

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010 (Projeto de Lei nº 5.951, de 2009, na origem), 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 (Projeto de Lei nº 5.951, de 2009, na origem), de iniciativa do Deputado Índio 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. Assim, a análise de constitucionalidade e 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 disponha sobre o uso de meios eletrônicos para armazenagem de documentos pelos cartórios, esse não é o objetivo principal do PLC nº 23, de 2010.

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 Tecnologia da Informação (TI) para reprodução e armazenamento de documentos. E é exclusivamente sobre essa base comum que deve se debruçar 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 de TI 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 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, atendo-nos aos dispositivos que versam sobre a referida modernização tecnológica.

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 dos Deputados estabelece um prazo de cinco anos para que todos os serviços registraes 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 inúmeras alterações na Lei nº 6.015, de 1973. Aquelas cuja avaliação compete a esta Comissão afetam os arts. 17, 19, 23, 25 e 26. Seguem 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 7 de julho 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, nos seguintes termos:

Art. 17.

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 ou em cumprimento a decisão judicial específica, sob segredo de justiça. (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, afastando o acesso ou o envio de dados pela internet. 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 autoriza a destruição dos documentos arquivados na serventia depois de terem sido digitalizados. Adicionalmente, o

PLC nº 23, de 2010, altera sutilmente a redação do *caput* desse dispositivo, suprimindo a obrigação de conservação por tempo indeterminado de “papéis pertencentes ao arquivo do cartório”.

Passa-se agora a descrever sumariamente o 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 depois de terem sido digitalizados, autenticados e armazenados apropriadamente, com exceção 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 estende ao mundo virtual a atribuição dos cartórios de autenticar documentos. Assim, na perspectiva do PLS nº 146, de 2007, as cópias digitalizadas e até os documentos originalmente elaborados em meio eletrônico teriam de ser autenticados por um cartório de títulos e documentos para que produzissem efeitos jurídicos, devendo o interessado pagar pela conversão de mídia.

O art. 6º, por sua vez, exige a autenticação de reproduções realizadas por particulares para que produzam efeitos perante terceiros. Diferentemente da medida proposta pelo art. 5º, não se trata de substituir, mas complementar a utilização dos certificados digitais.

Por fim, o art. 7º condiciona a autenticidade, a integridade e a validade jurídica dos documentos digitais, finalidade precípua da ICP-Brasil, à atuação dos cartórios preconizada pelo PLS nº 146, de 2007.

Não foram apresentadas emendas aos projetos na presente legislatura.

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. Avalia-se, portanto, a adoção de Tecnologia da Informação (TI) para 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. O PLC nº 23, de 2010, enfoca apenas os serviços registrais, enquanto o PLS nº 146, de 2007, pretende fomentar o uso de TI em variadas situações e finalidades, nas esferas pública e privada.

Recorre-se em ambos os projetos à ICP-Brasil, que oferece infraestrutura e procedimentos seguros 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 oferece aos cartórios 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 ainda gera incerteza e uma sensação de insegurança nas relações contratuais. Para os cartórios, a perda de receita e, principalmente, de algumas atribuições – o reconhecimento de firmas e a autenticação de cópias em papel, por exemplo, tornam-se obsoletos – é a preocupação central. É natural, portanto, que haja reação à velocidade com que essa transformação se processará na sociedade.

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 aculturação às novas tecnologias. Não é por outra razão que o PLC nº 23, de 2010, propõe um cronograma de cinco anos para se realizar a transição.

Não obstante, não há dúvida de que, ao substituir o olho humano por um computador, a verificação de integridade e autenticidade entre uma cópia e seu original ganhará qualidade e precisão. A preservação de documentos poderá ser feita por mais tempo e a um custo muito menor. Consultas remotas às bases de dados cartoriais em todo o País, em busca de segurança jurídica nas transações comerciais, reduzirão o “custo Brasil”. A agilidade no atendimento, com a dispensa das indesejáveis idas ao cartório, também será incrementada. E as fraudes implicarão custos até então inexistentes, pois o fraudador precisará dispor de computador, *software* e, sobretudo, capacitação técnica. Não bastará a má-fé. O processo exigirá, também, que o fraudador tenha competência, inclusive para apagar os registros eletrônicos do ato fraudulento.

A despeito da incerteza inicialmente associada a um uso amplo e irrestrito de documentos “virtuais” com equivalência jurídica a seus originais em papel, é preciso ter em mente que o País vem dando passos nesse sentido há mais de dez anos, em aplicações de grande relevância e alcance sociais, sem que tenham sido registradas falhas sistêmicas. Os serviços prestados pela ICP-Brasil ilustram importantes casos de sucesso no uso de meios eletrônicos para manipulação de documentos. A Justiça e a Receita Federal são exemplos de destaque, que merecem ser replicados.

Embora pareçam evidentes os ganhos de eficiência e segurança para toda a sociedade, os projetos defendem que haja pouca mudança na atuação dos cartórios nesse novo cenário tecnológico, em que o uso de um certificado digital emitido pela ICP-Brasil poderia substituir antigas atribuições dos notários. O Senado Federal precisará decidir em que medida será preservada a atual estrutura de serviços registrais. Diferentemente da proposta contida no PLC nº 11, de 2007, que passou a tramitar separadamente desde março de 2011, os projetos em tela são conservadores e propõem manter a essência da sistemática atual.

Associados ou não a essa questão central, alguns ajustes merecem ser feitos no texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Destaca-se, inicialmente, a alteração proposta ao art. 17 da Lei nº 6.015, de 1973, que elimina a possibilidade, introduzida em 2009, de enviar e acessar registros pela internet e, assim, limita os benefícios associados à adoção da tecnologia. Ao fazer retroagir a oferta de serviços registrais pela internet, o PLC nº 23, de 2010, impede, por exemplo, que o cidadão submeta remotamente cópias digitais certificadas ao registro público ou realize consultas mais amplas antes de fechar uma transação.

Os relatórios submetidos à CCT na legislatura passada indicam 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**. Nessa seara, merece ser analisada a seguinte situação: se uma transação é realizada entre particulares e formalizada mediante documento assinado com certificado digital emitido pela ICP-Brasil, a tecnologia e a legislação vigentes asseguram a autenticidade, integridade e validade jurídica do contrato particular. Como esperar, contudo, sem o registro público feito por um cartório de títulos e documentos, que o referido contrato produza efeitos contra terceiros? Essa questão foi explicitamente tratada pelo PLS nº 146, de 2007, que exige a autenticação do cartório inclusive para cópias e originais eletrônicos.

Ao investirem em modernização tecnológica, os cartórios continuarão a desempenhar o papel de guardiões da segurança e da eficácia dos atos jurídicos. Há cartórios que já atuam como Autoridades de Registro no âmbito da ICP-Brasil e, nessa função, mantêm sua atribuição primordial: verificar se aqueles que acordam direitos e obrigações com repercussões sobre terceiros são de fato quem alegam ser.

Para solicitar a emissão de um certificado digital, por exemplo, a Autoridade de Registro exige a presença do requerente, sendo vedado o uso de procuração. Assim, a presunção de autenticidade de que goza a cópia digital “assinada” com um certificado da ICP-Brasil depende de uma etapa anterior, na qual não se conta com a tecnologia, mas com a intervenção humana. Nessa etapa, que é crítica, pois mais susceptível a fraudes, a atuação dos notários tem muito valor. Parece ter sido essa a ótica dos projetos em tela.

Não se questiona a eficácia da tecnologia, mas é preciso reconhecer suas limitações em cada contexto. Ao se gerar uma cópia digital, submete-se a imagem do documento 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 desse procedimento. Mas quem pode assegurar que, ao gerar a imagem do documento em papel, parte do seu conteúdo não tenha sido subtraída antes do *hashing*?

Ao assinar digitalmente um arquivo digital com uma “chave privada” emitida pela ICP-Brasil, identifica-se irrevogavelmente essa cópia com o detentor daquela chave. E as pessoas que ainda não possuem um certificado digital para assinar seus documentos? Terão de contar com serviços de terceiros,

e isso insere no processo mais uma etapa crítica em relação à proposta de estabelecer equivalência jurídica entre cópia e original.

Esse natural e inexorável processo de modernização tecnológica que se vive há alguns anos parece nunca prescindir da intervenção humana em situações críticas. Assim, ainda que a adoção de TI possa gerar mais benefícios do que custos, pode ser conveniente, ao menos durante algum tempo, haver regras que estabeleçam o uso de antigos procedimentos, se a combinação destes com as novas tecnologias produzir efeitos positivos.

Destarte, propomos emenda ao PLC nº 23, de 2010, para incorporar a ideia, contida no PLS nº 146, de 2007, de manter nos cartórios a atribuição de conferir fé pública a todo tipo de documento, inclusive àqueles originalmente firmados em meio eletrônico. Assim, o efeito jurídico perante terceiros de transações entre particulares continua a depender da atuação cartorial. Exige-se dos cartórios, em compensação, que o registro público desse tipo de documento possa ser feito pela internet, mediante envio do arquivo em formato original (digital).

Não se pretende, com essa emenda, suspender a validade jurídica decorrente do uso de certificados emitidos pela ICP-Brasil e, consequentemente, o poder probatório da cópia digital “em juízo ou fora dele”. Excessivamente conservadora, essa proposta estaria a revogar disposições centrais da MPV nº 2.200-2, de 2001, e prejudicar importantes avanços e benefícios conquistados desde sua edição.

Não se depreciam, portanto, os benefícios da disseminação da tecnologia de certificados digitais. Com base na ICP-Brasil, haverá mais competição e até substituição de alguns serviços registraes. A controvérsia não é tanto de natureza tecnológica, mas política e econômica. Para não serem alijados, os atuais prestadores desse serviço precisarão investir para gerar a conveniência e a segurança que os usuários esperam encontrar na nova tecnologia.

Em relação à alteração ao art. 26 da Lei nº 6.015, de 1973, que autoriza a destruição dos documentos arquivados na serventia depois de terem sido digitalizados, é preciso excepcionar documentos de valor histórico e exigir dos cartórios a manutenção de planos de contingência que reduzam o risco de perdas irrecuperáveis dos registros. Obrigação similar foi aprovada anos atrás para as instituições financeiras, como forma de proteger os dados de correntistas

e investidores, e implementada segundo um cronograma viável, sob o acompanhamento e fiscalização do Banco Central. A responsabilidade civil associada à perda de registros também merece um tratamento mais adequado.

Por fim, é conveniente preservar os princípios previstos na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações de natureza pública previsto na Constituição Federal, estendendo-os à legislação de serviços registrares, cuja natureza e finalidade estão intimamente associadas à publicidade do ato.

Além de instituir estranhas possibilidades de registro de documentos e ampliar injustificadamente as raras exceções a uma regra basilar do funcionamento dos cartórios – dar publicidade a atos jurídicos por meio de um registro público, independentemente da motivação do requerente –, o texto aprovado na Câmara dos Deputados esculpe uma política restritiva de acesso aos registros públicos ao revogar a possibilidade de consulta remota e exigir que a consulta se realize apenas nas dependências do cartório, mesmo em diligências judiciais. Em todas essas questões, o PLC nº 23, de 2010, necessita de ajustes.

III – VOTO

Ante o exposto, e considerando o disposto no art. 260, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno do Senado Federal, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010, e pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2007, com a introdução das seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCT

(ao PLC nº 23, de 2010)

Dê-se a seguinte redação ao § 2º do art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010:

“Art. 1º

.....

§ 2º Os documentos públicos e privados, quando apresentados em forma eletrônica nos Registros Públicos ou quando por eles expedidos, atenderão os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), instituída pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.”

EMENDA Nº – CCT

(ao PLC nº 23, de 2010)

Insiram-se os seguintes §§ 2º e 3º ao art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010, renumerando-se o parágrafo único como § 1º:

“**Art. 2º**

§ 1º

§ 2º O documento privado, mesmo que gerado em conformidade com os requisitos da ICP-Brasil, somente gozará de fé pública e possuirá validade contra terceiros se tais atributos lhe forem conferidos por serviço registral competente.

§ 3º A solicitação do registro de documento privado ou da averbação de seu conteúdo poderá ser processada remotamente, na forma prevista no parágrafo único do art. 17 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, cabendo ao serviço de registro providenciar as condições para que os pedidos sejam protocolados e atendidos.”

EMENDA Nº – CCT

(ao PLC nº 23, de 2010)

Suprima-se a alteração proposta pelo art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010, aos arts. 17 e 129 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

EMENDA Nº – CCT

(ao PLC nº 23, de 2010)

Dê-se a seguinte redação ao art. 26 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, na forma do art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 23, de 2010:

“**Art. 26.** Os livros e demais instrumentos de registro pertencentes ao serviço registral nele permanecerão indefinidamente.

Parágrafo único. Tendo sido digitalizados segundo as regras estabelecidas por esta Lei e pela ICP-Brasil, os documentos referidos no *caput* deste artigo poderão ser destruídos, observada a legislação de proteção ao patrimônio histórico e desde que o serviço registral tenha em operação sistema de contingenciamento capaz de recuperar eventuais perdas de arquivos digitais, na forma do regulamento.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator