PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 461, de 2009 – Complementar, do Senador Sérgio Zambiasi, que *altera o art. 195 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para permitir a certificação eletrônica notarial dos livros obrigatórios comerciais e fiscais, que farão a mesma prova que os originais para todos os efeitos jurídicos*.

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 461, de 2009 – Complementar, de autoria do Senador Sérgio Zambiasi, que tem por escopo alterar a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN), "para permitir a certificação eletrônica notarial dos livros obrigatórios comerciais e fiscais, que farão a mesma prova que os originais para todos os efeitos jurídicos".

As inovações alvitradas, todas endereçadas ao art. 195 do CTN, destinam-se a: *i*) convolar em § 1º o atual parágrafo único do dispositivo, mantido o texto em vigor; *ii*) autorizar a substituição dos livros obrigatórios de escrituração comercial e fiscal e dos comprovantes dos lançamentos neles efetuados por "arquivos eletrônicos resultantes de digitalização autenticada, mediante certificação eletrônica notarial", preservada a eficácia probatória "para todos os efeitos jurídicos" (§ 2º adicionado ao art. 195 do Código); *iii*) estabelecer que, "havendo necessidade de produção de prova impressa, as cópias em papel dos arquivos eletrônicos [resultantes da digitalização] farão a mesma prova que os originais [...], desde que devidamente autenticadas pelo Tabelião de Notas" (§ 3º acrescido ao art. 195 do Código).

Na justificação, argúi-se que os "suportes informáticos [devem ser inseridos] na lógica do direito probatório já constituído", de modo a

confirmar, nos planos da autenticidade e da eficácia probatória, a validade jurídica que já lhe garante o sistema tributário nacional.

Para tanto, pondera-se, incumbe adotar, no âmbito do direito tributário – como forma de permitir a escrituração eletrônica de documentos –, o sistema de criptografia assimétrica de chaves públicas e privadas, largamente utilizado para efeitos de certificação digital, vigente entre nós desde o advento da Medida Provisória (MPV) nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

O principal efeito da medida vislumbrada, consigna-se, será a redução de custos e "de espaço físico de armazenamento de documentos corporificados em papel", o que se refletirá, por sua vez, no plano ambiental, na exata proporção "em que o substrato de papel dos documentos digitalizados poderá ser reciclado, [atendendo às] necessidades da sociedade contemporânea".

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem assim, no mérito, sobre direito comercial e direito civil. Com efeito, não obstante o PLS nº 461, de 2009 – Complementar, tenha por objeto o Código Tributário Nacional, a matéria nele encartada diz respeito ao modo de conservação dos livros de escrituração empresarial e à prova dos fatos e atos jurídicos, que se regulam, respectivamente, pelos ramos comercial e cível do direito.

De resto, à luz dos demais dispositivos do RISF, a proposta não apresenta vício de **regimentalidade**.

Os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, por seu turno, são atendidos pela proposição, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito comercial e civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido vulnerada cláusula pétrea alguma. Ademais, o assunto se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da Carta Magna), sendo livre a iniciativa parlamentar.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto se afigura irretocável, porquanto *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, *ii*) o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico, *iii*) possui o atributo da *generalidade*, *iv*) se afigura dotado de potencial *coercitividade* e *v*) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Quanto à **técnica legislativa**, deve ser modificada a ementa do projeto, de modo que passe a expressar, claramente, o propósito da inovação preconizada, consistente na conservação, em meio eletrônico, dos livros obrigatórios de escrituração empresarial e fiscal e dos comprovantes de lançamentos neles efetuados, bem como na outorga de valor probante às impressões realizadas a partir do arquivo digital certificado.

No que diz respeito ao **mérito**, não obstante a prerrogativa de sua apreciação tenha sido deferida à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e à Comissão de Assuntos Econômicos, julgamos a oportunidade alvissareira para expressar nossa inteira concordância com a iniciativa do ilustre Senador Sérgio Zambiasi. Com efeito, havendo, no direito brasileiro, mecanismo idôneo e capaz de ensejar a substituição dos dispendiosos meios físicos de registro de informações por outro, de caráter eletrônico – dispensando, assim, a utilização do tradicional papel impresso –, sem perda da validade, autenticidade, integridade e comunicabilidade essenciais aos atos e documentos empresariais e fiscais, não vemos porque não assumi-lo de imediato.

Realmente, nosso ordenamento jurídico já se encontra apto a receber as alterações propostas pelo PLS nº 461, de 2009 – Complementar. O Código Civil em vigor, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, prevê a possibilidade de escrituração eletrônica (art. 1.180); a Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991, dispõe sobre a apresentação dos registros contábeis em arquivos digitais (art. 11 e parágrafos); da mesma forma, a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, autoriza a manutenção da escrituração em meio magnético (art. 38).

A Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001, por sua vez, ao estabelecer a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira, lançou as bases da certificação digital e da assinatura eletrônica no ordenamento jurídico brasileiro, reconhecendo como *públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata* (art. 10).

O próprio Governo Federal instituiu o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), por meio do Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007. Na dicção do art. 2º desse Decreto, *o Sped é instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração comercial e fiscal dos empresários e sociedades empresárias, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.* O § 1º, em seguida, desse dispositivo prevê a entrega dos livros e documentos em forma eletrônica, *observado o disposto na Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001*.

Em relação ao SPED, no entanto, o § 2º do art. 2º do Decreto em referência deixou claro que persiste o dever das empresas de manter, *sob sua guarda e responsabilidade, os livros e documentos na forma e prazos previstos na legislação ordinária*. Desse modo, a faceta da escrituração eletrônica que mais beneficiaria as empresas, reduzindo os custos de armazenamento dos dados, ficou mitigada – **cenário que não pode prosperar**. Nesse sentido, a alteração do art. 195 do Código Tributário Nacional, sugerida pelo PLS nº 461, de 2009 – Complementar, concluirá, acertadamente, a migração da escrituração em papel para o sistema eletrônico, conferindo maior estabilidade às normas e eliminando a necessidade de arquivamento de impressos com as informações já produzidas eletronicamente.

Entendemos, por fim, que a matéria comporta aperfeiçoamentos. Em primeiro lugar, parece-nos prudente estender o alcance da inovação ao inciso III do art. 14 do CTN, que versa sobre obrigações acessórias impostas a partidos políticos, entidades sindicais dos trabalhadores, instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos. Ademais, importa substituir, no corpo do parágrafo único do art. 195 do Código – renomeado como § 1º –, a expressão "escrituração comercial" por "escrituração empresarial", mais adequada à unificação das obrigações civis e comerciais promovida pelo Código Civil de 2002. Finalmente, impende deixar claro que o objetivo do projeto consiste não em permitir a *mera digitalização* dos livros empresariais e fiscais para fins probatórios – interpretação razoável, em vista da ambiguidade do texto projetado para o § 2º do art. 195 do CTN, e que em nada contribuiria para a almejada otimização do espaço físico no âmbito das empresas ou redução da utilização do papel nas atividades de documentação e registro –, **mas sim, em tornar possível a própria escrituração e conservação em mídia eletrônica**.

Saneada essa dúvida, é preciso condicionar a mudança na forma de conservação dos livros de registros à edição de regulamento, a fim de garantir a existência de mecanismos eficazes de controle dos dados fornecidos

eletronicamente, assegurando-se a identidade do informante e evitando-se falsificações, modificações posteriores e outras irregularidades facilmente previsíveis. Destaque-se que as bases para essa regulamentação já existem, razão pela qual acreditamos que não haverá dificuldades para a pronta adaptação do sistema já existente.

Dito, enfim, de modo sintético: ao legislador cabe fixar a possibilidade de armazenamento eletrônico das informações, abrindo as portas para a modernização de nossa legislação empresarial. Já ao Poder Executivo, responsável pela coordenação dos serviços de registro de empresas, competirá regulamentar de que forma esse armazenamento deve ser feito, buscando, sempre, preservar a consistência e a veracidade do sistema de registro.

III – VOTO

Em vista do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 461, de 2009 – Complementar, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 461, de 2009 – Complementar, a seguinte redação:

> "Altera os arts. 14 e 195 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para permitir a conservação em meio eletrônico dos livros obrigatórios de escrituração empresarial e fiscal e dos comprovantes de lançamentos neles efetuados, bem como para conferir às impressões realizadas a partir do arquivo digital certificado valor probante idêntico ao do documento original."

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 461, de 2009 – Complementar, a seguinte redação:

> "**Art. 1º** Os arts. 14 e 195 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passam a vigorar com as seguintes alterações:
>
> '**Art. 14.** .....
>
> .....

III – manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros ou arquivos eletrônicos revestidos das formalidades exigidas pela legislação, capazes de assegurar a sua exatidão.

.....' (NR)

'**Art. 195.** Para os efeitos da legislação tributária, não têm aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, qualquer que seja a mídia em que se encontrem, dos empresários e sociedades empresárias, ou da obrigação destes de exibi-los.

§ 1º Até que ocorra a prescrição dos créditos tributários decorrentes das operações a que se refiram, os livros de escrituração empresarial e fiscal e os comprovantes dos lançamentos neles efetuados serão conservados, em sua forma original ou em meio eletrônico, obedecidas as condições fixadas em regulamento.

§ 2º As impressões em papel dos livros e comprovantes de lançamentos conservados eletronicamente terão a mesma força probante do documento original, respondendo o apresentante, civil e criminalmente, por qualquer tentativa de adulteração.' (NR)"

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator