

# COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

## PROJETO DE LEI N. 3.860, DE 2012

(Do Sr. Gilmar Machado)

Esta Lei altera a Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, definindo regras gerais para o funcionamento do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil.

**Autor:** Deputado GILMAR MACHADO

**Relator:** Deputado EFRAIM FILHO

### I – RELATÓRIO

Versa o presente projeto de lei sobre a alteração da Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997, que “institui o número único de Registro de Identidade Civil”, definindo regras gerais para o funcionamento do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil. A alteração consiste na alteração da redação do § 2º do art. 3º da Lei, objetivando disciplinar a atuação dos órgãos conveniados para o funcionamento do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, estabelecendo o momento da identificação (nascimento ou naturalização), assim como a unicidade de registro e a unificação dos cadastros.

Na Justificação o ilustre Autor argumenta que a sistemática atual favorece a ocorrência de fraudes, uma vez que o mesmo cidadão pode possuir vinte e sete documentos baseados em registros de identidade distintos obtidos em cada uma das unidades da Federação. Exemplifica a utilidade e factibilidade da medida com a unificação da numeração dos processos no Poder Judiciário, bem como a experiência do Renavam (Registro Nacional de Veículos Automotores).

Apresentada em 15/5/2012, a proposição foi distribuída, por despacho de 28/5/2012, às Comissões de Segurança Pública e Combate

ao Crime Organizado (CSPCCO), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime de tramitação ordinária.

Transcorrido o prazo regimental pertinente, não houve apresentação de qualquer emenda.

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 XVI, alínea “g”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Cumprimentamos o nobre Autor pela sua preocupação com a efetiva normatização da política de identificação nacional, no sentido de aperfeiçoar a legislação de regência.

Entendemos que a proposição busca positivar, em linhas gerais, o que já está definido em maiores detalhes, infralegalmente, nos termos do Decreto n. 7.166, de 5 de maio de 2010, que criou o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (Sinric) e instituiu seu Comitê Gestor, regulamentando disposições da Lei n. 9.454/1997.

Referido decreto presidencial relaciona os objetivos do Sinric, estabelece as competências do respectivo Comitê Gestor e sua composição, atribui ao Ministério da Justiça a responsabilidade pela coordenação, armazenamento e controle do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, discriminando suas competências pertinentes, assim como as dos entes federados conveniados, bem como estimula a adoção do número único do Registro de Identidade Civil (RIC) pelos demais órgãos em suas relações com os cidadãos, preservando a validade dos demais documentos de identificação. Define, ainda, como princípio do RIC, o favorecimento à unificação dos demais documentos de identificação vigentes e a integração das bases de dados que os tenha gerado, proibindo a reutilização do RIC.

O marco legal atual para os órgãos que emitem documentos 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, a qual foi regulamentada pelo Decreto n. 89.250, de 27 de dezembro de 1983.

Foram apresentadas, nesta Casa e no Senado Federal, várias proposições tratando do tema, direta ou indiretamente, visando a complementar as disposições das normas que regem a matéria. O fato de ora terem sido aprovadas, ora rejeitadas nas Comissões onde foram analisadas torna evidente que a matéria não tem aceitação pacífica mesmo no âmbito do Poder Executivo.

Ainda que a presente proposição seja aprovada pelo Congresso Nacional, não há garantia de que tenha sucesso. Como exemplo, mencionamos o **PL 3692/1993** (PLC 118/1994, no Senado), o qual foi vetado integralmente e o veto mantido.

Recentemente o **PL 4751/2009** (PLS 188/2010) foi integralmente vetado pela Presidente da República com fundamento na existência e, presume-se, pretensa suficiência da Lei n. 9.454/1997. Eis o texto do veto, publicado no Diário Oficial da União de 19/9/2011:

MENSAGEM Nº 382, de 16 de setembro de 2011.

Senhor Presidente do Senado Federal, Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 188, de 2010 (nº 4.751/09 na Câmara dos Deputados), que "Altera os arts. 1º e 7º da Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, e dá providências correlatas".

Ouvido, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República manifestaram-se pelo veto ao projeto de lei, conforme as seguintes razões:

"Com a aprovação da Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, o Poder Executivo vem atuando no sentido de implementar o número único de Registro de Identidade Civil. Esse movimento foi reforçado com a edição do Decreto nº 7.166, de 5 de maio de 2010, que criou o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil e a emissão, no mesmo ano, das primeiras carteiras.

A presente proposta, por sua vez, apresenta lógica diversa ao reafirmar a manutenção dos diversos documentos de identificação distintos atualmente

existentes e conferir a mesma validade àqueles emitidos por uma variedade de instituições."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Embora sujeito à apreciação desde 16/9/2011, dificilmente o veto será rejeitado. Interessante mencionar que o referido projeto é oriundo do Poder Executivo e, embora tenha sido apresentado na gestão presidencial anterior, propunha exatamente conferir validade às carteiras de identidade expedidas pelo Ministério da Defesa e Comandos militares subordinados das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica).

Ao tramitar no Senado Federal, a proposição foi aprovada, sem qualquer alteração, nas Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores e Defesa Nacional, nas quais os respectivos relatores louvaram as alterações levadas a efeito nesta Casa, ao projeto original, no sentido de atualizar a Lei n. 7.116/1983, visando adequá-la ao texto e ao propósito da Lei n. 9.454/1997.

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

Verifica-se, pois, que existe uma lei a respeito, incompleta (Lei n. 9.454/1997), vigendo paralelamente a outra, igualmente incompleta (Lei n. 7.116/1983), sendo que o Poder Executivo tem vetado, sistematicamente, as iniciativas de aprimoramento das normas de regência. Destarte, sob essa óptica, qualquer iniciativa de mesma natureza tornar-se-ia inócua.

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

Noutro passo, é relevante mencionar que o Poder Executivo Federal vetou integralmente o PL 2483/2000, aprovado pelo Congresso, que atribui valor de documento de identidade à carteira de fiscal de tributos estaduais.

As justificativas para o veto incluíram o fato de existir a Lei n. 9.454/1997, que trata da matéria. Eis trechos 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. [sem aspas no original]

(...) 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]

O último período transcrito trata-se de verdadeira inversão da lógica do ordenamento jurídico. Ou seja, por essa óptica, a norma infralegal sobrepõe-se à legal, cuidando-se, então, de se implementar uma política governamental a partir de premissas gerais e, depois disso, reger sua execução, tese que vai de encontro à segurança jurídica dos cidadãos.

Por tais razões, ofertamos substitutivo à presente proposição, em homenagem aos colegas que nos antecederam na proposição, análise e aprovação de matérias congêneres, em especial do PL 4.751/2009, adotando as sugestões havidas quando de sua tramitação. Cuidamos de aperfeiçoar os textos recusados, incorporando trechos dos respectivos votos, por serem pertinentes à temática, no tentame de evitar que esta proposição também tenha o mesmo destino, ou seja, o veto.

O substitutivo busca, portanto, alterando a Lei n. 9.454/1997, praticamente a lei de regência reconhecida pelo Poder Executivo, incorporar-lhe os dispositivos da Lei n. 7.116/1983 que consideramos pertinentes, revogando expressamente este diploma, além da Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012, que o alterou.

Iniciamos por alterar o art. 2º da, mediante inclusão do parágrafo único ao art. 2º, albergando sugestão constante do PL 4.751/2009, vetado, no sentido de garantir a identificação é de toda pessoa, como direito seu e dever do Estado, tornando-a facultativa a partir de oito e exigível a partir de dezoito anos de idade.

Para o § 2º do art. 3º, inserimos, com ligeira adaptação de redação, o texto objeto da presente proposição.

Ainda oriundo do PL 4.751/2009, vetado, ou incorporando dispositivos da Lei n. 7.116/1983, inserimos as seguintes disposições:

- a classificação dos documentos de identidade em primários ou secundários (art. 3º-A), bem como as definições de registro geral e de ficha, cadastro ou prontuário civil (§ 1º), e a equiparação dos documentos secundários aos primários apenas para efeitos funcionais ou de exercício da atividade profissional (§ 2º);

- a competência para emissão (art. 3º-B), ressalvando que os órgãos federais emitirão, a partir da existência de condições técnicas suficientes para tanto, apenas o cartão de identificação civil, mediante fornecimento do número do registro de identificação civil a ser fornecido pelo comitê gestor (§ 1º), garantindo que os documentos de identidade emitidos por órgãos de identificação das unidades da Federação têm fé pública e validade em todo o território nacional, o que é relevante enquanto a unidade da Federação não aderir ao Sinric (§ 2º);

- a incorporação do conteúdo dos arts. 2º, 7º e 9º da Lei n. 7.116/1983, com a adequada atualização quando à documentação exigível para a identificação, a forma de sua apresentação, a gratuidade da primeira emissão do documento de identidade – nos termos da alteração promovida pela Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012 – assim como a decorrente de perda de validade (art. 3º-C e seus §§ 1º a 5º);

- a incorporação do conteúdo dos arts. 5º, 6º e 8º da Lei n. 7.116/1983, mediante sua atualização, com adaptação da redação do último, que se refere à “individualização do identificado com base no processo de identificação datiloscópica” (arts. 3º-D, 3º-E e 3º-F);

- permissivo para os cadastros públicos adotarem o número único do RIC, em substituição aos números próprios, observadas as

peculiaridades de cada órgão ou entidade, sem prejuízo da validade dos demais registros e documentos pertinentes que forem mantidos, atualizando o conceito do art. 4º da Lei n. 7.116/1983 (art. 3º-G);

- permissivo para que os órgãos de identificação da União e dos entes federados que integrem o Sinric, possam celebrar convênios ou contratos com órgãos, entidades e empresas, públicos ou privados, mediante coordenação com o comitê gestor, para acesso ao elemento de armazenamento de dados do cartão RIC, para inclusão de dados de interesse institucional ou corporativo referentes ao identificado, que sejam acessados mediante dispositivos de leitura mecânica, magnética, óptica ou por radiofrequência, bem como para a alteração ou exclusão desses dados, conforme constava do PL 4.751/2009, vetado (art. 3º-H);

- garantia de validade dos documentos de identidade emitidos anteriormente à vigência da Lei, em todo o território nacional, até serem substituídos, aperfeiçoando o disposto no art. 6º da Lei n. 9.454/1997, que ora revogamos, por ser incompatível com a segurança jurídica dos cidadãos (art. 3º-I).

Ao longo do texto preferimos a expressão “documentos de identidade”, uma vez que, enquanto não integrarem o Sinric, as unidades da Federação continuarão emitindo as carteiras de identidade tradicionais e não o cartão do RIC.

Alteramos a redação do art. 5º da Lei n. 9.454/1997, dispositivo de caráter meramente autorizativo, que concedia prazo ao Poder Executivo federal para a regulamentação da lei e sua implementação. Aí tratamos de estabelecer os parâmetros por onde o Poder Executivo deverá regulamentar a norma, considerando, inclusive, a situação da unidade da Federação enquanto não integrar o Sinric (art. 5º e o incluído parágrafo único).

Por fim o art. 3º revoga a Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983 e o art. 6º da Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997 – este último integrado ao art. 3º-I, em sentido inverso, vez que dispunha sob perda da validade dos documentos – além da Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012, que alterou a primeira.

Em face do exposto, conclamamos os pares a votar conosco, pela **APROVAÇÃO** do **PL 3.860/2012**, na forma do **SUBSTITUTIVO** que ora ofertamos.

Sala da Comissão, em            de            de 2012.

Deputado EFRAIM FILHO  
Relator

# COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

## PROJETO DE LEI N. 3.860, DE 2012

(Do Sr. Gilmar Machado)

Altera a Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997, consolidando regras gerais para o funcionamento do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, revogando seu art. 6º, a Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983 e a Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997, que institui o número único de Registro de Identidade Civil e revoga seu art. 6º, a Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às carteiras de identidade e regula sua expedição e a Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012, que a alterou.

Art. 2º A Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

Parágrafo único. A identificação é direito de toda pessoa e dever do Estado, sendo facultativa a partir de oito e exigível aos dezoito anos de idade. (NR)”

“Art. 3º .....

.....

§ 2º A União e os entes federados conveniados participarão do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, obedecido ao seguinte:

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

II – cada órgão conveniado deverá controlar o processo de emissão e de distribuição do registro de identificação civil na área geográfica sob sua responsabilidade, na forma do regulamento;

III – é obrigatória a transmissão segura dos dados de identificação colhidos para emissão do registro e a sua auditoria seguirá as regras definidas pelo órgão central do sistema;

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

V – a identificação de que trata esta Lei deverá ser expedida a partir do nascimento ou da naturalização;

VI – é vedada a distribuição de mais de um registro para um mesmo indivíduo ou a sua reutilização;

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

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

§ 3º ..... (NR)”

“Art. 3º-A. Os documentos de identidade podem ser primários ou secundários.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

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

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

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 instruíram o processo de identificação.

§ 2º Equipara-se a documento de identidade primário, para efeitos funcionais ou de exercício da atividade profissional, o secundário do qual constem, pelo menos, o número de registro geral ou de registro de identificação civil, nome completo, filiação, local e data de nascimento, fotografia, assinatura e impressão datilar do identificado, órgão expedidor e assinatura do respectivo dirigente.

Art. 3º-B. São competentes para atribuírem número de registro geral individualizador e fornecimento do documento de identificação primário os órgãos identificadores das seguintes instituições:

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

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

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

§ 1º Os órgãos mencionados nos incisos I e III emitirão, a partir da existência de condições técnicas suficientes para tanto, apenas o cartão de identificação civil, mediante fornecimento do número do registro de identificação civil a ser fornecido pelo comitê gestor.

§ 2º O documento de identidade emitido por órgãos de identificação das unidades da Federação tem fé pública e validade em todo o território nacional.

Art. 3º-C. Para a expedição do documento 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 comprovação do estado civil.

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

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

§ 3º A apresentação dos documentos a que se refere o *caput* deste artigo e os §§ 1º e 2º poderá ser feita por cópia autenticada.

§ 4º É gratuita a primeira emissão do documento de identidade, assim como a decorrente de perda de validade.

§ 5º A emissão de segunda via de documento de identidade será efetuada mediante simples solicitação do interessado, vedada qualquer outra exigência, além da fo-

tografia atualizada e da tomada de impressão datilar que individualize o solicitante.

Art. 3º-D. O documento de identidade do português beneficiado pelo Estatuto da Igualdade será expedido consoante o disposto nesta Lei, devendo dela constar referência a sua nacionalidade e à Convenção promulgada pelo Decreto n. 70.391, de 12 de abril de 1972.

Art. 3º-E. O documento de identidade fará prova de todos os dados nele incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nele tenham sido mencionados.

Art. 3º-F. O documento de identidade de que trata esta Lei será expedido mediante individualização do identificado com base no processo de identificação datiloscópica.

Art. 3º-G. Os cadastros públicos poderão adotar o número único do Registro de Identificação Civil, em substituição aos números próprios, observadas as peculiaridades de cada órgão ou entidade, sem prejuízo da validade dos demais registros e documentos pertinentes que forem mantidos.

Art. 3º-H. A União e os entes federados que integrem o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, poderão celebrar convênios ou contratos com órgãos, entidades e empresas, públicos ou privados, mediante coordenação com o comitê gestor, para acesso ao elemento de armazenamento de dados do cartão do Registro de Identificação Civil, para inclusão de dados de interesse institucional ou corporativo referentes ao identificado, que sejam acessados mediante dispositivos de leitura mecânica, magnética, óptica ou por radiofrequência, bem como para a alteração ou exclusão desses dados.

Art. 3º-I. Os documentos de identidade emitidos anteriormente à vigência desta Lei permanecerão válidos em todo o território nacional até serem substituídos.”

.....

“Art. 5º O regulamento especificará os elementos constituintes do documento de identidade, seu material, formato, dimensões e características de segurança, sua validade temporal conforme a idade do identificado ou por razões técnicas, os requisitos de validade da assinatura a ser nele aposta, bem como as expressões corporais, vestimenta e adereços pessoais não admitidos para a respectiva fotografia.

Parágrafo único. A expedição de documento de identidade por unidade da Federação, enquanto não integre o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, seguirá o disposto no regulamento quanto às condições de expedição da carteira de identidade, seu prazo de validade, a inclusão da numeração dos demais documentos pessoais constantes do Registro de Identificação Civil e, a critério do identificado, a inclusão das condições de ser idoso, deficiente, portador de marcapasso, doador de órgãos, além da consignação do tipo sanguíneo e fator Rh, e outros dados considerados úteis ao pleno exercício da cidadania. (NR)”

Art. 3º Fica revogada a Lei n. 7.116, de 29 de agosto de 1983, o art. 6º da Lei n. 9.454, de 7 de abril de 1997 e a Lei n. 12.687, de 18 de julho de 2012.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2012.

Deputado EFRAIM FILHO  
Relator