

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010, do Deputado Índio da Costa, que *dispõe sobre o uso de meio eletrônico nos Registros Públicos, adota providências adicionais para a segurança jurídica e celeridade das transações imobiliárias; altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e dá outras providências*, e sobre 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 CYRO MIRANDA

I – RELATÓRIO

Submetem-se ao crivo da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 23, de 2010, de iniciativa do Deputado Indio da Costa, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 146, de 2007, de autoria do Senador Magno Malta, que tramitam em conjunto em decorrência da aprovação do Requerimento nº 606, de 2010. Tal requerimento determinou também a tramitação conjunta do PLC nº 11, de 2007, que foi posteriormente desapensado com a aprovação do Requerimento nº 1.008, de 2010.

O PLC nº 23, de 2010, promove extensa alteração na legislação que disciplina os registros públicos e, assim, a análise de constitucionalidade, bem como a avaliação de mérito de grande parte de seu conteúdo serão realizadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tendo em vista suas atribuições regimentais. Embora discipline a questão, o PLC nº 23, de 2010, não tem como objetivo principal legalizar o uso de meios eletrônicos para armazenagem de documentos pelos cartórios.

O PLS nº 146, de 2007, que dispõe sobre a digitalização e o arquivamento de documentos em mídias óticas ou eletrônicas, para fins de

equivalência jurídica com seus originais em papel, alinha-se com a matéria tratada no PLC nº 23, de 2010, apenas nos dispositivos que versam sobre o uso de meios eletrônicos pelos serviços registrais. E é exatamente sobre essa inovação tecnológica que se deve debater a análise da CCT, tendo em conta o que dispõe o inciso I do art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Registre-se que a CCT emitiu parecer na legislatura passada, na forma de uma emenda substitutiva ao PLS nº 146, de 2007, e ao PLC nº 11, de 2007, no sentido de aprovar o uso das tecnologias de informação para assegurar a validade jurídica de documentos eletrônicos públicos e particulares, considerando a segurança proporcionada pela Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil). Aproveitamos, neste relatório, informações obtidas a partir do estudo conduzido pela CCT naquele momento.

A matéria retorna ao debate neste colegiado, não mais apensada ao PLC nº 11, de 2007, mas ao PLC nº 23, de 2010, que passamos a descrever sumariamente.

O art. 1º legaliza a substituição de livros, fichas, microfilmes e demais suportes de registros públicos, previstos na Lei nº 6.015, de 1973, por processos eletrônicos de arquivamento, exigindo que os documentos, quando apresentados ou expedidos eletronicamente, atendam aos requisitos da ICP-Brasil e à regulamentação a ser editada em âmbito nacional.

O art. 3º do projeto originário da Câmara estabelece um prazo de cinco anos para que todos os serviços registrais adotem o sistema de registro eletrônico, tendo em conta um cronograma de implantação gradativa que deverá observar peculiaridades locais.

O art. 4º, por sua vez, promove alterações na Lei nº 6.015, de 1973. Aquelas cuja avaliação compete a esta Comissão afetam os arts. 17, 19, 23, 25 e 26. A seguir, são descritas cada uma dessas modificações.

O art. 17 da Lei nº 6.015, de 1973, estabelece o direito de qualquer pessoa solicitar certidão de registro sem informar ao cartório seus motivos. A Lei nº 11.977, de 2009, acresceu parágrafo único ao referido artigo para prever a possibilidade e a forma de acesso ou envio, pela internet, de informações aos registros públicos. Transcreve-se a redação vigente:

Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.

Parágrafo único. O acesso ou envio de informações aos registros públicos, quando forem realizados por meio da rede mundial de computadores (internet) deverão ser assinados com uso de certificado digital, que atenderá os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP.

Além de eliminar a inovação introduzida pela Lei nº 11.977, de 2009, o PLC nº 23, de 2010, estabelece exceções ao direito de obter certidões de registro:

Parágrafo único. Excetuam-se à regra do *caput* as certidões requeridas sobre registros facultativos ou para simples conservação de conteúdo e prova de data, hipóteses em que, havendo solicitação escrita do apresentante no momento do registro, o oficial somente poderá extrair certidão a requerimento expresso de qualquer das partes (NR).

As alterações ao art. 19 da Lei de Registros Públicos visam tão somente permitir que os serviços registrais forneçam as certidões por meio eletrônico, desobrigando-os de utilizar como suporte apenas o papel.

As mudanças que afetam o art. 23 estão em consonância com as propostas para o art. 17, na medida em que controlam a forma de acesso aos registros públicos. Passa-se a exigir marcação prévia de dia e hora para que, em diligências judiciais ou extrajudiciais, sejam consultados quaisquer assentamentos, mantendo-se a obrigação de que a consulta seja feita no próprio cartório.

O art. 25 se refere explicitamente aos métodos e tecnologias de armazenagem dos registros, e os ajustes de redação propostos facultam a utilização de sistemas informatizados e digitais pelos serviços registrais.

Por fim, a alteração ao art. 26 da referida lei autoriza a destruição dos documentos arquivados na serventia após terem sido digitalizados, mas não obriga os cartórios a manter planos de contingência para recuperação dos dados em caso de panes ou catástrofes de qualquer natureza, como se fez, por exemplo, com bancos comerciais e demais instituições financeiras anos atrás.

A seguir, faz-se uma descrição sumária do conteúdo do PLS nº 146, de 2007. O art. 1º define o escopo do projeto, cujo propósito é incentivar a geração e a armazenagem de documentos em meio ótico ou eletrônico, em substituição ao suporte em papel, sem perda da equivalência para todos os fins legais.

O art. 2º autoriza a destruição dos documentos originais após terem sido digitalizados, autenticados e armazenados apropriadamente, com exceções aos documentos de valor histórico. Novamente, não se estabelecem obrigações e responsabilidades claras quanto à perda e recuperação de dados cujos suportes originais tenham sido destruídos.

Os arts. 3º e 4º determinam que, se o processo de digitalização e armazenagem seguir as regras a serem estabelecidas pelo Ministério da Justiça, os documentos “virtuais” terão o mesmo valor jurídico dos originais para todos os fins de direito.

O art. 5º mantém a atribuição dos cartórios de registro de efetuar a autenticação e a armazenagem de documentos em geral, inclusive aqueles originalmente elaborados em meio eletrônico.

O art. 6º, por sua vez, exige a autenticação de reproduções realizadas por particulares, para que se produzam efeitos perante terceiros, com base no sistema constituído pela ICP-Brasil. O art. 7º exige o mesmo para documentos elaborados originalmente em meio eletrônico. E os demais dispositivos tratam apenas do prazo para regulamentação e para entrada em vigor da pretensa lei.

Foram apresentadas duas emendas, no prazo regimental, pelo Senador Paulo Duque.

II – ANÁLISE

Frise-se que a análise constante deste relatório se atém às atribuições regimentais da CCT descritas no inciso I do art. 104-C do RISF. Trata-se de avaliar a adoção de Tecnologia da Informação (TI) para substituir a manipulação de documentos em papel pelo processamento, armazenamento e transporte digital, sem perda de integridade e, principalmente, de validade jurídica perante terceiros. O PLC nº 23, de 2010, enfoca apenas os serviços registrais, enquanto o PLS nº 146, de 2007, pretende fomentar o uso da tecnologia genericamente, em variadas aplicações e finalidades.

Recorre-se em ambos os projetos à ICP-Brasil, que oferece infraestrutura e procedimentos de segurança para a manipulação de arquivos digitais, com a finalidade de “garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica”, nos termos da Medida Provisória (MPV) nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que a instituiu. Formada por uma

cadeia de entidades certificadoras (Autoridade Certificadora Raiz, Autoridades Certificadoras e Autoridades de Registro), a estrutura da ICP-Brasil oferecerá aos cartórios de registro diferentes possibilidades, de acordo com sua localização, demanda e capacidade (ou interesse) de investimento em tecnologia. Introduzida há dez anos, essa infraestrutura tem evoluído e demonstrado ser uma solução adequada à finalidade dos projetos em estudo.

Para a maioria das pessoas, contudo, a substituição do papel por arquivos eletrônicos introduz incerteza e aparentemente falhas de segurança nos serviços registrais. De fato, não se espera que os milhares de cartórios em todo o País passem a utilizar repentinamente tecnologias que não dominam e para as quais não dispõem de pessoal capacitado localmente. A destruição de originais em papel, a autenticação de documentos mediante assinaturas e certificados digitais, a introdução dos processos de recuperação de falhas em servidores e sistemas de armazenamento, entre outros procedimentos que passarão a ser rotineiros, exigirão dos serventuários treinamento e tempo para aculturamento às novas tecnologias.

Não obstante, não há dúvidas que, ao substituir o olho humano por um computador, a verificação de integridade e autenticidade entre uma cópia e seu original ganha qualidade e precisão. A preservação de documentos pode ser feita por mais tempo e a um custo muito menor. A agilidade no atendimento, que poderia dispensar as indesejáveis idas ao cartório, também seria incrementada. E as fraudes implicariam custos até então inexistentes, pois o fraudador precisa dispor de computador, *software* e, sobretudo, capacitação técnica. Não basta má-fé. O processo exige, também, que o fraudador tenha competência, inclusive para apagar os registros eletrônicos do ato fraudulento.

Considerando o disposto no art. 17 da Lei nº 6.015, de 1973, com redação dada pela Lei nº 11.977, de 2009, os cartórios já estão autorizados a emitir certidões e aceitar documentos enviados pela internet para fins de registro público, desde que atendam ao sistema de segurança criado pela ICP-Brasil, embora tal prática ainda não esteja difundida, provavelmente pelas razões anteriormente mencionadas.

A inovação que se introduziria com a aprovação do PLC nº 23, de 2010, refere-se à forma de apresentação, armazenagem, busca e recuperação de documentos na serventia. Além disso, o projeto exclui a redação introduzida em 2009 e, assim, limita o uso da internet. Embora a armazenagem e até a apresentação do documento possam ser feitas em suporte eletrônico, o envio e o recebimento exigirão a presença do interessado. Assim, a tecnologia será introduzida paulatinamente, reduzindo riscos de fraudes.

Os serviços prestados pela ICP-Brasil podem orgulhar-se de importantes casos de sucesso de uso de meios eletrônicos para manipulação de documentos. A Justiça e a Receita Federal são exemplos de destaque, que merecem ser replicados. Mas o cidadão comum e a empresa precisam de mais incentivos para utilizar rotineiramente certificados digitais. A equivalência jurídica e a fé pública são, sem dúvida, fatores determinantes. Assim, a aprovação dessa matéria representaria um enorme impulso à massificação do uso dessa tecnologia.

Os relatórios submetidos à CCT na legislatura passada indicam, contudo, que a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) entende haver questões jurídicas e técnicas a serem equacionadas antes de se assegurar a equivalência entre o documento original e o digitalizado para todos os fins de direito. Essa opinião não foi compartilhada integralmente por outros especialistas ouvidos, entre os quais representantes da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça e do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), este último responsável por regulamentar e operar a ICP-Brasil.

Com a tecnologia atual, a maioria dos especialistas concorda que é possível reduzir – e não ampliar – as fraudes a registros públicos, desde que o armazenamento pelo cartório seja precedido pela correta autenticação e certificação digitais, que assegurarão a compatibilidade entre a versão armazenada pelo serviço registral e o original, inclusive de documento que tenha sido elaborado originalmente em meio eletrônico. Tais procedimentos podem ser executados com adequado nível de segurança, se a introdução da tecnologia for feita gradativamente, respeitando peculiaridades locais e seguindo normas da ICP-Brasil, como prevê o PLC nº 23, de 2010.

Submetido ao cartório de registro um documento em papel, gera-se uma cópia digital, que se submete a um procedimento técnico (*hashing*) capaz de registrar o conteúdo original. Qualquer alteração que se faça, dali em diante, sobre o conteúdo dessa cópia gerará inconsistência com o resultado *hashing* original. Na sequência, o oficial responsável pelo cartório assina digitalmente o arquivo com uma “chave privada” que permite a qualquer interessado, usando a ICP-Brasil, identificar a cópia eletrônica como tendo sido autenticada pelo referido cartório.

Há outros mecanismos que permitem, por exemplo, revogar a validade de determinada chave criptográfica ou determinar um prazo de validade para cópias digitais autenticadas, de forma que a tecnologia é flexível para se adaptar às necessidades da legislação de registros públicos.

Em relação ao PLS nº 146, de 2007, seu mérito concentra-se no art. 3º, que equipara juridicamente a versão digital **autenticada** de documento **particular** ao seu original **para todos os fins de direito**. No âmbito do Estado, já existe legislação e regulamentação suficientes para que os Poderes da República e esferas de governo façam uso de tecnologia para manipulação eletrônica de documentos, sendo dispensável nova proposição legislativa.

O art. 4º do projeto reconhece e reforça que a atribuição de autenticar, armazenar e oferecer fé pública a cópias autenticadas de documentos particulares é dos serviços registrais, e nisso há pleno alinhamento com a ideia do projeto originário da Câmara. Como o PLC nº 23, de 2010, também não impede a submissão de documentos particulares originalmente gerados por meio eletrônico aos cartórios, para que sejam autenticados e possam gerar efeito sobre terceiros, não se vislumbram discordâncias entre os projetos em relação às questões essenciais de uso da tecnologia.

III – VOTO

Ante o exposto, e considerando o disposto no art. 260, II, “a”, do Regimento Interno do Senado Federal, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010; pela rejeição das emendas apresentadas pelo Senador Paulo Duque e pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator