



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 4.751, DE 2009

Assegura validade nacional à Carteira de Identidade expedida pelo Ministério da Defesa.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME

Relatora Substituta: Deputada ÍRIS DE ARAÚJO

I – RELATÓRIO

Na reunião ordinária deliberativa do dia 16/12/09 desta Comissão, em decorrência da ausência do relator, Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME, tive a honra de ser designada relatora substituta da presente proposição e acatei, na íntegra, o parecer do Nobre Parlamentar.

"Versa o presente projeto de lei sobre validade nacional a ser assegurada às carteiras de identidade expedidas no âmbito do Ministério da Defesa. Oriunda do Poder Executivo, foi justificada por Exposição de Motivos do Sr. Ministro da Defesa no sentido de que tais documentos não gozam de absoluta presunção de validade, vez que é comum, no meio militar, sua recusa nos atos da vida civil, como a tentativa de obtenção de outros documentos. Alega o Poder Executivo que a Lei n. 6.206, de 7 de maio de 1975, confere validade a carteiras de identidade expedidas por órgãos fiscalizadores de exercício profissional, manifestando espanto pela incoerência de as carteiras emitidas pelos órgãos das Forças Armadas não terem a mesma suposta validade.

A proposição foi distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sujeita a apreciação conclusiva, em regime de tramitação prioritária.

Veio a matéria a esta Comissão, onde, decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em questão é pertinente por subordinar-se à competência desta Comissão, nos termos do art. 32, inciso XV, alínea g) do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Antes de discutir o mérito da presente proposição, farei ligeiras considerações sobre a evolução do processo de identificação no país.

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

Entretanto a posse da certidão de nascimento não permite a certeza de que seu detentor é a pessoa ali registrada. Essa certeza é imprescindível para o exercício de diversos atos da vida em sociedade, dada a possibilidade de fraude. Buscaram-se, então, sistemas de identificação que dessem essa certeza, ao longo da História. Assim, o uso de sinais, desde as marcas de ferro, tatuagens e a exibição de características de partes do corpo passaram a constituir elementos que, combinados, levavam a certo grau de certeza na identificação da pessoa.

Como documento, crê-se que os passaportes são os mais antigos, os quais permitiam o trânsito de pessoas entre os principados, como salvo-condutos ou cartas de apresentação dos funcionários dos governos junto aos demais Estados.

No início do século XX, o sistema datiloscópico aperfeiçoado pelo iugoslavo-argentino Juan Vucetich passou a ser adotado no país, tendo como expoentes José Félix Alves Pacheco, no Rio de Janeiro e Ricardo Gunbleton Daunt, em São Paulo, que deram nomes aos respectivos Institutos de Identificação desses Estados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Com esse sistema foi possível a emissão de carteiras de identidade, que trazem dados sobre a pessoa, como nome, idade, local de nascimento, filiação, inclusive os referentes à classificação datiloscópica, impressão datilar e fotografia. Atualmente é possível a inclusão de outros dados que complementam tais informações e auxiliam a identificação da pessoa mesmo na hipótese de extravio da carteira, como é o caso do tipo sanguíneo, bastante útil nos acidentes e desastres.

Historicamente, no país, a identificação pelo sistema datiloscópico foi deferida aos órgãos de segurança e Forças Armadas, de forma que as Secretarias de Segurança Pública ou equivalentes, por intermédio de seus Institutos de Identificação, geralmente vinculados às polícias civis, são os responsáveis pela identificação da população.

A expressão “identificação civil” contrapõe-se à “identificação criminal”, de sorte que mesmo a identificação efetuada pelos órgãos próprios das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica) trata-se de identificação civil, ou seja, não existe identificação militar, ainda que efetuada por órgãos militares. A carteira de identidade expedida por tais órgãos tem apenas a característica de identificação militar, por vincular seu portador como tal. A identificação militar propriamente dita, em termos documentais, para efeito de identificação em operações de guerra é a placa (plaqueta) de identificação militar.

Entretanto, como a carteira de identidade expedida por órgão militar, assim como a expedida por órgão civil, o é com base em um cadastro de identificação datiloscópica, tem total validade como identificação civil. O mesmo se pode dizer da carteira de estrangeiro, emitida pela polícia federal mediante o Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), emitida pelo Instituto Nacional de Identificação, do Departamento de Polícia Federal (INI/DPF), que adota o mesmo sistema.

O Decreto n. 4.764, de 5 de fevereiro de 1903, que deu novo regulamento à Secretaria de Polícia do Distrito Federal, foi o marco legal da nova sistemática, dispondo, em seu art. 57:

Art. 57 - A identificação dos Delinquentes será feita pela combinação de todos os processos atualmente em uso nos países mais adiantados, constando do seguinte, conforme o modelo do Livro de Registro Geral, anexo a este Regulamento: Exame descritivo (Retrato Falado); notas cromáticas; observações antropométricas;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

sinais particulares, cicatrizes e tatuagens; impressões digitais; fotografia de frente e de perfil.

Parágrafo Único - Estes dados serão na sua totalidade subordinados à classificação datiloscópica, de acordo com o método instituído por D. Juan Vucetich, considerando-se, para todos os efeitos, a impressão digital como prova mais concludente e positiva da identidade do indivíduo, dando-se-lhe a primazia no conjunto das outras observações, que servirão para corroborá-la.

No âmbito das Forças Armadas, o Serviço de Identificação da Marinha (SIM), com sede na cidade do Rio de Janeiro, foi criado pelo Aviso no 312 de 21 de janeiro de 1908, com a denominação de Gabinete de Identificação da Armada (GIA), tendo suas atividades sido regulamentadas pelo Decreto n. 16.157, de 28 de setembro de 1923, alterado várias vezes, até que o último diploma, o Decreto no 93.704, de 11 de dezembro de 1986, revogou a matéria. Atualmente o serviço é regulado pela Portaria nº 132, de 18 de agosto de 2008, do Diretor-Geral do Pessoal da Marinha.

Quanto ao Exército, a Lei n. 3.089, de 8 de janeiro de 1916, que fixava “a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercício de 1916” dispunha, em seu art. 67:

Art. 67. Fica creado um Gabinete de Identificação de Guerra sob a direcção de pessoa competente, de nomeação ao critério do Ministro e que dirigirá o serviço, o qual constará do Gabinete Central, com séde no Departamento da Guerra, fornecendo informações ás regiões por meio das impressões dos 10 dedos do individuo, correndo as despesas pela verba 9ª.

O Gabinete estará em permuta com o Gabinete de Identificação e de Estatística da Polícia, para perfeita harmonia do serviço.

Fica obrigada a identificação de todos os officiaes superiores e inferiores e praças effectivas do Exercito.

Em 31 de dezembro de 1919, o Decreto n. 3.985, determinava que o Gabinete de Identificação da Guerra, tivesse a seu cargo o serviço de identificação criminal militar, além da identificação de oficiais, praças e reservistas, podendo estabelecer filiais. Mais recentemente, o Decreto nº 74.490, de 2 de setembro de 1974, determinou que o Serviço de Identificação do Exército passasse a ser regido por instruções baixadas pelo Ministério do Exército. Assim, a Portaria Ministerial n. 2.442, de 25 de setembro de 1979, do então Ministro do Exército, aprovou as Instruções Reguladoras do Registro de Identidade,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

cujo desdobramento, a Portaria n. 3-DGP, de 12 de janeiro de 2007, do Departamento Geral de Pessoal detalha, em profundidade, o funcionamento do sistema naquele Comando. O Decreto n. 34.155, de 12 de outubro de 1953, declarava de fé pública em todo território Nacional, a carteira de identidade fornecida pelo então Ministério da Guerra, sendo considerado atualmente o fundamento legal para a emissão da carteira de identidade no Comando do Exército.

No tocante à Aeronáutica, o Decreto n. 20.499, de 24 de janeiro de 1946, aprovou o Regulamento do Serviço de Identificação da Aeronáutica, complementado pelos Decretos n. 30.456, de 26 de janeiro de 1952, 38.669, de 26 de janeiro de 1956, 40.625, de 27 de dezembro de 1956 e 50.645, de 14 de maio de 1961, afinal revogados pelo Decreto n. 65.165-A, de 15 de setembro de 1969, mas continuando porém em vigor, as disposições relativas aos documentos de identidade fornecidos pelo Serviço de Identificação da Aeronáutica.

Em 20 de agosto de 1938, o Decreto n. 3.010, instituiu carteira de identidade para estrangeiros, conhecida como “modelo 19”, atualizada pelo Decreto-Lei n. 499, de 17 de março de 1969 e com prazo de validade sucessivamente renovado.

O mesmo se deu com o então Distrito Federal em 1958, quando o Decreto n. 43.038, de 15 de janeiro declarou de fé pública, em todo o território nacional, a carteira de identidade fornecida pelo Gabinete de Identificação da Polícia Militar do Distrito Federal.

No aspecto criminal a Lei n. 5.553, de 6 de dezembro de 1968, dispôs sobre a apresentação e uso de documentos de identificação pessoal, tornando contravenção a retenção de documento de identificação pessoal.

No âmbito profissional, a Lei n. 6.206, de 7 de maio de 1975, deu valor, em todo o Território Nacional, como prova de identidade, para qualquer efeito, a carteira emitida pelos órgãos criados por lei federal, controladores do exercício profissional. Nesse aspecto, foi seguida pela Lei n. 7.084 de 21 de dezembro de 1982, que atribui valor de documento de identidade à carteira de jornalista profissional.

Quanto à carteira emitida por entidade profissional, emblemática é a do advogado, exigível no dia-a-dia desses profissionais, com muito mais frequência que de outros, sendo que a Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), estabelece, em seu art. 13, que “o documento de identidade profissional, na forma prevista no regulamento geral, é de uso obrigatório no exercício da atividade de advogado ou de estagiário e constitui prova de identidade civil para todos os fins legais”.

O marco legal atual para a maioria das instituições que expedem carteiras de identidade é a Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade, regula sua expedição e dá outras providências. Em seu art. 1º estabelece que “a Carteira de Identidade emitida por órgãos de Identificação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios tem fé pública e validade em todo o território nacional. Os demais dispositivos relevantes da lei são os seguintes:

Art 2º - Para a expedição da Carteira de Identidade de que trata esta Lei não será exigida do interessado a apresentação de qualquer outro documento, além da certidão de nascimento ou de casamento.

§ 1º - A requerente do sexo feminino apresentará obrigatoriamente a certidão de casamento, caso seu nome de solteira tenha sido alterado em consequência do matrimônio.

§ 2º - O brasileiro naturalizado apresentará o Certificado de Naturalização.

Art 3º - A Carteira de Identidade conterá os seguintes elementos:

a) Armas da República e inscrição "República Federativa do Brasil";

b) nome da Unidade da Federação;

c) identificação do órgão expedidor;

d) registro geral no órgão emitente, local e data da expedição;

e) nome, filiação, local e data de nascimento do identificado, bem como, de forma resumida, a comarca, cartório, livro, folha e número do registro de nascimento;

f) fotografia, no formato 3 x 4 cm, assinatura e impressão digital do polegar direito do identificado;

g) assinatura do dirigente do órgão expedidor.

Art 4º - Desde que o interessado o solicite a Carteira de Identidade conterá, além dos elementos referidos no art. 3º desta Lei, os números de inscrição do titular no Programa de Integração Social - PIS ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda.

§ 1º - O Poder Executivo Federal poderá aprovar a inclusão de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

outros dados opcionais na Carteira de Identidade.

§ 2º - A inclusão na Carteira de Identidade dos dados referidos neste artigo poderá ser parcial e dependerá exclusivamente da apresentação dos respectivos documentos com probatórios.

Art 5º - A Carteira de Identidade do português beneficiado pelo Estatuto da Igualdade será expedida consoante o disposto nesta Lei, devendo dela constar referência a sua nacionalidade e à Convenção promulgada pelo Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972.

Art 6º - A Carteira de Identidade fará prova de todos os dados nela incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nela tenham sido mencionados.

Art 7º - A expedição de segunda via da Carteira de Identidade será efetuada mediante simples solicitação do interessado, vedada qualquer outra exigência, além daquela prevista no art. 2º desta Lei.

Art 8º - A Carteira de Identidade de que trata esta Lei será expedida com base no processo de identificação datiloscópica.

Art 9º - A apresentação dos documentos a que se refere o art. 2º desta Lei poderá ser feita por cópia regularmente autenticada.

Art 10 - O Poder Executivo Federal aprovará o modelo da Carteira de Identidade e expedirá as normas complementares que se fizerem necessárias ao cumprimento desta Lei.

Art 11 - As Carteiras de Identidade emitidas anteriormente à vigência desta Lei continuarão válidas em todo o território nacional.

Percebe-se que não foram incluídas as carteiras de identidade emitidas pelas Forças Armadas nem pelo INI/DPF. O Regulamento da Lei é o Decreto n. 89.250, de 27 de dezembro de 1983, reproduzindo as exigências contidas no art. 3º da Lei, mais os seguintes: h) a expressão: "válida em todo o território nacional"; e i) referência à Lei 7.116, de 29 de agosto de 1983 (art. 1º). Alterações posteriores permitiram a inclusão da circunstância de ser ou não o portador doador de órgãos e tecidos, o que foi convalidado, desta vez, legalmente, pela Lei n. 9.049, de 18 de maio de 1995. O Regulamento define, ainda, em detalhes, as características de segurança da carteira, apresentando modelo em anexo. Dispositivo interessante é o art. 11, que reza: "a Carteira de Identidade fará prova de todos os dados nela incluídos e dispensará a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nela tenham sido mencionados". Modificação introduzida pelo Decreto n. 89.721, de 30 de maio de 1984, restringiu o modelo àquele estabelecido no Regulamento, continuando, porém, válidas as emitidas anteriormente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Inovação digna de louvor foi aventada com a edição da Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997, dispondo, no art. 1º, que “é instituído o número único de Registro de Identidade Civil, pelo qual cada cidadão brasileiro, nato ou naturalizado, será identificado em todas as suas relações com a sociedade e com os organismos governamentais e privados”. Institui o Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil (apelidado RIC), destinado a conter o número único de Registro Civil acompanhado dos dados de identificação de cada cidadão (art. 2º). Foram vetados alguns dispositivos de caráter operacional dessa Lei, que em nada impediu sua execução. Propõe a implementação, coordenação e controle do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, por um órgão central do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, com capilaridade até o nível de cada Município (art. 3º). A própria lei prevê sua regulamentação em 180 dias e implementação em um ano, não ocorrido até hoje. Prevê, ainda, a perda de validade de todas as carteiras de identidade emitidas até cinco anos de sua promulgação, o que se tornou vexaminosa letra morta.

Em 7 de dezembro de 2000, a Lei n. 10.054, dispondo sobre a identificação criminal, determinou que o preso só será submetido à identificação criminal, inclusive pelo processo datiloscópico e fotográfico, se não for identificado civilmente, estabelecendo exceções vinculadas à espécie do crime cometido ou circunstâncias objetivas referentes à prestabilidade do documento.

Quanto aos agentes políticos e agentes públicos com carreiras reguladas por norma federal, temos, entre outras, as seguintes, que estipulam o uso de carteira de identidade própria a seus destinatários: Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, e sua correlata Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados; Decreto n. 4.137 de 20 de fevereiro de 2002, que institui a carteira de identidade funcional dos membros da Defensoria Pública da União, lhe dá validade em todo o território nacional, para defesa das prerrogativas dos defensores públicos; Decreto n. 4.341 de 22 de agosto de 2002, que instituiu a carteira de identidade funcional dos membros das carreiras de Advogado da União e Procurador Federal; Decreto n. 4.429 de 17 de outubro de 2002, que institui a carteira de identidade funcional dos servidores da Carreira Finanças e Controle; Decreto n. 5.421 de 13 de abril de 2005, que institui a carteira de identidade funcional dos membros da Carreira de Procurador do Banco Central do Brasil; Decreto n. 5.703, de 15 de fevereiro de 2006, que dá fé pública aos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

cartões de identidade funcional expedidos pelos Ministérios e órgãos da Presidência e Vice-Presidência da República (revogando os Decretos n. 29.079, de 30 de dezembro de 1950, e 99.290, de 6 de junho de 1990, que dispunham sobre o mesmo tema).

Similarmente, outros órgãos regulam a emissão de carteiras ou cartões de identidade funcional, como a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac (Instrução Normativa n. 5 de 20 de setembro de 2007), a Agência Nacional de Águas – ANA (Resolução n. 326 de 14 de junho de 2004), e o Conselho da Justiça Federal – CNJ (Resolução n. 3, de 10 de março de 2008).

A inércia do Poder Executivo Federal, autor da presente proposição é incoerente, na medida em que vetou integralmente, por exemplo, o PL 2483/2000, aprovado pelo Congresso, que atribui valor de documento de identidade à Carteira de Fiscal de Tributos Estaduais.

A justificativa para o veto foi exatamente o fato de existir a Lei n. 9.454/1997, que trata da matéria. Eis um trecho do veto:

*Cabe notar, inicialmente, que os dois paradigmas utilizados dizem respeito à identificação profissional de pessoas, e não à **identificação funcional** de servidores públicos, o que é totalmente distinto. A **identificação profissional** autoriza o exercício da profissão, ao passo que a identificação funcional se presta para o exercício de cargo público. Daí decorre que a expressão para todos os efeitos, utilizada pelas normas legais relativas a categorias profissionais, não pode ter a mesma abrangência que a contida no projeto de lei em exame. Ora, os efeitos da carteira de identidade profissional dizem respeito ao exercício da profissão e se prestam, também, para a identificação civil da pessoa. Os efeitos da Carteira de Fiscal de Tributos Estaduais, como projetada, ao contrário, só poderão se prestar para a identificação civil da pessoa, uma vez que a identificação funcional diz respeito ao exercício de cargo público estadual, matéria sobre a qual só poderá dispor norma legal de iniciativa privativa dos Chefes do Poder Executivo respectivos aos entes da Federação nos quais os servidores desempenham suas funções públicas.*

Como se pode observar da justificativa apresentada pelo parlamentar, a adoção da medida supriria a falta ou o atraso na emissão da identidade funcional específica, o que não é verdadeiro, uma vez que tal interpretação levaria à inconstitucionalidade da proposta por infringir a autonomia dos Estados Federados, atribuída pelo art. 25 da Constituição Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Também as conclusões a que chegaram as Comissões das Casas Congressuais para recomendar o projeto são, a nosso ver, equivocadas. Na verdade, não se estaria desafogando os órgãos de segurança pública e identificação dos Estados e do Distrito Federal, e isso porque o número da identificação civil extraída por esses órgãos é dado obrigatório da "Carteira de Fiscal de Tributos Estaduais", como determina o art. 2º da proposta, o que vale dizer que a expedição daquela antecede a esta.

Também o símile de Auditores Fiscais da Secretaria da Receita Federal não se presta como paradigma, uma vez que tais servidores são federais, cabendo, portanto, à União dispor, também, sobre suas carteiras funcionais.

*Como se isso não bastasse, a **Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997**, instituiu o número único de Registro de Identidade Civil, diploma legal esse a ser regulamentado, o que desaconselha a edição de normas legais sobre a matéria, antes de sua implementação. [destaques no original]*

De todo o exposto, que deixa clara a lacuna legal, percebe-se que falta é diferenciar a carteira de identidade expedida segundo rotinas próprias, mediante adoção do processo de identificação datiloscópica, daquele em que o órgão ou entidade emite uma carteira, seja ela de caráter funcional ou profissional, utilizando, porém, os dados da carteira de identidade original.

Outra omissão da lei de regência é quanto aos órgãos autorizados a emitir a carteira de identidade, razão da apresentação da presente proposição, vez que remanesce dúvida acerca da validade daquelas emitidas pelas Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).

Uma particularidade da lei que não é propriamente uma omissão mas uma exigência desnecessária e insuficiente, é a do art. 7º, que estabelece:

Art 7º - A expedição de segunda via da Carteira de Identidade será efetuada mediante simples solicitação do interessado, vedada qualquer outra exigência, além daquela prevista no art. 2º desta Lei.

Ora, a simples reapresentação dos mesmos documentos não individualiza o solicitante, cuja identidade real só seria verificada por ocasião da tomada de sua impressão datilar no espelho da carteira de identidade. Se o órgão identificador não tiver o cuidado de conferir tal dado, pode-se dar margem à fraude de alguém se identificar por



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

outrem apenas mediante a apresentação de documentos deste. Isso não ocorre atualmente diante da conduta desses órgãos, no sentido de se efetuar a conferência, muitos dos quais dispensando a documentação exigida pela lei, por sua inocuidade. Seria o caso de adaptar a lei à realidade. Além disso, a exigência legal, se cumprida, contribui para atulhar os arquivos dos órgãos de identificação sem necessidade. Desta forma, mais coerente seria exigir do solicitante apenas a impressão datilar, para confronto com os arquivos do órgão.

À carteira de identidade original, portanto, propomos nomear **documento de identificação primário**. O documento de identificação que, contendo elementos essenciais de um primário, é aceito como prova de identificação, chamamos de **documento de identificação secundário**.

Assim, são primários os documentos expedidos com base numa ficha, cadastro ou prontuário civil, como o fazem os Institutos de Identificação das polícias civis ou Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, bem como o INI/DPF, no âmbito da União e os órgãos identificadores das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica).

São secundários o passaporte, a Carteira Nacional de Habilitação, as carteiras funcionais e profissionais que preencham alguns requisitos, inclusive as dos militares e policiais dos Estados e do Distrito Federal, uma vez que delas consta o número do registro geral do prontuário civil. A própria Carteira de Trabalho e Previdência Social é aceita como tal, nos termos do art. 110 do Decreto n. 89.312, de 23 de Janeiro de 1984 (Consolidação das Leis da Previdência Social).

Percebe-se na vida diária que a carteira de identidade é o documento da cidadania, assim como o foi, na primeira metade do século passado, a Carteira de Trabalho, no auge das medidas trabalhistas do Governo Getúlio Vargas. É preciso, pois, reconhecer a identificação como direito de toda pessoa e dever do Estado. O momento de exercício desse direito também não está positivado, nem há exigência legal para identificação. Esse vácuo legislativo implica a existência de meios-cidadãos, além de permitir que pessoas de má-fé, inclinados ao crime desde adolescentes, deixem de se identificar, escondendo-se na comodidade do anonimato.

A idade mínima regulada pelos órgãos de identificação do Exército é oito anos de idade, igualmente praticada em outros países. Na Argentina, por exemplo, ao se efetuar o registro de nascimento, é emitida uma libreta, que é atualizada aos oito anos de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

idade, com a fotografia do titular e, depois aos dezesseis. Presume-se que a idade mínima de oito anos se deva ao início da conformação definitiva da fisionomia do indivíduo, à maturação das papilas dactilares, bem como à possibilidade de aposição da assinatura do portador, visto que nessa idade é que se dá a alfabetização. O marco de dezesseis anos é relevante no sentido de que se faculta a inscrição eleitoral nessa idade. Entretanto, para efeito de exigência, parece-nos a idade de dezoito anos a ideal, vez que confunde-se aí, a idade de responsabilidade plena, tanto civil como penal.

Outro tema não legislado, mas de considerável importância, na prática, é a questão da validade do documento de identificação. É comum pessoas já em plena maturidade se apresentarem com a carteira de identidade emitida quando eram adolescentes, dificultando, sobremaneira, o reconhecimento da pessoa portadora como a titular do documento exibido. Por tal razão, consideramos razoável que a carteira de identidade emitida antes dos dezoito anos deva ser revalidada em no máximo dez anos e aquelas emitidas após os dezoito, sejam revalidadas pelo menos a cada vinte anos. Cuidamos para que a emissão de outra via por perda de validade continue sendo gratuita.

Quanto ao mérito, pois, da presente proposição, consideramos adequada uma adaptação da Lei já existente, em vez de criar-se mais uma norma para preencher lacuna que pode ser abreviadamente resolvida por esta forma.

Verificamos, pois, a possibilidade de aprimorar-se o presente projeto, não obstante seu inegável mérito, propondo o substitutivo em anexo, mediante alteração dos arts. 1º e 7º da Lei n. 7.116/1983, mantendo o sentido do texto do parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei apresentado.

No substitutivo incluímos os órgãos da União como entes competentes para emissão da carteira de identidade, afirmando sua validade e fé pública em todo o território nacional. Em seguida, acrescentamos dispositivo tornando a identificação direito da pessoa e dever do Estado. Prosseguindo conceituamos documentos de identificação primários e secundários, e expressões pertinentes, como registro geral e ficha, cadastro ou prontuário civil. Discriminamos, então, os órgãos competentes para atribuírem o registro geral individualizador e fornecimento do documento de identificação primário, conforme ocorre atualmente, na prática, sem alargá-la nem restringi-la. Depois, tratamos do prazo de validade máxima da carteira de identidade, tanto a emitida em caráter facultativo como a exigível, isto é, a partir de oito e dezoito anos de idade da pessoa, respectivamente. Em



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

seguida cuidamos das condições de equiparação dos documentos de identificação secundários aos primários. Por fim, estabelecemos um dispositivo de caráter propositivo, quase uma chamada à responsabilidade do governo federal à promessa de implementação do registro único ainda neste ano de 2009. Trata-se do estabelecimento de normas complementares que disciplinem outras condições de expedição de carteira de identidade, quanto ao prazo de validade (que pode ser menor que o máximo estabelecido) e à inclusão, no documento, da condição de idoso ou deficiente e outros dados considerados úteis ao pleno exercício da cidadania. No intuito de garantir o exercício das prerrogativas dos idosos e deficientes, propõe-se a gratuidade da expedição da primeira via da carteira de identidade, bem como as decorrentes de eventual vencimento.

Quanto ao art. 2º do Projeto de Lei original, preferimos excluí-lo. Primeiramente, porque, optando por alterar a Lei n. 7.116/1983, nela e no seu regulamento já estão definidos as características e o modelo de carteira de identidade. Se houver necessidade de alteração, basta o Poder Executivo federal editar novo decreto. Em segundo lugar, não cabe à lei definir o prazo de sua regulamentação, que fica a critério do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inciso IV da Constituição.

Em face do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei n. 4.751/2009 na forma do **SUBSTITUTIVO** ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME

RELATOR



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.751, DE 2009

Altera o art. 1º da Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983 e dá providências correlatas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º esta lei altera a Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade, regula sua expedição e dá providências correlatas.

Art. 2º Os arts. 1º e 7º da Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983 passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º A Carteira de Identidade e a Carteira de Identidade de Estrangeiro, emitidas pelos órgãos de identificação da União, dos Estados e do Distrito Federal têm fé pública e validade em todo o território nacional.

§ 1º A identificação é direito de toda pessoa e dever do Estado, sendo facultativa a partir de oito e exigível a partir de dezoito anos de idade.

§ 2º Tem valor de carteira de identidade os documentos de identificação primários.

§ 3º Para os efeitos desta Lei considera-se:

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

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

III – registro geral, o conjunto de caracteres numéricos ou alfanuméricos que individualizem o identificado, oriundo de ficha, cadastro ou prontuário civil;

IV – ficha, cadastro ou prontuário civil, a base de dados identificadores do indivíduo, suas individuais datiloscópicas dos dedos das mãos e cópias dos documentos que o instruíram.

§ 4º São competentes para atribuírem número de registro geral individualizador e fornecimento do documento de identificação primário os órgãos identificadores das seguintes instituições:

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

II – para carteira de identidade, no âmbito das Unidades Federativas, os institutos de identificação, para os cidadãos em geral;

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

§ 5º O documento de identificação primário facultativo não poderá ter validade superior a dez anos e o exigível, a vinte anos.

§ 6º Equipara-se a documento de identificação primário, para todos os efeitos, o secundário do qual conste pelo menos o número de registro geral de documento de identificação primário do portador, seu nome completo, filiação, local e data de nascimento, fotografia, assinatura e impressão datilar do identificado, órgão expedidor e assinatura do respectivo dirigente.” (NR)

“Art. 7º A expedição de segunda via da carteira de identidade será efetuada mediante simples solicitação do interessado, vedada qualquer outra exigência, além da tomada de impressão datilar que individualize o solicitante.” (NR)

Art. 3º O Poder público poderá estabelecer, em cada nível da Federação, enquanto não for implementado o número único de Registro de Identidade Civil a que alude a Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997, normas complementares que disciplinem as condições de expedição de carteira de identidade, quanto à validade, inclusão da condição de idoso ou deficiente e outros dados considerados úteis ao pleno exercício da cidadania.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Parágrafo único. A expedição da primeira via de documento de identificação primário é gratuita, bem assim as expedições decorrentes de eventual vencimento, inclusive as referentes aos idosos e deficientes.

Art. 4º As carteiras de identidade emitidas anteriormente à vigência desta Lei permanecerão válidos em todo o território nacional até serem substituídas.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado **ANTONIO CARLOS MENDES THAMES**

Relator"

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2009.

Deputado **ANTONIO CARLOS MENDES THAME**

Relator

Deputada **ÍRIS DE ARAÚJO**

Relatora Substituta