

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o PLC nº 11, de 2007 (nº 1.532, de 1999, na origem), que *dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos*, e o PLS nº 146, de 2007, a ele apensado.

RELATOR: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Vêm à análise da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 11, de 2007, de autoria da Deputada Angela Guadagnin, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 146, de 2007, de autoria do Senador Magno Malta. Ambos tratam da elaboração e do arquivamento de documentos em meios digitais. Tramitam em conjunto, em atendimento ao Requerimento nº 729, de 2007, do Senador Magno Malta, baseado no art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, que dispõe sobre a tramitação de proposições que versam sobre a mesma matéria.

O PLS nº 146, de 2007, *que dispõe sobre a digitalização e arquivamento de documentos em mídia ótica ou eletrônica, e dá outras providências*, iniciou sua tramitação em março de 2007, tendo sido distribuído às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa. Ao iniciar-se a tramitação em conjunto, a decisão sobre o projeto perdeu o caráter terminativo, levando-o a ser apreciado, juntamente com o PLC nº 11, de 2007, pela CCT, pela CCJ e, posteriormente, pelo Plenário.

A proposição visa a regulamentar a digitalização, o armazenamento em meio eletrônico, óptico ou digital, e a reprodução dos documentos particulares e públicos arquivados (art. 1º). Consiste em oito artigos – que seriam nove, não fosse um equívoco na redação da iniciativa, que numerou dois dispositivos distintos como *art. 8º* –, incluída a cláusula de vigência, mediante os quais:

1. define:

- a) *digitalização*, como o processo de conversão de dados constantes em suporte analógico para o suporte digital;
- b) *armazenamento*, como o processo de guarda e conservação dos arquivos oriundos da digitalização, ou dos documentos originariamente elaborados em meio eletrônico, em mídia óptica ou digital autenticada;
- c) *autenticação*, como o processo de verificação da integridade dos arquivos contidos na mídia óptica ou digital, realizado pelos órgãos da fé pública, assim como a verificação da integridade de suas reproduções; e
- d) *reprodução*, como a cópia autenticada ou certidão em meio analógico, ou via em meio digital certificada de documento contido em mídia óptica ou digital autenticada (art. 1º, *parágrafo único*);

2. autoriza a eliminação (por incineração, destruição mecânica ou processo adequado que assegure a desintegração) dos documentos em meio analógico após sua digitalização e armazenamento em mídia óptica ou digital autenticada, lavrando-se o respectivo termo de eliminação (art. 2º);
3. estatui que os documentos contidos em suporte analógico que ainda não completaram o seu ciclo de eficácia só poderão ser eliminados depois de arquivados e armazenados definitivamente em mídia óptica ou digital (art. 2º, §1º);
4. dispõe que os documentos de valor histórico, assim declarados pela autoridade competente, não deverão ser eliminados, mesmo depois de digitalizados, podendo ser arquivados em local diverso da sede do seu detentor (art. 2º, §2º);
5. estabelece que os documentos digitalizados e armazenados em mídia óptica ou digital autenticada, bem como as suas reproduções, criados na forma que define, terão o mesmo valor jurídico do documento original para todos os fins de direito (art. 3º);
6. determina que a digitalização de documentos e o armazenamento em mídia óptica ou digital autenticada serão realizados por empresas e cartórios devidamente credenciados junto ao “Ministério de Estado da Justiça” (art. 4º);
7. dispõe que a mídia óptica ou digital, que contenha os arquivos resultantes da digitalização de documentos particulares ou os arquivos dos documentos originariamente elaborados em meio eletrônico, deverá ser autenticada pelo serviço de títulos e documentos do domicílio do proprietário dessa mídia, a fim de que esta ou sua reprodução possam produzir efeitos jurídicos em juízo ou fora dele (art. 5º);

8. estabelece que, a critério do interessado, uma cópia da mídia óptica ou digital poderá ser conservada no serviço de títulos e documentos que efetuar o processo de sua autenticação (art. 5º, § 1º) e que as despesas de conversão da mídia, na eventualidade de avanço tecnológico, serão custeadas pelo interessado na sua conservação (art. 5º, § 2º);
9. ordena que, a fim de produzir efeitos perante terceiros, as reproduções realizadas por particulares deverão ser autenticadas pelo serviço de registro de títulos e documentos que detiver a mídia em seu acervo ou a efetivou, mediante a utilização de assinatura digital certificada “no âmbito da infra-estrutura do ICP-Brasil”, podendo a autenticação ser solicitada e enviada eletronicamente (art. 6º);
10. determina que os documentos originalmente elaborados em meio eletrônico, com o emprego de certificado digital emitido “no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil)”, deverão observar os preceitos nele estatuídos, para terem eficácia perante terceiros, **em juízo ou fora dele**, assim como para o seu armazenamento, guarda, conservação e reprodução (art. 7º) (*grifo nosso*);
11. assinala prazo de noventa dias ao Poder Executivo para regulamentar a lei em que se transformar, indicando os requisitos para o credenciamento das empresas e cartórios autorizados a proceder à digitalização dos documentos, assim como os cartórios encarregados da autenticação e conservação das mídias ópticas ou digitais e autenticação de suas reproduções (art. 8º);
12. estatui, por fim, que a lei originada da proposição entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário (art. 8º).

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 11, de 2007 – PL nº 1.532, de 1999, na origem –, que *dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de*

documentos em meios eletromagnéticos, iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados (CD) em agosto de 1999.

Arquivado em 2003, em razão do término da legislatura, em obediência ao art. 105 do Regimento Interno da CD, o projeto foi desarquivado no mesmo ano, a requerimento da autora. Na Comissão de Educação, Cultura e Desporto daquela Casa, foi aprovado com uma emenda. Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ainda na CD, foi aprovado nos termos do substitutivo apresentado pelo Deputado Paes Landim, inspirado na Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, que regula a microfilmagem.

A proposição deu entrada no Senado Federal em março de 2007, quando foi distribuída à CCT.

A proposição contém oito artigos, incluída a cláusula de vigência, mediante os quais:

1. define digitalização como “a conversão da fiel imagem de um documento para código digital” (art. 1º);
2. autoriza o armazenamento em meio eletrônico de documentos públicos ou privados (art. 2º);
3. especifica que o processo de digitalização deverá garantir a integridade, a autenticidade e, se necessária, a confidencialidade do documento digital, mediante emprego de certificado digital emitido no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), prevendo, ainda, que o armazenamento deverá proteger os documentos contra acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados (art. 3º);
4. determina às empresas privadas e aos órgãos da administração pública direta ou indireta, usuários da digitalização, que adotem sistema de indexação apto a possibilitar “a sua precisa

- localização, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do processo adotado” (art. 4º);
5. dispõe que os documentos digitalizados, transcorridos os respectivos prazos de decadência ou prescrição, poderão ser eliminados (art. 5º);
 6. estabelece que os registros públicos originais, mesmo digitalizados, serão preservados em conformidade com a legislação pertinente (art. 6º);
 7. estatui que os documentos digitalizados terão “o mesmo efeito jurídico conferido aos documentos microfilmados” (art. 7º);
 8. dispõe, por fim, que a lei decorrente da aprovação do projeto entre em vigor na data de sua publicação.

II – ANÁLISE

Tendo em vista o disposto no art. 104-C, incisos I e VIII, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCT opinar sobre proposições concernentes ao desenvolvimento científico, tecnológico e inovação tecnológica.

É indiscutível que a explosão de informações dos nossos dias tornou praticamente inviável o armazenamento de todo documento sob a forma de papel, ou outro suporte analógico. Além do espaço físico demandado e dos cuidados requeridos para a conservação do meio material, há também considerações de ordem prática relativas à recuperação dos documentos e à questão ecológica – não se pode esquecer que a produção de papel requer a derrubada de árvores, e constitui fonte importante de agressão ao meio ambiente.

O armazenamento digital apresenta consideráveis vantagens em comparação com a modalidade analógica. Proporciona, por exemplo, grande facilidade de guarda, recuperação, conservação e distribuição. Oferece, também,

a possibilidade de poupar os documentos originais do manuseio, aspecto muito importante para a preservação de originais de alto valor histórico.

A microfilmagem veio resguardar, em fotogramas, a forma e o conteúdo dos documentos, garantindo, inclusive, maior segurança à cronologia dos registros, visto ser impossível deixar-lhes espaços em branco, para preenchimento posterior. Em adição, a Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, regulamentada pelo Decreto nº 64.398, de 24 de abril de 1969, conferiu aos cartórios de registro de títulos e documentos a faculdade de efetuar seus registros por esse novo meio, de modo a conferir mais segurança e maior agilidade ao serviço. No entanto, mesmo a microfilmagem ainda gera uma quantidade enorme de documentos, e não atende mais à demanda por agilidade. Só a microfilmagem de cheques, obrigatória para os bancos, gera um grande volume de microfilmes, que tornam seu transporte extremamente dificultado.

À vista dessas considerações, resta claro que a economia e a eficiência proporcionadas pela digitalização tornam imprescindível a aprovação de norma que discipline a matéria. É mister assegurar que os documentos digitalizados sejam corretamente preservados e que sua autenticidade seja garantida, obedecidos fielmente os ditames da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Vale ressaltar que o Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que regulamentou a referida lei, estabelece no seu art. 29 que suas disposições aplicam-se também aos documentos eletrônicos. No que tange a estes últimos, em 2004 o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) editou uma *Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital*. Nela, destacava a importância de tornar esse acervo imune à fragilidade e rápida obsolescência de *software*, *hardware* e formatos, para garantir a autenticidade, a integridade, o acesso contínuo e o uso pleno da informação a todos os segmentos da sociedade brasileira, bem como a segurança da informação digital.

Além do aspecto arquivístico, há de se cuidar da questão do registro dos documentos, o assim chamado aspecto notarial, de responsabilidade de cartórios. A adoção do meio digital não altera as atribuições cometidas aos tabeliões de notas e de protesto e aos registradores (civis, de pessoas naturais ou jurídicas, de títulos e documentos, e de imóveis). O meio óptico ou digital presta-se a instrumentalizar os atos e negócios jurídicos, da mesma forma que o meio analógico, sendo-lhe aplicáveis as mesmas normas que regem este último.

O PLC nº 11, de 2007, procura conferir à prática da digitalização de documentos equivalência à prática da microfilmagem. Assim, em linhas gerais, adapta a redação da Lei nº 5.433, de 1968, para dispor sobre o processo de digitalização de documentos.

Já a abordagem efetuada pelo PLS nº 146, de 2007, possui maior profundidade e abrangência, o que o torna mais recomendável que o outro, sendo necessário realizar, porém, alterações normativas, para evitar eventuais arguições de inconstitucionalidade.

Inicialmente, cabe apontar que, da maneira como está redigido, o PLS nº 146, de 2007, inova ao criar um sistema de cartórios digitais, ao qual incumbirá, com exclusividade, toda e qualquer digitalização e armazenamento em mídia óptica ou digital autenticada (art. 4º). Vai além, ao estatuir a exigência de que, para produzir qualquer efeito, não só em juízo como também fora dele, toda versão óptica ou digital deverá ser autenticada ou certificada por serviço notarial ou de registro, no exercício das competências específicas atribuídas pela Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, (art. 5º). Cumpre apontar a inviabilidade de um sistema nesses moldes, uma vez que o número de operações seria muito grande.

Além disso, a questão da autenticação de documentos eletrônicos já se encontra disciplinada pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), com a missão de *garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica*

dos documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

Com efeito, o art. 10 da citada MPV nº 2.200-2, de 2001, dispõe:

Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.

§ 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 – Código Civil.

§ 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.

Ressalte-se que a primeira edição da MPV nº 2.200-2, de 2001, dispunha que apenas os documentos que utilizassem certificados eletrônicos emitidos pela ICP-Brasil poderiam ser aceitos como meio da comprovação mencionada. A reação dos setores da sociedade atingidos, os quais apresentaram provas cabais de que o ditame legal causaria problemas de repercussões internacionais para o País, levou à reedição da medida provisória, que passou a prever, no art. 10, § 2º, a aceitação de outros meios. O PLS nº 146, de 2007, não admitindo outro tipo de certificação, incorreria no mesmo equívoco.

Torna-se, pois, necessário incluir disposições que deixem claro que as exigências são aplicáveis apenas aos originais em papel, ou outra mídia analógica, relativos a atos jurídicos sujeitos a registro pelas normas legais vigentes, ou seja, aqueles especificados na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), na Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (relativa a propriedade industrial), e nos diplomas que regem os demais tipos de registro. Esses atos representam uma pequena parcela do acervo documental do

nosso País. Não podemos perder de vista que a razão de ser do PLS nº 146, de 2007, é a construção de um modelo que atenda à necessidade de maior agilização da sociedade moderna. Entendemos ser bastante estatuir que os documentos digitais ou suas cópias tenham a mesma validade jurídica dos documentos em papel ou mídia analógica, desde que produzidos em conformidade com a MPV nº 2.200-2, de 2001.

Deve ser modificado o comando contido no dispositivo, numerado em duplidade como art. 8º, que assinala prazo de noventa dias ao Poder Executivo para regulamentar a lei, indicando os requisitos para o credenciamento das empresas e cartórios autorizados a proceder à digitalização dos documentos, assim como os cartórios encarregados da autenticação e conservação das mídias ópticas ou digitais e autenticação de suas reproduções. O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou pela inconstitucionalidade de especificação de prazo, por parte do Legislativo, para que o Executivo exercente competência que lhe é exclusiva.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 11, de 2007, e pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2007, com as seguintes emendas:

EMENDA N° – CCT

No texto do PLS nº 146, de 2007, onde se lê “presente lei”, leia-se “presente Lei”; onde se lê “desta lei”, leia-se “desta Lei”; onde se lê “ótico”, leia-se “óptico”; onde se lê “ótica”, leia-se “óptica”; e onde se lê “Parágrafo único.”, leia-se “*Parágrafo único.*”.

EMENDA N° – CCT

Dê-se ao art. 2º, § 2º, do PLS nº 146, de 2007, a seguinte redação:

“Art. 2º

“§ 2º As disposições previstas no *caput* não se aplicam aos documentos de valor histórico, assim declarados pela autoridade competente, os quais serão preservados mesmo após digitalizados.”

EMENDA Nº – CCT

Inclua-se o seguinte § 3º no art. 2º do PLS nº 146, de 2007:

“**Art. 2º**

§ 3º Os documentos digitalizados de que trata o § 2º poderão ser arquivados em local diverso da sede do detentor do documento original.”

EMENDA Nº – CCT

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do PLS nº 146, de 2007:

“**Art. 4º** Os órgãos de registro adotarão sistema de indexação que permita a precisa localização dos documentos armazenados em mídia óptica ou digital e a posterior conferência da regularidade das etapas do processo de digitalização adotado.”

EMENDA Nº – CCT

Dê-se a seguinte redação ao *caput* art. 5º do PLS nº 146, de 2007, preservados os parágrafos existentes:

“**Art. 5º** A autenticação que visa a conferir fé pública à mídia óptica ou digital, que contenha os arquivos oriundos do processo de digitalização de documentos particulares, ou os arquivos dos documentos originariamente elaborados em meio eletrônico, será realizada pelo serviço notarial ou de registro, no exercício das competências específicas atribuídas pela Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, do domicílio do proprietário da mídia óptica ou digital em conformidade com o disposto no art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, e demais disposições legais pertinentes.”

EMENDA Nº – CCT

Dê-se ao art. 6º do PLS nº 146, de 2007, a seguinte redação:

“**Art. 6º** As reproduções realizadas por particulares serão autenticadas em conformidade com o disposto no art. 10 da Medida

Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, e demais disposições legais pertinentes.”

EMENDA Nº – CCT

Dê-se ao art. 7º do PLS nº 146, de 2007, a seguinte redação:

“**Art. 7º** Os documentos originalmente elaborados em mídia óptica ou digital, em conformidade com o disposto no art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, e demais disposições legais pertinentes, para a sua eficácia perante terceiros, em juízo ou fora dele, assim como para o seu armazenamento, guarda, conservação e reprodução, deverão observar os preceitos da presente Lei.”

EMENDA Nº – CCT

Exclua-se o artigo que se segue ao art. 7º do PLS nº 146, de 2007, numerado em duplicidade como art. 8º, que dispõe que *O Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias, regulamentará a presente lei, indicando os requisitos para o credenciamento das empresas e cartórios autorizados a proceder à digitalização dos documentos, assim como os cartórios encarregados da autenticação e conservação das mídias ópticas ou digitais e autenticação de suas reproduções.*

EMENDA Nº – CCT

Dê-se ao artigo do PLS nº 146, de 2007, que contém a cláusula de vigência, numerado em duplicidade como art. 8º, a seguinte redação:

“**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator