

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, 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 **DAVI ALCOLUMBRE**

RELATOR AD HOC: Senador **LASIER MARTINS**

I – RELATÓRIO

É submetido à análise da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 146, de 2007, de autoria do Senador Magno Malta.

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. estabelece 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).

A proposição iniciou sua tramitação em março de 2007, tendo sido distribuída às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa.

Por força da aprovação do Requerimento nº 729, de 2007, do Senador Magno Malta, passou a tramitar em conjunto com o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 11, de 2007. A matéria retornou à CCT onde recebeu parecer pela rejeição do PLS nº 146, de 2007 e favorável ao PLC nº 11, de 2007, na forma do substitutivo oferecido. A apreciação da CCJ concluiu pela adoção da Emenda nº 1 – CCT (substitutivo).

Posteriormente, mediante o Requerimento nº 606, de 2010, o Senador Mão Santa solicitou que o Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010, também passasse a tramitar em conjunto com o PLS nº 146, de 2007 e com o PLC nº 11, de 2007, por versarem sobre o mesmo assunto.

Por sua vez, o Requerimento nº 1.008, de 2010, de autoria do Senador Roberto Cavalcanti, solicitou o desapensamento do PLC nº 11, de 2007. O PLS nº 146, de 2007, passou, então, a tramitar em conjunto apenas com o PLC nº 23, de 2010.

Apreciada na CCT, a matéria recebeu parecer favorável ao PLC nº 23 de 2010, com as emendas oferecidas e pela rejeição ao PLS nº 146, de 2007.

Arquivada ao final da 54ª Legislatura, o Requerimento nº 129, de 2015, do Senador Magno Malta, solicitou o desarquivamento do PLS nº 146, de 2007, que passou a tramitar de maneira autônoma.

A proposição retornou ao exame da CCT, e segue posteriormente à CCJ, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

O projeto vem ao exame da CCT nos termos do que dispõe o art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

De início, deve-se reconhecer o mérito do projeto, que propõe substituir a manipulação de documentos em papel pelo processamento, armazenamento e transporte digitais, sem perda da fidelidade com o original e, principalmente, da validade jurídica perante terceiros.

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 seu disciplinamento. 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.

Porém, em que pese a louvável iniciativa apresentada pelo Senador Magno Malta, note-se que **a matéria objeto do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 146, de 2007, já se encontra contemplada na legislação vigente.**

De fato, a digitalização de documentos se encontra regulada pela **Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, que *dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos*.**

Trata-se, em verdade, da transformação em norma jurídica do Projeto de Lei da Câmara (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*, de autoria da Deputada Angela Guadagnin.

Recorde-se que o PLS nº 146, de 2007, já tramitou em conjunto com o PLC, como se viu anteriormente.

Observe-se que o grande objetivo do PLC nº 11, de 2007, era conferir segurança jurídica aos documentos que fossem digitalizados, por meio de certificação no processo de digitalização. Pretendia, assim, equiparar os documentos digitalizados com certificação aos documentos originais, o que geraria economia de recursos e de espaço físico.

Citem-se, especialmente, o § 2º do art. 2º do projeto, que pretendia conceder valor jurídico probatório às cópias digitalizadas de documentos, e o art. 7º, que pretendia conferir às cópias digitalizadas de documentos o mesmo efeito jurídico dado aos documentos microfilmados:

“**Art. 2º**.....

.....
§ 2º O documento digitalizado e a sua reprodução, em qualquer meio, procedida de acordo com o disposto nesta Lei terão o mesmo valor probatório do documento original, para todos os fins de direito.

.....”

“**Art. 7º** Os documentos digitalizados nos termos desta Lei terão o mesmo efeito jurídico conferido aos documentos microfilmados, consoante a Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, e regulamentação posterior.”

Ocorre, porém, que a Presidenta da República vetou exatamente os dois dispositivos, sob a alegação de insegurança jurídica. Portanto, permanece em vigor a necessidade de registro, certificação, autenticação ou conferência com o original nas atividades notariais e de registro por detentores de fé pública, o que gera uma enorme quantidade de documentos em papel.

Também foram vetados os arts. 2º e 5º do PLC nº 11, de 2007, que tratavam da destruição dos documentos originais após a digitalização, bem como dos digitais após o término dos prazos de decadência ou prescrição, porque não observavam os procedimentos previstos na legislação arquivística vigente.

Com os vetos citados, a lei sancionada acabou anulando o objetivo do projeto de lei que pretendia conceder valor jurídico probatório às cópias digitalizadas de documentos e conferir às cópias digitalizadas de documentos o mesmo efeito jurídico dado aos documentos microfilmados.

Diga-se, por outro lado, que o maior mérito do PLS nº 146, de 2007, previsto no seu art. 3º, é exatamente a proposta de equiparação jurídica entre a versão digital autenticada de documento particular ao seu original para todos os fins de direito, nos seguintes termos:

“**Art. 3º** Os documentos digitalizados e armazenados, bem como as suas reproduções, na forma desta lei, terão o mesmo valor jurídico do documento original para todos os fins de direito.”

Ora, se as duas proposições têm como objeto principal conferir equiparação jurídica entre as cópias digitalizadas e seus originais, à primeira vista, se poderia pensar na aprovação do PLS nº 146, de 2007, de modo a reinstituir, na legislação brasileira, o preceito vetado pelo Executivo.

Sobre essa possibilidade, é preciso fazer duas observações, no entanto.

Em primeiro lugar, temos a observar que a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*, estabelece no seu art. 7º, inciso IV, que o ***mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.***

Assim, a fim de evitar a criação de lei extravagante, a boa técnica legislativa recomendaria a apresentação de alterações à lei de regência da matéria. No caso em tela, as disposições do PLS nº 146, de 2007, seriam apresentadas como alterações à Lei nº 12.682, de 2012.

Todavia, note-se que o veto parcial aposto à Lei nº 12.682, de 2012, encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 313, de 9 de julho de 2012, registrado como Veto nº 21/2012, ainda se encontra pendente de apreciação. Isso significa que a decisão do Executivo pode ainda ser revertida e as propostas originais do PLC nº 11, de 2007, confirmadas. Assim, não vemos propriedade na apresentação de novo projeto de lei sobre o tema antes da apreciação do veto pelo Legislativo.

Desse modo, em vista da existência de lei que disciplina a matéria, não vislumbramos a conveniência de edição de lei nos moldes do projeto ora analisado.

III – VOTO

Diante do exposto, meu voto é pela **recomendação de declaração de prejudicialidade** do Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2007, nos termos do art. 334 do Risf.

Sala da Comissão, 15/12/2015

Senador Cristovam Buarque, Presidente

Senador Lasier Martins, Relator Ad Hoc