se lhe dê gratuidade na expedição de segunda via de documentos, há necessidade de um motivo robusto, como a maior parte dos projetos traz à luz.

Já o PL nº 6.163, de 2013, apenas repete de forma diferente o que os projetos ora em análise ditam. Além disso, traz inconstitucionalidade e injuridicidade manifestas, quando manda o Poder Executivo tomar providências que são de sua alçada privativa, conforme art. 2º combinado com o art. 61 de nossa Constituição Federal.

Urge lembrar que com a apresentação de novos projetos que dizem absolutamente a mesma coisa, não inovando em nada o objeto dos que estão em tramitação, apenas obsta a apreciação pela Comissão e, conseqüentemente, protela indefinidamente e prejudica a aprovação da matéria.

Com relação ao voto em separado do Deputado Marcos Rogério, concordamos em parte com algumas argumentações. É bem verdade que a Lei nº 12.687, de 2012, tornou gratuita a primeira expedição da carteira de identidade.

Todavia, como se trata de lei federal, cremos ser passível de ação direta de inconstitucionalidade por parte dos Estados. Concordamos, outrossim, como já exaramos em nosso voto, que haverá excessivo ônus para as secretarias de segurança pública dos Estados a expedição de segunda via de documentos sem que houvesse justa causa.

Como retrodito, julgamos ser inoportuna a concessão de gratuidade, na expedição da segunda via de carteira de identidade, tão-somente porque as pessoas não podem pagar por ela – a segunda via. Há necessidade de que haja um forte motivo, e este se encontra única e exclusivamente quando a pessoa tiver seus documentos furtados ou roubados ou os tenha perdido em razão de fatos naturais, como contemplamos em nosso substitutivo.

Assim, não podemos acatar as sugestões apresentadas no voto em separado do Deputado Marcos Rogério.

Pelo exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, e inadequada técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 481, de 1999; 3.483, de 2000; 1.026, de 2007; e 2.845, de 2008, e, no mérito, por sua rejeição; pela inconstitucionalidade, injuridicidade, e inadequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.163, de 2013, e, no mérito, pela sua rejeição; pela constitucionalidade, juridicidade, e adequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 6.109, de 2013.

Voto, também, pela constitucionalidade, juridicidade, e adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 3.718, de 2000; 1.538, de 2003; 3.511, de 2004; 290, 713 e 875 de 2007; 4.778, 4.779, e 5.042, de 2009; 115, 1.105, 2.430, e 2.613, de 2011; e 3.440 e 3.622, de 2012, nos termos do substitutivo adiante proposto.

Sala da Comissão, em de de 2013 .

Deputada SANDRA ROSADO
Relatora

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI NºS 3.718, de 2000, 1.538, de 2003, 3.511, de 2004; 290, 713 e 875 de 2007; 4.778, 4.779, 5.042, de 2009; 115, 1.105, 2.430, e 2.613, de 2011; e 3.440 e 3.662, de 2012)

Isenta o cidadão do pagamento de confecção de segunda via de documentos pessoais furtados ou roubados.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Não se cobrará qualquer despesa para a confecção de segunda via de documentos pessoais que tenham sido roubados ou furtados.

Art. 2º Condiciona-se a concessão do benefício:

I – à apresentação da ocorrência policial devidamente assinada pela autoridade, com a relação dos documentos furtados ou roubados;

II – à requisição da segunda via do documento no prazo de trinta dias contados da ocorrência policial.

Art. 3º Não se cobrará, outrossim, qualquer despesa para a confecção de segunda via de documentos pessoais que tenham sido danificados ou destruídos devido a ocorrência de sinistros ou catástrofes naturais.

Art. 4º Condiciona-se a concessão do benefício:

I – no caso de sinistro, à apresentação de comprovante da ocorrência do fato, emitido pela autoridade competente;

II – no caso de catástrofe natural, à declaração da situação de emergência ou estado de calamidade do município em que reside a vítima;

III – à requisição da segunda via do documento no prazo de trinta dias contados da comprovação do desastre.

Art. 5º. O art. 2º do Decreto-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....
Parágrafo único. A inscrição de que trata o caput e a emissão do número do documento serão gratuitas quando realizadas pela Internet.” (NR)

Art. 6º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputada SANDRA ROSADO
Relatora