

PARECER N° , DE 2010

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, que dispõe sobre a digitalização e arquivamento de documentos em mídia ótica ou eletrônica, e dá outras providências, em tramitação conjunta.*

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 entrará 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 análogo. 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 impacta na natureza, e constitui fonte importante de agressão ao meio ambiente.

O armazenamento digital apresenta consideráveis vantagens em comparação com o suporte em papel. 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 e guarda 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 necessário assegurar que os documentos digitalizados, a partir de documentos originais inscritos em papel, 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 esses 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 suporte em papel, sendo-lhe aplicáveis as mesmas normas que regem este último.

Cumpre destacar que, na relatoria de matérias em tramitação conjunta, no caso da aprovação do mérito, convém que o parecer opte pelo prosseguimento de uma das matérias e que a outra, ou as demais, sejam rejeitadas. É oportuno, contudo, que ao projeto aprovado sejam adicionados dispositivos das matérias rejeitadas que sejam pertinentes e contribuam com o aperfeiçoamento do texto.

Na presente relatoria, optamos pela preferência do PLC nº 011, de 2007, que já foi aprovado pela Câmara Federal, com o arquivamento do PLS nº 146, de 2007, inobstante a acentuada contribuição desta matéria ao processo legislativo em curso.

Para subsidiar esta relatoria, entendemos por bem realizar reuniões de trabalho com especialistas da área, tanto do setor público quanto do privado, com a participação da **Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG)**, da **Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN)**, da **Caixa Econômica Federal**, do **Banco do Brasil**, do **Ministério da Defesa**, do **Ministério da Justiça**, do **Conselho Federal de Medicina**, do **Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)**, esse último ligado à Casa Civil da Presidência da República e do **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**.

De fato, o mérito das proposições desperta o interesse de toda a sociedade, uma vez que a tecnologia da informação é hoje recurso indispensável em todas as áreas da vida nacional. Assim sendo, todos aqueles que se apresentaram para contribuir com este processo foram ouvidos e considerados.

Um dos cuidados que norteou o trabalho foi o de compreender, tanto quanto possível, a maior gama de aplicações da digitalização e guarda de documentos. Optou-se por um texto claro, abrangente e sem particularidades de setores específicos, que impusessem dificuldade à aplicação da Lei de forma geral.

Para as discussões realizadas adotaram-se algumas diretrizes básicas para a relatoria, quais sejam:

1. O projeto não altera legislações específicas vigentes.
2. O projeto diz respeito tão somente aos documentos digitalizados a partir de um documento original em outro suporte, não abrangendo documentos já gerados em meio digital.
3. Para efeito de perícia e comprovação de autenticidade do original, caso este tenha sido descartado no exercício esta Lei, o texto faculta a inversão do ônus da prova, que caberá a quem tenha determinado a destruição do documento.

Apesar do amplo debate, em reuniões individuais e com todo o grupo, o que garantiu significativa contribuição por parte dos especialistas, restou desacordo com respeito à equivalência entre o documento original e o digitalizado, para todos os fins do direito.

Divergindo dos demais, os representantes da ANOREG entendem que não cabe a equivalência entre original e digitalizado, uma vez que há aspectos de fé pública envolvidos nessa autenticação automática, decorrentes de preceitos constitucionais. Ergue-se aí dúvida acerca da constitucionalidade do dispositivo.

Além disso, indo ao mérito, a ANOREG considera que possibilitar ao particular digitalizar documento, com o pressuposto de equivalência jurídica com o original, significa abrir porta para a fraude. Neste caso, pessoa mal-intencionada poderia valer-se desse pressuposto para auferir vantagem ilegal, como a produção de provas a seu favor, a fraude documental, dentre outras.

O contra-argumento apresentado é o de que, caso essa equivalência entre original e digitalizado deixe de ser garantida na Lei, nada mudará em relação ao que hoje já acontece, uma vez que, embora digitalizado, o original deverá ser preservado, para eventual efeito de prova. Ou seja, perde-se o mérito da proposição.

Para resolver ao impasse, cabe notar, do processo legislativo de ambas as matérias, que a esta Comissão compete ater-se a aspectos tecnológicos e da boa ciência, facultando-lhe possibilitar que os pontos de desacordo, na seara jurídico-constitucional, sejam lidados pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) que, segundo despacho dado pelo Presidente do Senado, será a Comissão Temática que apreciará os projetos em seguida.

Vale lembrar que, além da CCJ, o Plenário do Senado deverá se manifestar sobre os projetos. Restam no Senado, portanto, instâncias qualificadas suficientes para que o aspecto do qual não houve consenso seja amplamente aprofundado e resolvido.

Assim sendo, chegou-se ao senso comum de que o texto elaborado, ora apresentado como relatório da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), deve ser submetido ao Colegiado e aprovado com celeridade, em face dos benefícios que a Matéria proporcionará ao País, quando de sua conversão em Lei.

Enfatizamos, contudo, a ressalva de que resta dispositivo a ser mais discutido sob aspecto jurídico-constitucional, e também de mérito, qual seja, o § 3.º, do Art. 4º, que diz: *O documento digitalizado e sua reprodução, procedida de acordo com o disposto nesta lei e em regulamento, terão o mesmo valor jurídico do documento original, para todos os fins de direito.*

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2007, e pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 11, de 2007, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 – CCT (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 11, DE 2007

Dispõe sobre a digitalização, o armazenamento e a reprodução de documentos digitalizados a partir de seus originais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A digitalização de documento original público ou privado, seu armazenamento em meio eletrônico, óptico ou equivalente, e sua reprodução serão regulados pelo disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Esta Lei não se aplica aos documentos públicos ou privados originalmente gerados em formato digital.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se digitalização o processo de conversão de um documento para o formato digital, por meio de dispositivo apropriado.

Art. 3º O processo de digitalização de documentos originais e o processo de armazenamento dos documentos digitalizados correspondentes, definidos em regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo, deverá ser realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade, a interoperabilidade e, quando necessário, a confidencialidade do documento digitalizado, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP – Brasil.

Parágrafo único. Os meios de armazenamento dos documentos digitalizados deverão protegê-los de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados.

Art. 4º É autorizado o armazenamento, em meio eletrônico, óptico ou equivalente, de documentos digitalizados públicos ou privados, sejam eles compostos por dados ou imagens ou combinação de ambos, observadas as disposições constantes desta Lei e da regulamentação de que trata o artigo anterior.

§ 1.º Após a digitalização e armazenamento, verificada a integridade do documento digital e a fidelidade entre este e aquele que lhe deu origem, o original poderá ser destruído, no tempo e na forma da legislação vigente e dos regulamentos setoriais específicos a serem expedidos pela administração pública direta e indireta.

§ 2.º A preservação de documento histórico original atenderá à legislação pertinente.

§ 3.º O documento digitalizado e sua reprodução, procedida de acordo com o disposto nesta lei e em regulamento, terão o mesmo valor jurídico do documento original, para todos os fins de direito.

§ 4.º O ônus da prova de autenticidade de documento original, destruído em virtude do exercício da faculdade de que trata o parágrafo primeiro, que não possa ser

obtida a partir do documento digitalizado, caberá à parte que autorizou sua destruição, caso o original não tenha sido armazenado ou registrado no órgão ou repartição pública competente.

Art. 5º As empresas, os serviços privados e os órgãos da Administração Pública que utilizarem procedimentos de armazenamento de documentos em meio eletrônico, óptico ou equivalente deverão adotar sistema de indexação que possibilite a sua precisa localização, conforme o processo de digitalização e armazenamento adotados.

Art. 6º Decorridos os respectivos prazos de decadência ou prescrição, os documentos digitalizados e armazenados em meio eletrônico, óptico ou equivalente poderão ser eliminados, atendida a legislação vigente.

Art. 7º Os documentos originais gerados por serviço notarial ou de registro público que forem digitalizados na forma determinada por esta lei deverão ser preservados de acordo com o disposto na legislação pertinente.

Parágrafo único. Uma vez digitalizados, os documentos originais de que trata o caput poderão ser destruídos, seguindo regulamento a ser expedido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator