

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, 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 **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 146, de 2007, de autoria do Senador Magno Malta, que *dispõe sobre a digitalização e arquivamento de documentos em mídia ótica ou eletrônica, e dá outras providências.*

Nos termos de seu art. 1º, *caput*, a proposição visa a regulamentar a digitalização, o armazenamento em meio eletrônico, óptico ou digital, e a reprodução dos documentos particulares e públicos arquivados. Consiste de oito artigos – seriam nove, não fosse um equívoco em sua redação, que numerou dois dispositivos distintos como *art. 8º*.

O projeto 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).

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).

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 da Justiça (art. 4º).

Ainda segundo o projeto, 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).

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). As despesas de conversão da mídia, na eventualidade de avanço tecnológico, serão custeadas pelo interessado na sua conservação (art. 5º, § 2º).

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 infraestrutura do ICP-Brasil, podendo a autenticação ser solicitada e enviada eletronicamente (art. 6º).

Os documentos originalmente elaborados em meio eletrônico, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura 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).

A proposição assinala o 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).

Por fim, estatui 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 22 de 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. Em 19 de junho de 2007, 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.

Em 31 de março de 2010, a CCT se manifestou pela rejeição do PLS nº 146, de 2007, e pela aprovação do PLC nº 11, de 2007, na forma de substitutivo oferecido. A CCJ concluiu pela adoção da Emenda nº 1 – CCT (substitutivo), apesar de o respectivo relatório não ter sido submetido à deliberação do colegiado.

Em 24 de novembro de 2010, o Plenário aprovou o Requerimento nº 606, de 2010, do Senador Mão Santa, que 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. Em 24 de março de 2011, contudo, o Plenário aprovou o Requerimento nº 1.008, de 2010, do Senador Roberto Cavalcanti, que 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.

Em 6 de junho de 2012, o relator do PLS nº 146, de 2007, apresentou relatório perante à CCT, favorável ao PLC nº 23, de 2010, com as emendas oferecidas, e contrário ao PLS nº 146, de 2007. O relatório, contudo, não foi submetido à deliberação da CCT, pois, apenas seis dias após a sua apresentação, o PLC nº 11, de 2007, foi aprovado pelo Plenário e transformado em norma jurídica (Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012), com voto parcial.

Arquivado 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.

Em 15 de fevereiro de 2015, a proposição recebeu parecer pela prejudicialidade, no âmbito da CCT.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta CCJ, nos termos dos incisos I e II, alíneas *d* e *l*, do art. 101 do Regimento Interno desta Casa (RISF), 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 afeta ao direito civil e registros públicos.

No tocante à constitucionalidade, formal e material, não vislumbramos vício no projeto. Legislar sobre Direito Civil e Empresarial é matéria que compete à União (Constituição Federal – CF, art. 22, I), por intermédio do Congresso Nacional (CF, art. 48, *caput*). Além disso, não se trata de matéria para a qual se preveja reserva constitucional de iniciativa.

Na mesma direção, a iniciativa não merece reparos no que toca à sua juridicidade e regimentalidade.

Com relação à conclusão da CCT pela prejudicialidade da proposição, consideramos necessário fazer algumas considerações.

De acordo com o parecer da CCT, a matéria objeto do PLS nº 146, de 2007, já se encontra contemplada na legislação vigente – trata-se, mais especificamente, da Lei nº 12.682, de 2012, decorrente da aprovação do PLC nº 11, de 2007. Contudo, conforme destacado no parecer daquele colegiado, os dois principais objetivos do PLC, que eram equiparar os documentos digitalizados com certificação aos documentos originais e conferir às cópias digitalizadas de documentos o mesmo efeito jurídico conferido aos documentos microfilmados, foram vetados pelo Presidente da República. O voto parcial, por sua vez, ainda se encontra pendente de apreciação, o que significa que a decisão do Executivo pode ainda ser revertida e as propostas originais do PLC nº 11, de 2007, confirmadas. Diante desse contexto, concluiu a CCT que não seria adequada a apresentação de novo projeto de lei sobre o tema antes da apreciação do voto pelo Poder Legislativo.

Consideramos, contudo, que a pendência de apreciação dos vetos apostos à Lei nº 12.682, de 2012, não enseja a prejudicialidade da presente proposição.

Em primeiro lugar, o projeto em análise não se enquadra em quaisquer das duas hipóteses de declaração de prejudicialidade previstas no

art. 334 do RISF – perda de oportunidade e prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. A prejudicialidade é um instituto caracterizado por sua temporalidade, não sendo adequado reconhecê-la em legislatura subsequente àquela em que ocorreu o fato que supostamente a ensejou (a aprovação do PLC nº 11, de 2007, ocorreu em 12 de junho de 2012, no âmbito da legislatura anterior). Não há que se falar, assim, em prejulgamento da matéria pelo Plenário.

Em segundo lugar, a pendência de apreciação de veto presidencial não é um fator impeditivo ao oferecimento de proposições legislativas.

Por fim, eventual aprovação deste PLS não ensejaria afronta ao voto aposto pela Chefia do Poder Executivo – o presente projeto, caso aprovado por ambas as Casas Legislativas, ainda teria que ser submetido à sanção do Presidente da República.

Superada a conclusão pela prejudicialidade do PLS nº 146, de 2007, cumpre registrar que a proposição deve ter seu conteúdo adequado à edição da Lei nº 12.682, de 2012, que dispõe sobre a mesma matéria. Isso porque, nos termos do art. 7º, IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, 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 boa técnica legislativa recomenda a apresentação de alterações à lei de regência da matéria. No caso em tela, as disposições do PLS nº 146, de 2007, devem ser apresentadas como alterações à Lei nº 12.682, de 2012. Aproveitamos a necessidade de adequação do projeto para sanar seus pequenos vícios de técnica legislativa.

Quanto ao mérito, somos favoráveis à aprovação do PLS nº 146, de 2007, nos termos da emenda substitutiva que apresentamos.

A redação atual da Lei nº 12.682, de 2012, veda a eliminação dos documentos físicos, mesmo após a sua transformação para formato digital, o que acaba por impedir que avancemos na desmaterialização de processos, como já o fez, por exemplo, o Poder Judiciário. O Novo Código de Processo Civil, inclusive, já incorpora os documentos digitais e digitalizados como válidos para os fins de direito, sendo necessário refletir essa situação na Lei nº 12.682, de 2012, e complementá-la com a garantia do valor probatório do documento digitalizado.

Com efeito, deve-se permitir que os documentos apresentados em papel possam ser destruídos após a sua digitalização, desde que respeitados os requisitos procedimentais para garantia da integridade, autenticidade e fidedignidade da conversão do arquivo do meio físico para o meio digital.

Propomos, ainda, alterar a Lei nº 12.682, de 2012, com o objetivo de garantir que o documento digitalizado na forma da Lei possua o mesmo valor legal do documento que lhe deu origem e que, quando realizada pela Administração Pública, seja dotada de fé pública. Além disso, os documentos de valor permanente devem seguir a mesma regra aplicada à guarda em geral dos acervos dos órgãos públicos, não podendo ser eliminados, ainda que digitalizados.

Também alteramos o art. 3º da Lei nº 12.682, de 2012, para prever as condições gerais para a realização do processo de digitalização, que deverão ser especificadas e detalhadas em regulamento.

Já o art. 4º da Lei em comento deve ser adequado para prever a associação de elementos descritivos para garantir a integridade, autenticidade, fidedignidade, interoperabilidade e indexação dos acervos digitalizados, ato essencial para garantia do valor probante dos documentos. Ressaltamos que os requisitos técnicos serão definidos em regulamento, visto que as opções tecnológicas para tal avançam em grande velocidade.

Ainda sobre o tema digitalização e documentos eletromagnéticos, consideramos necessário alterar o art. 23 da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que trata de documentos digitalizados relativos a operações e transações realizadas no sistema financeiro nacional. Esse dispositivo, ao conferir ao documento digitalizado o mesmo valor legal que o do documento que lhe deu origem, trouxe a possibilidade de as instituições financeiras melhorarem a gestão documental, incorporando processo mais moderno e de qualidade superior ao da microfilmagem, até então utilizado. Essa inovação pode inclusive gerar impactos positivos na prestação de serviços para clientes e usuários.

Essa legislação prevê ainda que o Conselho Monetário Nacional pode disciplinar o procedimento para o descarte das matrizes físicas dos documentos digitalizados e armazenados eletronicamente. Não há, entretanto, qualquer comando que autorize de forma expressa o descarte de documentos. A ausência de previsão nesse sentido tem sido vista como potencial embaraço para a efetividade do procedimento de descarte e para o

avanço da modernização da gestão documental no âmbito do sistema financeiro.

De forma a conferir ao processo de eliminação de documentos maior efetividade e aderência à legislação em vigor, com ganhos na gestão documental, na mitigação de riscos operacionais e no fornecimento de produtos e serviços financeiros, é necessário que a possibilidade de descarte do documento original esteja prevista, de modo expresso, na própria lei.

Consideramos necessário, ainda, alterar o art. 425 do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), acrescentando inciso para prever o valor probante aos documentos digitais produzidos conforme processo de digitalização previsto em lei específica (a lei decorrente da aprovação deste projeto, no caso).

Também propomos alterar a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, para prever que o documento não destinado para guarda permanente poderá ser eliminado, quando digitalizado na forma da lei. O acréscimo na Lei nº 8.159, de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, atua no mesmo sentido da harmonização legislativa sobre arquivos públicos.

Por fim, consideramos necessário alterar a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, para prever que serão presumidos verdadeiros os documentos e declarações constantes de processos administrativos eletrônicos certificados em sistemas eletrônicos da administração pública, inclusive os que utilizem identificar a pessoa via certificação por meio de nome de usuário e senha. Essa alteração visa dar maior segurança jurídica aos atos praticados pela administração, fomentando a migração dos processos administrativos para ambientes eletrônicos.

Adicionalmente, registramos os seguintes benefícios das alterações propostas: redução de custos; aumento da transparência; aumento da acessibilidade à informação, sustentabilidade ambiental, facilidade de manuseio e recuperação e redução de espaços físicos em Arquivos.

Destacamos que o novo texto que apresentamos prevê a eliminação, após a digitalização, dos documentos físicos classificados como temporários. Os documentos considerados permanentes e históricos continuarão a ser preservados, de modo que boa parte dos documentos continuará tendo necessidade de guarda e preservação. No entanto, uma quantidade significativa de documentos físicos poderá ser eliminada, fato

que causará redução de despesas com a gestão de arquivos na Administração Pública.

Os lugares que hoje abrigam a grande massa documental são precários e de baixa segurança. A manutenção do *status quo* cria, portanto, a necessidade urgente de realização de reformas para adequação desses locais. O projeto para acomodação do acervo do Departamento de Órgãos Extintos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, estima gastos de cerca de R\$ 15 milhões com reformas que teriam que ser iniciadas ainda este ano. Essa e outras reformas não serão necessárias com as alterações que apresentamos, o que contribui para a redução imediata de despesas do governo federal, bem como os outros poderes e entes da federação.

Além disso, com a possibilidade de eliminação de boa parte dos documentos físicos, torna-se factível para os órgãos públicos centralizar a guarda da documentação a ser preservada em um único local, onde seriam realizados os serviços de avaliação, higienização, classificação, digitalização e destinação dos documentos. A centralização na guarda de documentos permitirá também reduzir despesas de manutenção.

III – VOTO

Por todos esses motivos, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 146, de 2007, e, no mérito, por sua aprovação, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 146, DE 2007

Altera e revoga dispositivos das Leis nº 12.682, de 9 de julho de 2012, que *dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos*; nº 12.865, de 9 de outubro de 2013; nº 13.105, de 16 de março de 2015, que dispõe sobre o Código de Processo Civil; da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que *institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil*; e nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que *dispõe sobre a política*

nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 1º Entende-se por digitalização a conversão da fiel imagem de um documento para código digital.

§ 2º Incluem-se entre os documentos de que trata o *caput* aqueles que já estejam ou que venham a estar sob a guarda de órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital ou municipal, e entidades privadas.” (NR)

“Art. 2º-A O documento digitalizado, produzido a partir do processo de digitalização disposto na forma do regulamento, terá o mesmo valor legal do documento não digital que lhe deu origem para todos os fins de direito.

§ 1º O documento digitalizado produzido por órgão e entidade da Administração Pública na forma do *caput* e suas reproduções são dotados de fé pública.

§ 2º O valor probatório da digitalização de documentos não se aplica a documentos cujo porte ou apresentação sejam exigidos por lei.”

“Art. 2º-B A Administração Pública deverá preservar os documentos não digitais avaliados e destinados à guarda permanente, conforme definido pela Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, ainda que armazenados em meio eletrônico, óptico ou equivalente.

§ 1º Os documentos, mesmo em tramitação, poderão ser digitalizados para inserção em sistemas informatizados de produção e tramitação de documentos digitais.

§ 2º Os documentos digitalizados deverão ser inseridos e armazenados em sistemas informatizados para produção e tramitação que garantam de forma contínua seu acesso, integridade e preservação.”

“Art. 3º O processo de digitalização deverá ser realizado conforme regulamento, de forma a assegurar a fidedignidade, a

confiabilidade, a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digitalizado, com o emprego de certificado digital emitido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil ou outro meio previsto em regulamento de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica.

§ 1º Os meios de armazenamento dos documentos digitais deverão protegê-los de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados.

§ 2º A digitalização de documentos pela Administração Pública será concluída mediante a lavratura de termo próprio, certificado mediante o emprego de certificado digital emitido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil ou outro meio previsto em regulamento que garanta a identificação de seu autor.

§ 3º Os documentos não digitais, inclusive em tramitação, que deram origem aos documentos digitalizados, quando avaliados e destinados à eliminação, poderão ser eliminados após a digitalização, segundo o procedimento específico, na forma do regulamento.

§ 4º No caso de a entidade responsável contratar empresa para realização de processo de digitalização, o termo de lavratura deverá ser certificado mediante o emprego de certificado digital emitido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

§ 5º Eventual impugnação motivada sobre a fidedignidade do documento digitalizado acarretará ao órgão ou entidade que o digitalizou o ônus da prova da adequação do processo de digitalização ao regulamento.” (NR)

“Art. 4º O documento digitalizado na forma desta Lei deverá ser armazenado em meio eletrônico, óptico ou equivalente que garanta confiabilidade, preservação a longo prazo, recuperação e acesso, com indexação que possibilite a sua precisa localização, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do processo de digitalização.

§ 1º Ao documento digitalizado deverão ser associados elementos descritivos que permitam sua identificação e acesso para aferição de integridade.

§ 2º Os procedimentos de segurança, armazenamento e preservação do documento digitalizado deverão ser realizados de acordo com regulamento.

§ 3º O formato de arquivo do documento digitalizado deverá ser interoperável, salvo disposição em contrário no regulamento, independente de plataforma tecnológica, e permitir a inserção de metadados.” (NR)

Art. 2º O art. 23 da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 23.** Nas operações e transações realizadas no sistema financeiro nacional, inclusive por meio de instrumentos regulados por lei específica, o documento digitalizado terá o mesmo valor legal que o documento que lhe deu origem, respeitadas as normas do Conselho Monetário Nacional.

§ 1º As normas mencionadas no *caput* disporão sobre o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes a produção, classificação, tramitação, uso, avaliação, arquivamento, reprodução e acesso ao documento digitalizado, observado o disposto nos arts. 7º a 10 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, quando se tratar de documentos públicos.

§ 2º O suporte físico do documento que deu origem ao documento digitalizado e armazenado eletronicamente poderá ser eliminado.” (NR)

Art. 3º O art. 425 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 425.**

.....
VII – os documentos digitais produzidos conforme processo de digitalização previsto em lei específica.

.....
§ 2º O disposto no § 1º não se aplica aos documentos cujo suporte digital tem o mesmo valor legal do suporte físico, inclusive títulos executivos extrajudiciais e os demais documentos digitais previstos no inciso VII do *caput*.

§ 3º Tratando-se de cópia digital de documento relevante à instrução do processo, ressalvado o disposto no §2º, o juiz poderá determinar seu depósito em cartório ou secretaria.” (NR)

Art. 4º A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 9º**

Parágrafo único. O documento não destinado para guarda permanente poderá ser eliminado quando digitalizado, na forma prevista em lei específica, na forma do regulamento.” (NR)

Art. 5º A Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 10.

.....
§ 3º A autoria e a integridade dos documentos e das declarações, nos processos administrativos eletrônicos, presumem-se verdadeiras se obtidas por meio de certificação em sistemas eletrônicos da administração pública, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil que, conforme previsto em regulamento, garantam a identificação da pessoa por nome de usuário e senha.” (NR)

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 07 de dezembro de 2016.

Senador JOSÉ PIMENTEL, Presidente

Senador JOSÉ MARANHÃO, Relator