

# ANÁLISE SOBRE O CONFLITO ENTRE A LEI FEDERAL DA DESBUROCRATIZAÇÃO (7.115/83) E NORMATIVAS DE EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS.

*Daniel Marco de LEON<sup>1</sup>  
Regina MAIA<sup>2</sup>*

**Resumo:** O presente artigo trata-se de uma análise teórica de uma conduta ilegal praticada pela maioria das empresas brasileiras públicas e privadas, em desobediência à lei federal.

**Palavras-chave:** Desburocratização. Comprovante de Residência.

**Abstract:** This article it is a theoretical analysis of illegal behavior practiced by most public and private brazilian companies, in disobedience to the federal law.

**Keywords:** Adhocracy. Affidavit of Residence.

## 1. Contexto Histórico

Em 1979, o economista Hélio Beltrão assumiu, no governo do presidente João Figueiredo, o cargo de ministro extraordinário para a Desburocratização. Ele deveria realizar a reforma administrativa proposta pelos militares e criar o Programa Nacional de Desburocratização. À época o governo queria diminuir a interferência nas atividades mercantis, simplificando a administração e minimizando as formalidades que majoravam os custos das atividades privadas.

Com a desburocratização, o governo eliminou a exigência de atestados de vida, residência, dependência econômica, antecedentes, idoneidade moral e pobreza. Esses documentos foram substituídos por declarações ou certidões, que eram expedidas com mais agilidade. Foi também eliminado o reconhecimento de firmas nos documentos exigidos pelas repartições federais.

---

<sup>1</sup> Discente do 5º período do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. E-mail: danleon78@gmail.com

<sup>2</sup> Docente do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. Advogada. E-mail: regi-maia@hotmail.com

A simples divulgação do decreto fez com que o movimento nos cartórios, nesse tipo de serviço, fosse reduzido em 50%.

## **2. Referencial Teórico - A Lei 7.115/83**

Considerando então o intuito do governo em simplificar os atos civis, foi criada a Lei 7.115 de 29 de Agosto de 1983, com o seguinte teor:

...”

*Art. . 1º - A declaração destinada a fazer prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interesse ou por procurador bastante, e sob as penas da Lei, presume-se verdadeira.*

*Parágrafo único - O dispositivo neste artigo não se aplica para fins de prova em processo penal.*

*Art. . 2º - Se comprovadamente falsa a declaração, sujeitar-se-á o declarante às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável.*

*Art. . 3º - A declaração mencionará expressamente a responsabilidade do declarante.*

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

*Art. . 5º - Revogam-se as disposições em contrário. ...”*

É cabível nesta seara salientar o disposto no art. 5º da Carta Magna Brasileira, em seu inciso II que afirma:

“... Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; ...”

Que por suas palavras traduz o Princípio da legalidade expressa.

Desta feita, pode-se inferir que quando estabelecimentos públicos ou privados exigem qualquer tipo de documento para comprovar residência de forma diferente do que está disposto na Lei Federal 7.115/83, estará contrário ao entendimento e ao direto posto.

### **3. Definições Doutrinárias**

Seria imprudente, adentrar numa discussão a respeito de residência, sem primeiramente, conceituá-la e entender seu papel no âmbito jurídico.

Pois bem, com certa frequência utilizam-se os substantivos Moradia, Residência e Domicílio como sinônimos, mas, em verdade, possuem significados diversos, mesmo que com uma certa correspondência nos significados.

Na Moradia/Habitação, segundo o insigne VENOSA, “há simplesmente um relacionamento de fato entre indivíduo e o local”. O conceito de Residência difere do de Moradia/Habitação pelo fato de que aquele pressupõe uma maior estabilidade, uma maior permanência naquele local. O que vai diferenciar Residência e Moradia/Habitação de Domicílio é que, além deste englobar os conceitos daqueles, necessário se faz, para configurá-lo, a presença de um elemento subjetivo, qual seja o “animus manendi”, ou seja, a intenção de definitivamente permanecer naquele local. Nesse sentido, aduz ARAÚJO, que: o domicílio “possui um conceito que abrange o de residência e o de moradia, é o lugar escolhido pela pessoa ou estabelecido pela lei para, de forma definitiva, ser o centro de seus negócios jurídicos”.

Assim, temos como elementos constitutivos do conceito de Domicílio um elemento objetivo (ou externo), a fixação do indivíduo em determinado lugar, e um elemento subjetivo (ou interno), o *animus* de definitivamente permanecer naquele local.

### **4. Exemplos de Normas Ilegais**

a. “PORTARIA Nº 533/2011-DG

O DIRETOR GERAL DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO - DETRAN/PR, no uso de suas atribuições legais, e considerando a necessidade de renormatização dos documentos a serem aceitos para comprovação de residência,

RESOLVE:

Art. 1º - Para os procedimentos de anotação e registro de dados relativos a condutores e veículos, consideram-se como documentos hábeis à comprovação de residência ou domicílio:

I - contas de água, luz ou telefone fixo ou móvel, expedidas no prazo máximo de noventa dias;

II - correspondência ou documento expedido por órgãos oficiais das esferas Municipal, Estadual ou Federal, com data de emissão de no máximo noventa dias; ...”

No caso supra, o Diretor Geral do DETRAN/PR abusando de suas atribuições legais, comete a falácia que encontra-se no artigo 1º, em ambos os incisos dispostos, pois não incluem a possibilidade da declaração residência de próprio punho. É inconsistente afirmar que existe qualquer segurança jurídica que justifique um prazo de noventa dias como sendo adequado para garantir que um cidadão permaneça em uma residência. Ora, se a residência pode ser indeterminada, se o *animus manendi* pode simplesmente não existir, então não existe termo que possa obrigar a estadia de qualquer cidadão em gozo pleno de seus direitos e deveres.

- b. “O Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte (MPF/RN) enviou recomendação à Superintendência da Caixa Econômica Federal no RN para que o banco, ao efetuar pagamento de precatórios ou requisições de pequeno valor (RPVs) depositados pelos tribunais, permita aos beneficiários emitir uma declaração particular de endereço residencial, quando eles não tiverem outro comprovante de residência. Alguns cidadãos estavam encontrando uma série de dificuldades para efetuar o saque, em decorrência da falta desse comprovante.

Denúncias feitas ao Ministério Público Federal apontavam que os beneficiários estavam sendo obrigados à apresentar comprovante de residência recebido pelos Correios, tais como conta de água, luz, telefone, caso contrário não teriam acesso ao pagamento. A recomendação assinada pela procuradora Regional dos Direitos do Cidadão, Caroline Maciel, destaca que a aceitação da declaração particular de endereço residencial está prevista na Lei 7115/83.

Essa lei institui que “a declaração destinada a fazer prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interesse ou por procurador bastante, e sob as penas da Lei, presume-se verdadeira”. Ao mesmo tempo, não existe legislação que considere as contas de energia, água, telefone, dentre outras recebidas pelos Correios, como imprescindíveis à comprovação de endereço.

Sabidamente, o MPF/RN vislumbrou que o cidadão não pode ter seus direitos mitigados ou dificultados por uma exigência meramente consuetudinária e sem embasamento legal.

- c. “ MANUAL DE NORMAS E CRITÉRIOS PARA PROCESSO SELETIVO DE CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS EM PERNAMBUCO – PROUPE

## 2. Comprovante de Residência

Será considerado como comprovante de residência qualquer dos documentos abaixo:

- Contas de água, energia elétrica ou telefone (fixo ou móvel).
- Contrato de aluguel em vigor ou declaração do proprietário do imóvel confirmando a residência do candidato. Em qualquer das hipóteses, com firma reconhecida em cartório; ...”

Assim como no primeiro caso, não existe competência para legislar sobre o assunto, de maneira que se perde o valor jurídico do manual.

- d. A 4ª Turma do STJ rejeitou recurso do Ministério Público Federal que pretendia obrigar a Caixa Econômica Federal a abrir contas para clientes que não apresentassem comprovante de residência. A intenção do MPF era que, na falta de contas de água ou luz, ou de outros comprovantes, a Caixa tivesse de aceitar declaração de residência firmada pelo próprio consumidor ou por procurador.

A Caixa já aceita declarações de residência, mas não é uma regra obrigatória, dependendo da análise dos gerentes em cada caso. A ação civil pública do MPF foi ajuizada em Santa Catarina, depois de representação em que um interessado afirmava não ter conseguido abrir uma conta de poupança por falta do comprovante de residência. A primeira instância julgou o pedido improcedente e foi confirmada pelo TRF da 4ª Região.

O MPF recorreu ao STJ, alegando que a Lei nº 7.115/83 surgiu para desburocratizar o procedimento de comprovação de residência, e que a presunção de legitimidade das declarações firmadas pelo próprio cliente valoriza a palavra e a honestidade do cidadão.

O relator do recurso, ministro Luis Felipe Salomão, afirmou que a Lei nº 7.115 atribui presunção relativa à declaração de residência, a qual não pode ser equiparada a documento de comprovação. Segundo ele, as normas internas da Caixa admitem diversos meios de demonstração de residência, inclusive a declaração assinada pelo cliente, que pode ser aceita a critério do gerente, se não houver outro documento.

Para o ministro, impor ao banco a aceitação indiscriminada da declaração, como meio de demonstração do endereço residencial do cliente, significaria colocar a instituição financeira em indevida desvantagem, pois seria o único lado do contrato a não ter segurança a respeito do domicílio do outro.

O relator também fundamentou que diante de inúmeras e notórias fraudes cometidas em abertura de contas, não é prudente a mitigação dos controles impostos pelo banco, visto que não se mostram desarrazoados à luz do CDC.

A decisão e os fundamentos utilizados no relato são no mínimo controversos. O ministro afirma que a declaração de próprio punho não teria poderes comprobatórios, então qual seria a sua real necessidade? E porque atribuir sua falsificação é um tipo penal, já que teria tão pouco valor? É quase jocoso quando o relator se preocupa com a imposição feita às instituições financeiras em situação de desvantagem perante o cidadão com dificuldades até para comprovar sua residência por não possuir nem mesmo uma conta de água ou luz. As instituições financeiras devem assumir o risco de seus negócios, porém como exercem função social não podem elas mitigar o acesso do cidadão aos serviços essenciais. A imprudência está em dificultar a vida do cidadão que claramente se encontra em farta desvantagem comparando com as instituições financeiras.

## **5. Exemplo de Norma em Consonância com a Lei:**

### **a. PROJETO DE LEI Nº 311/2011**

#### **EMENTA:**

#### **ESTABELECE NORMAS PARA A**

**COMPROVAÇÃO DE RESIDÊNCIA  
NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO  
DE JANEIRO.**

**Autor(es): Deputado JANIO MENDES**

**A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
RESOLVE:**

**Art. 1º** - No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, para todos os fins, a declaração de punho do próprio interessado suprirá a exigência do comprovante de residência.

**Parágrafo único** - Para fazer a prova a que se refere o *caput* deste artigo, será incluída na declaração manuscrita, a ciência do autor de que a falsidade de informação o sujeitará às penas de legislação pertinente.

**Art. 2º** - A não aceitação da declaração de próprio punho, como prova de residência, implicará ao infrator às seguintes penalidades:

I - Advertência escrita, e;

II - na reincidência, multa no valor de 1000 (mil) UFIR's.

**Art. 3º** - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, estabelecendo a sua fiscalização.

**Art. 4º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.  
Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 13 de abril de 2011.

O projeto de lei se amolda aos ditames da lei 7.115 e prevê sanções até mais brandas que as aplicadas no art. 299 do CPB. No caso, o projeto equipara em todos os sentidos o papel da declaração e imputa força comprobatória sobre o mesmo, tornando-o assim irrefutável.

**b. O QUE DEVE SER FEITO QUANTO SE MUDA DE ENDEREÇO  
APÓS O ALISTAMENTO MILITAR?**

R - O brasileiro deve comparecer a Junta de Serviço Militar (JSM) mais próxima de seu novo domicílio munido do Certificado de Alistamento Militar (CAM) e comprovante de residência.

Na impossibilidade da apresentação do comprovante de residência poderá firmar uma declaração em conformidade com a Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.

As forças armadas também validam o disposto na lei e a fazem cumprir normalmente. As instituições militares são conhecidas por seu rigor e distintas de outras pela seriedade, e as mesmas entendem que a boa-fé é suficiente para suprir os casos de comprovações de residência.

## **6. Falsidade Ideológica na declaração de residência**

Como a declaração importa na eventual responsabilização criminal das informações contidas, caso as informações imputadas sejam inverídicas, nos termos do art. 299 do Código Penal, há maior eficácia no que tange a declaração de residência, conferindo, dessa forma proteção ao prestador de serviço de boa-fé.

A responsabilização cível e/ou criminal consta de diversos diplomas legais, dos quais destacamos o Art. 30 da lei 6015:

*“§ 3º A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e criminal do interessado”.* (Incluído pela Lei nº 9.534, de 1997)

Por igual sorte preclara o art. 2º da Lei nº 7.115/83:

*“Art 2º - Se comprovadamente falsa a declaração, sujeitar-se-á o declarante às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável”.*

Ainda consta do *caput* do art.350 da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral):

*“Omitir, em documento público ou particular, declaração que dêle devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:*

*Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.”*

Na falsidade ideológica o documento é plenamente válido, bem como o canal de expressão é formalmente admissível em direito, muito embora a mácula, a violação do direito repousa em seu conteúdo. Reforça COSTA JR que *“a falsidade ideológica afeta o documento em sua parte intrínseca, em seu valor ideativo”*. Ele também estatui que o sujeito ativo poderá redigir o próprio documento, caso em que configuraria a autoria imediata. O esboço aqui delineado poderá servir como eventual moldura típica (se perfeito o fato típico conscrito no art. 299 do CP), já que a declaração é um ato privativo do interessado, além de constituir um instrumento particular.



Por esta via, a falsidade na declaração está intimamente relacionada ao conteúdo material, já que não existe uma normatização para o formato do mesmo e, vários documentos servem como comprovantes de residência.

O art. 299 do CP estabelece a Pena como de reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

## **7. Considerações Finais**

A apresentação de comprovante de residência é corriqueira em vários momentos da vida civil, e talvez por questões culturais, perpetuou-se a crença de que documentos que não fazem parte de um rol taxativo em lei ou em doutrina, que apenas possuem como parte, mas não como finalidade, dados como o endereço do cidadão destinatário.

Ocorre que nenhum desses equivalentes trará qualquer garantia de segurança jurídica, no que tange a veracidade da declaração de residência, uma vez que a mesma pode se modificar facilmente, sem que haja qualquer tipo de impedimento. Logo, a eficácia desses documentos como comprobatórios é altamente questionável uma vez que é simples falsificar a maioria desses documentos e os especialistas em fraudes conseguem falsificar documentos muito mais seguros que estes. Então para um estelionatário basicamente não existe empecilhos dificultoso ou até mesmo mecanismos eficientes para confirmação desses dados ao alcance público em tempo hábil.

Seria interessante que houvesse, por parte do poder público uma maior divulgação a respeito desse e outros direitos disponíveis ao cidadão, numa tentativa de também minorar os efeitos da má qualidade do ensino no país.

Já nos casos como por iniciativa do MP/RN, e também como na intervenção tentando pelo MPF, deveria o parquet, que tem por prerrogativa zelar pelos direitos assegurados pela Constituição Federal, em sua jurisdição nacional continuar agindo, de maneira a não ser mais conivente com as flagrantes ilegalidades cometidas habitualmente por tantas instituições no país.

## 8. Referências

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 de março de 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MPF. Disponível em: <[http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_direitos-do-cidadao/imprimir?&UID=818a44cdeb8b94bcdce06910b00d6925&keepThis=true&TB\\_iframe=true&height=400&width=700](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_direitos-do-cidadao/imprimir?&UID=818a44cdeb8b94bcdce06910b00d6925&keepThis=true&TB_iframe=true&height=400&width=700)> Acesso em: 28 de Fevereiro de 2015.

O Globo, Disponível em: < <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/plano-nacional-de-desburocrizacao-reduziu-movimento-em-cartorios-em-1979-11336316> > Acesso em 27 de Fevereiro de 2014

COSTA JR., Paulo José da. **Direito Penal:** curso completo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.655,731.

<http://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/2832909/banco-pode-exigir-comprovante-de-residencia-para-abertura-de-contas> . Acesso em 28 de Abril de 2015.

VENOSA. Silvio de Salvo. Direito civil: parte geral. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2007. Coleção direito civil, v. I p.199.

ARAÚJO, Harilson da Silva. Teoria Geral do Direito Civil Simplificada. Juarez de Oliveira, 2006. p.37,38