

## PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 11, de 2007 (nº 1.532, de 1999, na origem), da Deputada Angela Guadagnin, que *dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos*, e o Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2007, do Senador Magno Malta, que *dispõe sobre a digitalização e arquivamento de documentos em mídia ótica ou eletrônica, e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **ADELMIR SANTANA**

### I – RELATÓRIO

Submetem-se ao crivo desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 11, de 2007 (PL nº 1.532, de 1999, na origem), 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 versam sobre a elaboração e arquivamento de documentos em meios digitais. Os projetos tramitam em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 729, de 2007, do Senador Magno Malta, e com apoio no art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, que possibilita a tramitação conjunta de projetos que versem sobre a mesma matéria.

O PLS nº 146, de 2007, iniciou sua tramitação nesta Casa 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. Contudo, ao se iniciar a tramitação em conjunto, a decisão sobre o projeto perdeu o caráter terminativo em comissão, levando-o a ser apreciado, conjuntamente com o PLC nº 11, de 2007, pela CCT, em seguida pela CCJ e, posteriormente, pelo Plenário.

O PLS nº 146, de 2007, tem por objeto regulamentar a digitalização e o armazenamento, em meio eletrônico, óptico ou digital, de documentos públicos e particulares (art. 1º), além de prever a sua reprodução para todos os fins de direito. O projeto consiste em oito artigos – que seriam nove, se não fosse um equívoco na redação da iniciativa, que numerou dois dispositivos distintos como art. 8º, sendo que, no último deles, está inclusa a cláusula de vigência.

No que concerne ao estrito âmbito de discussão desta Comissão, o PLS nº 146, de 2007, fixa:

*i)* 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);

*ii)* 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 da Justiça (art. 4º);

*iii)* 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 originar efeitos jurídicos em juízo ou fora dele (art. 5º);

*iv)* 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);

v) 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 de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), podendo a autenticação ser solicitada e enviada eletronicamente (art. 6º);

vi) 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);

vii) que o Poder Executivo terá o prazo de noventa dias para regulamentar a lei em que eventualmente se transformar o projeto em análise, 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).

Por sua vez, o PLC nº 11, de 2007, que *dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos*, composto de oito artigos, foi apresentado na Câmara dos Deputados em 19 de agosto de 1999, onde passou a ser identificado como Projeto de Lei (PL) nº 1.532, havendo sido remetido ao Senado Federal em 16 de março de 2007.

Arquivado em 2003, em razão do término da legislatura, em obediência ao art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o PLC nº 11, de 2007, 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 e Justiça e de Cidadania, ainda na Câmara dos Deputados, foi aprovado nos termos do substitutivo apresentado pelo Deputado Paes Landim, inspirado nos dispositivos contidos na Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, que regula a microfilmagem.

O PLC nº 11, de 2007, ao dar entrada no Senado Federal, em março de 2007, foi distribuído à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), para apreciação.

Também no que se refere ao estrito âmbito de discussão desta Comissão, o mencionado PLC encerra as seguintes disposições:

*i)* o processo de digitalização tem de garantir a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digital, mediante emprego de certificado digital emitido no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), devendo, ainda, o armazenamento possibilitar a proteção dos documentos contra acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados (art. 3º);

*ii)* as empresas privadas e os órgãos da administração pública direta ou indireta, usuários da digitalização, devem adotar sistema de indexação apto a possibilitar a precisa localização do documento buscado, de modo a permitir posterior conferência da regularidade das etapas do processo de digitalização e armazenamento (art. 4º);

*iii)* os documentos digitalizados, transcorridos os respectivos prazos de decadência ou prescrição, poderão ser eliminados (art. 5º);

*iv)* os registros públicos originais, mesmo digitalizados, serão preservados em conformidade com a legislação pertinente (art. 6º); e

*v)* os documentos digitalizados terão o mesmo efeito jurídico conferido aos documentos microfilmados (art. 7º).

Na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), o PLC nº 11, de 2007, obteve parecer favorável, sob a relatoria do ilustre Senador Flávio Arns, na forma de emenda substitutiva. O mesmo parecer concluiu pela rejeição do PLS nº 146, de 2007.

O Substitutivo da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) ao PLC nº 11, de 2007, tem as seguintes particularidades:

*i)* o art. 1º, em que está disposto o objeto da inovação legislativa, propõe que a “digitalização de documento original público ou privado, seu armazenamento em meio eletrônico, óptico ou equivalente, e sua reprodução [sejam] regulados pelo disposto [na lei porventura oriunda do Substitutivo]” (*caput* do art. 1º), a qual não será aplicada aos documentos públicos ou privados originalmente gerados em formato digital (parágrafo único do art. 1º);

*ii)* o art. 2º considera digitalização o “processo de conversão de um documento para o formato digital, por meio de dispositivo apropriado”;

*iii)* o *caput* do art. 3º especifica que 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, [sejam realizados] 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”;

*iv)* o parágrafo único do art. 3º fixa que “os meios de armazenamento dos documentos digitalizados deverão protegê-los de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados”;

*v)* o *caput* do art. 4º autoriza “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”;

*vi)* o § 1º do art. 4º estabelece que, “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”;

*vii)* o § 2º do art. 4º estatui a obrigatoriedade preservação de documento histórico original, com atendimento à legislação pertinente;

*viii)* o § 3º do art. 4º fixa que o “documento digitalizado e sua reprodução, procedida de acordo com o disposto [na lei porventura oriunda do Substitutivo] e em regulamento, terão o mesmo valor jurídico do documento original, para todos os fins de direito”;

*ix)* o § 4º do art. 4º estabelece que o “ônus da prova de autenticidade de documento original, destruído em virtude do exercício da faculdade de que trata o parágrafo primeiro do art. 4º, 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”;

*x)* o art. 5º determina que “as empresas, os serviços privados e os órgãos da Administração Pública que utilizarem procedimentos de armazenamento de documentos em meio eletrônico, óptico ou equivalente [adotem] sistema de indexação que possibilite a sua precisa localização, conforme o processo de digitalização e armazenamento adotados”;

*xi)* o art. 6º especifica que, decorrido o prazo de decadência ou de prescrição, “os documentos digitalizados e armazenados em meio eletrônico, óptico ou equivalente poderão ser eliminados, atendida a legislação vigente” (art. 6º);

*xii)* o *caput* do art. 7º determina que “os documentos originais gerados por serviço notarial ou de registro público que forem digitalizados na forma determinada pelo Substitutivo deverão ser preservados de acordo com o disposto na legislação pertinente”;

*xiii)* o parágrafo único do art. 7º determina que, uma vez digitalizados, os documentos originais de que trata o *caput* do art. 7º poderão ser destruídos, seguindo regulamento a ser expedido pelo Conselho Nacional de Justiça;

*xiv)* o art. 8º dispõe, por fim, que a lei decorrente da eventual aprovação do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alíneas *d* e *l*, do Regimento Interno desta Casa (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita ao direito civil e registros públicos. De resto, nos termos do RISF, o PLC nº 11, de 2007, e o PLS nº 146, de 2007, não apresentam vícios de **regimentalidade**.

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

Comungamos da mesma opinião da CCT, que aprovou substitutivo ao projeto. Contudo, se o propósito do PLC nº 11, de 2007, é equiparar a digitalização à microfilmagem, parece-nos que a maneira mais simples de fazê-lo é incorporar novos dispositivos à própria Lei nº 5.433, de 1968, de modo a estender o seu âmbito de aplicação para abranger a digitalização. Tal procedimento se mostraria em consonância com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, à face do disposto no seu art. 7º, inciso IV, segundo o qual “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei”.

Há, ainda, outros pontos a reparar. À guisa de exemplo, tomemos o comando contido no art. 4º do PLC nº 11, de 2007, que obriga aos órgãos da administração pública a adotar sistema de indexação que possibilite a precisa localização dos documentos, de forma a permitir a posterior conferência da regularidade das etapas do processo adotado. O comando, na forma com que se encontra redigido, é inconstitucional, por violar o princípio da tripartição dos Poderes da República, insculpido no art. 2º da Constituição Federal, além de fazer pouco caso das prerrogativas outorgadas ao mandatário maior da Nação, encartadas no art. 84 (o qual trata, entre outras, da competência privativa do Presidente da República para dar início ao processo legislativo, no caso de proposições que versem sobre determinadas matérias). Nesse aspecto, verifica-se que o Substitutivo da CCT suprimiu a inconstitucionalidade apontada.

Poderíamos continuar a enumerar outras ressalvas ao PLC nº 11, de 2007. Contudo, basta apontar que esta Casa de Leis já sanou as inconstitucionalidades e injuridicidades encontradas, com a oferta, inclusive, de técnica legislativa mais apurada.

A propósito, nos mesmos moldes do PLC nº 11, de 2007, o PLS nº 146, de 2007, dispõe sobre a atuação dos cartórios e notários registradores. É o caso, pois, de rejeição do PLS nº 146, de 2007, com espeque no RISF, art. 260, II, a, mas com a apresentação de substitutivo ao PLC nº 11, de 2007, para colocar a matéria nos seus devidos termos, com aproveitamento daquilo que os citados projetos oferecem de melhor, acompanhado de algumas e necessárias alterações. Certamente, tais sugestões devem ser incorporadas ao PLC nº 11, de 2007, na forma de emenda substitutiva, sendo preciso concomitantemente rejeitar o PLS nº 146, de 2007, conforme já dito.

Impende mencionar, desde logo, o acerto do relator da CCT, quando, ao defender a aprovação do Substitutivo ao PLC nº 11, de 2007, avalia que se *tornou inviável o armazenamento de todo documento sob a forma de papel, ou de outro suporte análogo diverso dos sistemas informatizados*. Isso porque, *o espaço físico demandado e os cuidados requeridos para a conservação do meio material, além de considerações de ordem prática, relativas à rápida recuperação dos documentos, constituem fatores que corroboram o atual pensamento de converter, ao máximo, todas as espécies de documentos em arquivos digitais, guardados no interior dos sistemas informatizados*.

Em face dessas considerações, resta claro que a economia e a eficiência proporcionadas pela digitalização de documento público ou privado, além do seu arquivamento em meio eletrônico, tornam imprescindível a aprovação de norma que discipline a matéria. Realmente, o Substitutivo ao PLC nº 11, de 2007, aprovado na CCT, assegurou a confiabilidade jurídica necessária aos documentos digitalizados de originais inscritos em papel, de modo a garantir a sua autenticidade, com obediência fiel aos ditames da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

Asserimos, em passo anterior, que o grande mérito do PLC nº 11, de 2007, aprovado na forma do Substitutivo da CCT, foi o de garantir a confiabilidade jurídica necessária aos documentos digitalizados, armazenados

e reproduzidos por sistemas eletrônicos. Pois bem. Contudo, é preciso adicionar, no particular, que, conforme informa o relator do projeto nessa comissão, *os representantes da [Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG] entendem que não cabe a equivalência entre [o documento] original e [o] digitalizado, uma vez que há aspectos de fé pública envolvidos nessa autenticação automática, decorrentes de preceitos constitucionais.*

É em sentido oposto — que corresponde à direção tomada pelos estudos do processo de digitalização e armazenamento de documento original público ou privado à luz da norma constitucional coetânea — que a confiabilidade jurídica se faz presente, pois se refere ao mundo prático, o mundo da inovação tecnológica, em que já havia anteriormente normas infraconstitucionais sobre a matéria, com dimensões organizativo-procedimentais. Tal estrutura prévia de criação da norma infraconstitucional precede a disciplina normativa outorgada à criação dessa norma do processo de digitalização e armazenamento de documento original; e, por intermédio dela, a fé pública se torna o sustentáculo teórico com fundamento no qual se determina o conteúdo normativo da inovação legislativa que ora se discute. Uma vez estabelecido o procedimento de conversão de documentos para o formato digital, teremos condições de instaurar o diálogo entre os sistemas eletrônicos de digitalização e armazenamento e a fé publica.

O ponto de partida de todas essas ilações é a previsão encartada no § 3º do art. 4º do Substitutivo ao PLC nº 11, de 2007, que assenta que *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.* E é justamente desse dispositivo que nos falam os representantes da Anoreg, ao ponderar *que possibilitar ao particular digitalizar documento, com o pressuposto de equivalência jurídica com o original, significa abrir a porta para a fraude.*

Na atual redação do § 3º do art. 4º do Substitutivo ao PLC nº 11, de 2007, impõe-se afastar as ponderações dos representantes da Anoreg. Em outros termos, o dispositivo em análise se propõe a conferir autenticidade jurídica ao documento que tenha sido digitalizado ou armazenado em meios eletrônicos. Na forma como está redigido, o dispositivo em tela cerca os documentos reproduzidos com eficácia perante os signatários e os terceiros de boa-fé.

Essa tomada de posição amplia os horizontes do § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200, de 24 de agosto de 2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), para permitir que documentos digitalizados, armazenados em meio eletrônico e reproduzidos tenham o mesmo valor jurídico do documento original, para todos os fins de direito, inclusive perante terceiros de boa-fé, se obedecido o procedimento de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil.

Dito de modo simplíssimo, os documentos digitalizados, armazenados e reproduzidos por meio eletrônico terão a mesma força de veracidade do documento, público ou privado, que lhe deu origem, com eficácia jurídica, inclusive, perante os signatários e terceiros de boa-fé. E se o documento digitalizado contrasta com o documento original, isto é, está em desconformidade com ele? Então, a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) não lhe conferirá a validade necessária para a produção de efeitos jurídicos. Ademais, nos termos do § 4º do art. 4º do Substitutivo ao PLC nº 11, de 2007, o ônus da prova de autenticidade de documento original incumbirá àquele que digitalizou o documento, ainda que o tenha destruído no passado recente ou remoto.

Ainda, as inovações trazidas pelo PLC nº 11, de 2007, não apresentam grande novidade aos tabeliões e registradores, em face do disposto no art. 41 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios), a qual *regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro*. Pois, como se vê, *incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, podendo, ainda, adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco ótico e outros meios de reprodução*.

Muitas outras iniciativas legislativas já foram apresentadas e discutidas a respeito da questão de arquivamento de documentos, boa parte delas ainda em tramitação, outras já arquivadas por decurso de prazo.

A matéria encartada no Substitutivo ao PLC nº 11, de 2007, apresenta afinidade com o objeto de muitos diplomas legais, a saber:

i) Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP – Brasil);

*ii) Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que “regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro”, e o Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, que “regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências”;*

*iii) Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.*

### **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 emenda substitutiva aprovada na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator