

# PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.983, de 2019, do Senador Irajá, que *acrescenta o § 3º ao art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, para prever o reconhecimento de atributos de representação em certificado digital.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo, o Projeto de Lei nº 3983, de 2019, do Senador Irajá, que *acrescenta o § 3º ao art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, para prever o reconhecimento de atributos de representação em certificado digital.*

A proposição visa a alterar a Medida Provisória (MPV) que trata da Infraestrutura de Chaves Pública Brasileira – ICP Brasil, de modo a prever que sistemas que utilizem certificação digital reconheçam os atributos de representação de órgãos públicos, pessoas jurídicas e incapazes. Em outras palavras, trata-se de obrigar os sistemas a aceitar certificados digitais de presidentes de autarquias, órgãos públicos, ou representantes de pessoas incapazes, algo que hoje encontra algumas dificuldades. Não é incomum, por exemplo, que um Presidente de Autarquia tenha dificuldades para assinar digitalmente documentos na qualidade de gestor público, é dizer, com



SF/19911.611117-39

especificação do seu atributo de agente público, e não apenas como pessoa física.

A matéria foi distribuída à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), onde recebeu parecer favorável, sem emendas. Cabe a esta CCJ, agora, a decisão em caráter terminativo, nos termos do inciso I do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

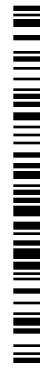
## II – ANÁLISE

Compete à CCJ analisar a proposição quanto aos aspectos de admissibilidade (constitucionalidade formal e material, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa) e mérito.

Em relação à constitucionalidade, verifica-se que o Projeto se insere entre as competências da União para legislar sobre informática (Constituição Federal, art. 22, IV), não havendo, ademais, reserva de iniciativa na matéria. Quanto à constitucionalidade material, não encontramos qualquer contrariedade a princípios fundamentais, direitos fundamentais, princípios da Administração Pública ou outras disposições constitucionais de conteúdo.

No que tange à regimentalidade, a tramitação seguiu os ditames do RISF, submetendo-se ao poder terminativo desta CCJ, por aplicação dos arts. 91, I, e 101, I, ambos da nossa Lei interna.

Sobre a juridicidade, também nada há a opor, uma vez que a norma proposta tem potencial inovador do ordenamento jurídico. Não prevê expressamente sanção pelo seu descumprimento, é verdade, mas a doutrina, já desde o Direito Romano, registra a possibilidade de existirem as chamadas *leges imperfectae*, é dizer, aquelas que impõem uma obrigação, sem que se preveja consequência negativa para seu desrespeito (cf. CORREIA, Alexandre; SCIASCIA, Gaetano. **Manual de Direito Romano**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cadernos Didáticos, 1977. p. 24). Ademais, o meio utilizado é



SF/1991.61117-39

adequado. A MPV nº 2.200-2, de 2001, ainda continua a viger indefinidamente, uma vez que foi atingida pela transição prevista no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Assim sendo, qualquer alteração em seu conteúdo demanda lei em sentido formal, que é o que apresentou o Excelentíssimo Senador Irajá.

Em relação à técnica legislativa, não há reparos a fazer, uma vez que a proposição segue fielmente os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, inclusive instituindo de forma expressa – como deve ser – a sua vigência após o decurso de 180 dias da publicação.

Quanto ao mérito, verifica-se que o parecer da CCT foi bastante sucinto, motivo pelo qual – além do fato de esta CCJ ter a decisão terminativa – vemo-nos compelidos a aprofundar a análise.

É certo que o Projeto visa a resolver um problema concreto. Há que se ter, nos sistemas que trabalham com a aceitação de certificados digitais, um mecanismo para identificar claramente a distinção entre órgão, entidade e autoridade, constante do art. 1º da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999). Assim, é preciso que os sistemas tenham condições de distinguir o certificado digital da pessoa jurídica pública (entidade), dos órgãos com ou sem personalidade judiciária (mas despidos de personalidade jurídica própria) e das autoridades (isto é, os agentes que representam os órgãos ou entidades).

Atualmente, os certificados já comportam, tecnicamente, tal carga de informação, por meio dos chamados *certificados de atributos*. Porém, nem todos os sistemas são obrigados a aceitar ou processar tais certificados “complementares”, tais “complementações de informações”, por assim dizer. O Projeto ora em análise não impõe uma obrigação, assim, para as certificadoras digitais, nem para os órgãos públicos, mas sim para os desenvolvedores e mantenedores de sistemas de informação, que, após a entrada em vigor da Lei, passarão a ter que aceitar e processar tais certificados, com a informação complementar sobre se o ato é praticado pelo órgão/entidade, se pelo cidadão, ou se pelo agente público (autoridade).



SF/1991.611117-39

É preciso, portanto, deixar clara a finalidade do PL: as entidades certificadoras e os certificados atuais em nada serão afetados (era, por exemplo, a legítima preocupação do Professor Ricardo Custódio, da UFSC, que colaborou decisivamente para a análise deste PL, juntamente com nossa assessoria); cria-se, isto sim, um dever para que os desenvolvedores de sistemas façam com que os *softwares* que aceitam certificação digital passem a reconhecer os atributos complementares de tais certificados, quando eles existirem. O famoso PJE, por exemplo, usado para o processo judicial eletrônico em boa parte da Justiça Brasileira, terá que ser adaptado, no prazo de *vacatio legis*, para reconhecer a diferença entre o advogado *Fulano de Tal* e o Senador *Fulano de Tal*, caso este deseje inserir tal informação complementar em seu certificado eletrônico.

Tal alteração resolverá, espera-se, um problema concreto, que toca especialmente à Administração Pública, mas também interessa àqueles que têm a função de representar pessoas incapazes. E a proposição o faz sem gerar mais ônus para o portador do certificado ou para o certificador, como dissemos. Merece, portanto, aprovação deste Colegiado e desta Casa.

Propomos apenas uma emenda ao art. 2º, para alongar um pouco a cláusula de vigência. Com efeito, a doutrina registra que “a técnica legislativa exige que a lei deva estabelecer a sua cláusula de vigência de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento” (FERRAZ, Sérgio Valladão. **Curso de Direito Legislativo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 172). No mesmo sentido, a manifestação enviada ao nosso gabinete pelo Professor Ricardo Custódio, do Laboratório de Segurança em Computação, adverte que há certificados com validade de até três anos, o que justifica também uma *vacatio legis* de pelo menos um ano. Assim, estamos sugerindo que a Lei decorrente da aprovação do Projeto entre em vigor após um ano de sua publicação, ao contrário dos 180 dias ora previstos.



### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.983, de 2019, com a seguinte emenda:

#### **EMENDA N° – CCJ**

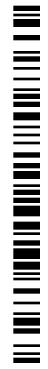
Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 3.983, de 2019, a seguinte redação:

**“Art. 2º** Esta Lei entra em vigor um ano após a sua publicação.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/1991.611117-39