



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

PARECER Nº 19, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 317, de 2021 (PL nº 7843, 2017, na origem), que *dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública; altera as Leis nºs 7.116, de 29 de agosto de 1983, 13.460, de 26 de junho de 2017, 12.682, de 9 de julho de 2012, e 12.527, de 18 de novembro de 2011; e dá outras providências.*

Relator: Senador **RODRIGO CUNHA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 317, de 2021 (PL nº 7843, de 2017, na Câmara dos Deputados), de autoria do Deputado Alessandro Molon e outros deputados, que *dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública; altera as Leis nºs 7.116, de 29 de agosto de 1983, 13.460, de 26 de junho de 2017, 12.682, de 9 de julho de 2012, e 12.527, de 18 de novembro de 2011; e dá outras providências.*

A proposição sob análise é composta por cinquenta e cinco artigos, organizados em oito capítulos, que passamos a descrever.

O Capítulo I trata das disposições gerais. Nele, são estabelecidos os princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública e a abrangência de aplicação da futura lei, que incluirá todos os poderes, órgãos e entidades integrantes da administração pública federal, direta e indireta, assim como os dos demais entes federados, na ausência de norma própria (arts. 1º e 2º).



SF/21449.15297-00

Também define vinte e seis princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, destacando-se, entre eles, a desburocratização, a modernização, a simplificação da relação do poder público com a sociedade e o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública. Na sequência, define os conceitos aplicáveis à lei (arts. 3º e 4º).

O Capítulo II se refere à prestação digital de serviços públicos, denominada Governo Digital. De acordo com a proposta, a administração pública deve utilizar soluções digitais para a gestão de suas políticas finalísticas e administrativas, assim como para o trâmite de processos administrativos eletrônicos. O PL também detalha formas, critérios e condições para realização desse objetivo (arts. 5º a 13).

No tocante ao Governo Digital, a iniciativa prevê que a prestação digital dos serviços públicos ocorra por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, sem prejuízo do direito a atendimento presencial, que a administração pública participe, de maneira integrada e cooperativa, da consolidação da Estratégia Nacional de Governo Digital, editada pelo Poder Executivo federal, e que a administração pública de cada ente federado possa definir sua estratégia de governo digital, no âmbito de sua competência, buscando sua compatibilização com a estratégia federal e a de outros entes (arts. 14 a 16).

O projeto também permite ao Poder Executivo federal criar redes de conhecimento, com o objetivo de gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências, formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais, e prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos em meio digital (art. 17).

Ademais, o PL propõe que os componentes essenciais para prestação digital dos serviços públicos na administração pública incluam a Base Nacional de Serviços Públicos, as Cartas de Serviços ao Usuário e as Plataformas de Governo Digital, definindo competências e requisitos mínimos para cada um deles (arts. 18 a 23).

Na continuação, a proposição prevê as condições de prestação digital de serviços públicos, incluindo obrigações como integrar os serviços públicos a ferramentas digitais e eliminar exigências desnecessárias ao usuário. Também pretende estipular que as Plataformas de Governo Digital ofereçam ferramentas de transparência, com o devido controle do tratamento de dados pessoais e busca estabelecer a presunção de autenticidade em



relação aos documentos apresentados por usuários dos serviços públicos ofertados por meios digitais (arts. 24 a 26).

Além disso, o projeto busca assegurar os seguintes direitos aos usuários da prestação digital de serviços públicos: *i)* gratuidade no acesso às Plataformas de Governo Digital; *ii)* atendimento nos termos da respectiva Carta de Serviços ao Usuário; *iii)* padronização de procedimentos; *iv)* recebimento de protocolo, físico ou digital, das solicitações apresentadas; e *v)* indicação de canal preferencial de comunicação com o prestador (art. 27).

No Capítulo III, são delineadas condições para que o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) seja suficiente para identificar seu titular nos bancos de dados de serviços públicos, sendo-lhe garantida a gratuidade da inscrição e das alterações nestes cadastros. Também estabelece que o número do CPF conste dos cadastros de órgãos públicos e dos diversos documentos pessoais de identificação (art. 28).

Já o Capítulo IV dispõe sobre o Governo como plataforma. De acordo com a definição presente no próprio projeto, isso significa a infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população.

Em relação à abertura dos dados, a proposição estipula que são de livre utilização pela sociedade os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, bem como qualquer informação de transparência ativa. Além disso, estabelece que qualquer interessado poderá apresentar pedido de abertura de bases de dados da administração pública e que é competência de cada ente federado monitorar a aplicação, o cumprimento dos prazos e os procedimentos para abertura dos dados sob seu controle (arts. 29 a 31).

Ainda nesse tema, o PL determina que a existência de inconsistências na base de dados não pode obstar o atendimento da solicitação de abertura da base de dados, que a solicitação de abertura da base de dados será considerada atendida a partir da notificação ao requerente sobre a disponibilização e que é direito do requerente obter o inteiro teor da decisão negativa de abertura de base de dados, podendo o interessado interpor recurso contra a decisão, no caso de indeferimento de seu pedido (arts. 32 a 35).



Ademais, a proposta permite que os órgãos gestores de dados disponibilizem em transparência ativa dados de pessoas físicas e jurídicas, para fins de pesquisa acadêmica e de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, respeitados os termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação e aplicadas, de forma subsidiária, no que couber, as disposições da Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ao mencionado procedimento (arts. 36 e 37).

Quanto ao tema da interoperabilidade dos dados entre órgãos públicos, a iniciativa pretende que os órgãos e as entidades responsáveis pela prestação digital de serviços públicos detentores ou gestores de bases de dados giram suas ferramentas digitais, considerando a interoperabilidade das informações e dos dados, a otimização dos custos de acesso a dados e o reaproveitamento, sempre que possível, de recursos de infraestrutura de acesso a dados por múltiplos órgãos e entidades e a proteção dos dados pessoais. Também institui mecanismo de interoperabilidade com a finalidade de aprimorar a gestão de políticas públicas, aumentar a confiabilidade dos cadastros de cidadãos existentes na administração pública, viabilizar a criação de meios unificados de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos, facilitar a interoperabilidade de dados entre os órgãos de governo e realizar o tratamento de informações das bases de dados a partir do número de inscrição do cidadão no CPF (arts. 38 e 39).

Segundo nesse assunto, o PL exige que os órgãos abrangidos pela lei sejam responsáveis pela publicidade de seus registros de referência e pelos mecanismos de interoperabilidade e estabelece que são responsabilidade dos órgãos e das entidades da administração pública os custos de adaptação de seus sistemas e de suas bases de dados para a implementação da interoperabilidade (arts. 40 e 41).

Na sequência, o Capítulo V trata do domicílio eletrônico. O projeto possibilita que os órgãos e as entidades da administração pública realizem todas as comunicações, as notificações e as intimações por meio eletrônico, mediante opção do usuário, dispondo sobre as condições para tanto (arts. 42 e 43).

Já o Capítulo VI se refere aos laboratórios de inovação. De acordo com a proposta, os entes públicos poderão instituir de laboratórios de inovação. Também define as diretrizes aplicáveis a eles e garante que experimentos, as ideias, as ferramentas, os softwares, os resultados e os



métodos neles desenvolvidos tenham uso e domínio livre e público, compartilhados por meio de licenças não restritivas (arts. 44 a 46).

Por fim, o Capítulo VIII estipula as disposições finais do projeto. Para tanto, o PL prevê que o acesso e a conexão para o uso de serviços públicos poderão ser garantidos total ou parcialmente pelo governo, a fim de promover o acesso universal à prestação digital dos serviços públicos e a redução de custos aos usuários. Também incorpora o número de inscrição no CPF à Carteira de Identidade, mediante determinadas condições (arts. 50 e 51).

Na sequência, a proposta busca ajustar o ordenamento jurídico, promovendo alterações: *i)* da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, a fim de estabelecer a competência de cada ente federado para disponibilizar as informações dos serviços prestados; *ii)* da Lei nº 12.682, de 2011, que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, a fim de estabelecer que o processo de digitalização seja realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digital, com o emprego de assinatura eletrônica; e *iii)* da Lei nº 12.527, de 2011, a fim de estabelecer que o serviço de busca e de fornecimento da informação seja gratuito (arts. 52 a 54).

Ademais, concede o prazo de *vacatio legis* de noventa dias de sua publicação oficial para a União, de cento e vinte para os Estados e o Distrito Federal e de cento e oitenta dias para os Municípios (art. 55).

Segundo justificção que acompanha o projeto, seus autores pretendem instituir *uma Lei de Eficiência Pública, que cria regras e instrumentos para melhorar a eficiência e a efetividade dos serviços públicos*. Ainda consoante seus autores, a proposta é inspirada no Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, e procura consolidar em lei, entre outras regras, a vedação a que seja exigido do cidadão, por qualquer ente público, a apresentação de documentos e informações que estejam disponíveis em bases de dados públicos. Também busca levar para âmbito nacional as normas contidas no Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que regulamentou o uso de meio eletrônico para a tramitação de processos.

O PL em exame iniciou a sua tramitação na Câmara dos Deputados em junho de 2017, tendo sido encaminhado às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); de Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).



Em razão do final da Legislatura, foi arquivado em 31 de janeiro de 2019 e desarquivado, por força de aprovação de requerimento, em 12 de março de 2019.

O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou a Subemenda Substitutiva Global ao PL, adotada pelo Relator da CCJC. Em consequência, ficaram prejudicados a proposição inicial, as apensadas, o Substitutivo da CTASP e as Emendas apresentadas.

Finalmente, em 9 de fevereiro do corrente ano, o projeto iniciou a sua tramitação no Senado Federal, como PL nº 317, de 2021.

Nesta Casa Legislativa, a proposição recebeu 88 emendas, que serão relatadas e analisadas mais adiante.

II – ANÁLISE

O PL nº 317, de 2021, será apreciado pelo Plenário, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

No que diz respeito à constitucionalidade da proposição em exame, não vislumbramos vícios de ordem formal ou material.

Quanto aos aspectos de juridicidade e técnica legislativa, o projeto se mostra aderente aos princípios jurídicos e adequado aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Portanto, a análise sobre a constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, e técnica legislativa não constatou óbices ou inconformidades que impeçam a proposição de prosperar.

No tocante à adequação orçamentária e financeira, não identificamos no projeto sob análise nenhum dispositivo que configure infringência à legislação orçamentária.

Em relação ao mérito, cumpre-nos primeiramente louvar a chegada a esta Casa Legislativa de tão distinta e competente proposição, advinda da Câmara dos Deputados, cuja autoria é do Deputado Alessandro Molon e de outros ilustres deputados. Expressamos nosso integral alinhamento com a proposta sob exame, que está embasada na defesa do



princípio da eficiência no setor público. Cuida-se não apenas de demonstrar à sociedade maior respeito quanto ao uso dos recursos que sustentam a administração pública, como também de promover a facilitação do acesso aos serviços públicos por parte dos cidadãos.

Para ilustrar esse argumento, citamos o princípio da busca pela desburocratização, modernização, fortalecimento e simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, o primeiro mencionado no projeto.

Cada uma das soluções jurídicas adotadas na proposição já foi extensamente justificada em sua tramitação na Câmara dos Deputados. Dessa forma, cabe-nos apenas reafirmar que o direcionamento pela prestação digital de serviços públicos, por meio da iniciativa denominada Governo Digital, tende a reduzir custos para a administração, possibilitando a expansão dos serviços, e a promover o fortalecimento da cidadania, pela maior participação popular.

Outra solução que merece destaque são as redes de conhecimento. Trata-se de resposta inovadora para gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências entre os diversos entes da administração pública, estimulando a integração federativa e o desenvolvimento de soluções por meio do esforço conjunto.

Também é importante mencionar que a estrutura do Governo Digital será formada pela Base Nacional de Serviços Públicos, as Cartas de Serviços ao Usuário e as Plataformas de Governo Digital. O desenho aprovado na Câmara dos Deputados delimita claramente as competências e atribuições de cada um desses componentes, para o perfeito funcionamento da iniciativa.

Igualmente convém salientar as modificações realizadas no tocante às assinaturas eletrônicas. O projeto procura estimular o uso das assinaturas eletrônicas nas interações e comunicações entre órgãos públicos e entre eles e os cidadãos, como um dos princípios do Governo Digital. Para tanto, a proposição define assinatura eletrônica como a modalidade que se utiliza de técnicas de processamento digital de dados capaz de evidenciar autenticidade, autoria e integridade do documento em que foi aposta. Além disso, assegura que, na administração pública, os documentos e atos processuais serão válidos em meio digital mediante o uso de assinatura eletrônica.



O PL nº 317, de 2021, chamado de PL de Govtech, passou por amadurecimento ao longo de três anos na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado em dezembro. O Senado Federal ganha destaque na articulação de políticas nacionais dentro do cenário da pandemia e tal não poderia ser diferente no que diz respeito à desburocratização do serviço público.

Ao longo desta pandemia, experimentamos a necessidade de renovar a forma de acesso aos serviços públicos e de reduzir a dificuldade do cidadão comum de chegar à própria informação de acesso. Foi difícil saber como renovar CNH, como expedir certidões de nascimento, RG e até fazer defesas administrativas em processos. Ao mesmo tempo, o setor público precisou responder com rapidez. Porém, cada serviço que o município oferece e cada serviço que o estado oferece respondeu de uma forma diferente. Um entregava o serviço por email, outro por aplicativo, outro por carta. O Projeto do Govtech, que vamos votar agora, soluciona esse problema oferecendo ao cidadão uma forma única de acesso, com segurança e chaves únicas.

Além disso, o projeto põe fim ao imbróglio de utilizarmos inúmeros documentos para provar, ao fim e ao cabo, nossa existência perante o poder público. A partir da sua aprovação, teremos um número suficiente de identificação que substituirá CNH, Identidade, Carteira de Trabalho, Título de Eleitor e tantos outros documentos. Essa unificação não é apenas necessária para que o cidadão economize espaço em sua carteira, mas também para que o Estado possa mais facilmente controlar ilícitos penais, para que haja apenas um número de identificação em nível nacional.

Quanto ao ponto mais emendado deste projeto, que toca às assinaturas eletrônicas, é preciso dizer que o modelo já é obsoleto e abandonado não apenas em países desenvolvidos, mas também em nações socioeconomicamente parecidas com o Brasil como Índia e Peru. Ao longo do período em que recebi o Projeto ouvi os setores interessados que sempre referenciaram o Brasil como referência no sistema de assinaturas eletrônicas, assim como também o é no sistema cartorário. Ambos, no modelo que é legalmente estabelecido, engessam o avanço tecnológico e a gratuidade de serviços públicos que podem mais facilmente e, de forma menos burocrática, ser entregues à população. Ao abrir a possibilidade de utilizar assinaturas avançadas tanto para pessoas físicas quanto às pessoas jurídicas, a desburocratização chega a toda a população de forma tão segura quanto as assinaturas eletrônicas qualificadas.



A assinatura qualificada tem um custo que é repassado à toda a rede de consumo. Assim sendo, desde 2001 está implantado no Brasil o modelo no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil), que obviamente é seguro, mas chegou somente à 2% da população. Ou seja, depois de 20 anos, 98% da população ficou de fora do sistema.

Estou convencido que a assinatura avançada vinculada e conferida com os dados biométricos colhidos pela identidade digital darão segurança suficiente para o acesso aos serviços públicos. Hoje no Brasil já temos na base do gov.br 94 milhões de brasileiros, dos quais 22 milhões já usam assinaturas avançadas.

Falar em cidadania é em especial dar acesso aos serviços públicos de forma eficiente e rápida. Com a assinatura avançada, que evidentemente é menos burocrática, e com a criação da base nacional de serviços o cidadão poderá remotamente requerer informações e serviços dos entes públicos. É a facilitação e desburocratização do Estado.

Este PL leva o Brasil para um novo tempo, adequando-o à realidade digital, e diminui o peso do Estado brasileiro.

Por essas razões, entendemos que a proposição sob análise constitui, sem dúvida, um grande avanço para o ordenamento jurídico brasileiro no que respeita à melhoria da eficiência da administração pública.

No entanto, com o propósito de clarificar a abrangência da proposição, consideramos imprescindível inserir emenda de redação para ajustar o texto do art. 2º, que cuida do âmbito de sua aplicação. Trata-se tão somente de elucidar que a proposta se impõe apenas aos órgãos e entidades da administração pública federal. Já no caso das administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, sua aplicação depende da adoção por meio de atos normativos próprios, como decorre evidentemente dos comandos constitucionais relativos à organização política de nossa República, que assegura a autonomia administrativa aos entes federados.

A emenda de redação em referência também torna mais claro que o PL nº 317, de 2021, não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que não prestem serviço público. Como se percebe do exame do texto original, essas entidades já não faziam parte do escopo da iniciativa, por falta de referência expressa. De acordo com a nova redação, essa condição passa a ser taxativa e inequívoca.



Por fim, a emenda de redação proposta explica que todas as referências feitas no texto normativo em relação a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de ter sido cumprido o requisito de adoção por ato normativo próprio, anteriormente citado.

Outro ajuste necessário, para efeito de aprimorar a técnica legislativa da proposição, refere-se ao desdobramento do § 1º do art. 7º em incisos. Em cumprimento ao comando da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, as enumerações devem ser realizadas por meio de incisos, alíneas e itens, para clareza, precisão e obtenção de ordem lógica. A emenda de redação proposta tem justamente o objetivo de atender esses parâmetros da lei.

Embora todas as retromencionadas condições já estivessem incorporadas no espírito do PL nº 317, de 2021, conforme se extrai dos documentos que sustentaram sua tramitação na Câmara dos Deputados, os ajustes propostos resultam da necessidade de maior clareza no tratamento de tão importante matéria.

Passamos à análise das 88 emendas de Plenário apresentadas ao projeto.

As Emendas nºs 1 a 17 e 33 foram apresentadas pelo Senador Jaques Wagner. Já as Emendas nºs 18 a 32 foram apresentadas pelo Senador Paulo Rocha. Por seu turno, as Emendas nºs 34, 35 e 36 são de autoria dos Senadores Wellington Fagundes, Luiz do Carmo e Lasier Martins, respectivamente. Na sequência, as Emendas nºs 37 a 54 foram apresentadas pelo Senador Jean Paul Prates. As Emendas nºs 55, 56 e 58 a 62 foram apresentadas pelo Senador Izalci Lucas. Já a Emenda nº 57 é de autoria do Senador Mecias de Jesus. Por seu turno, as Emendas nºs 63 a 65 e 88 foram apresentadas pela Senadora Rose de Freiras. Na sequência, as Emendas nºs 66 a 70 são de autoria do Senador Fabiano Contarato. Por fim, as Emendas nºs 71 a 87 são de autoria do Senador Rogério Carvalho.

A Emenda nº 1 propõe nova redação ao § 2º e ao inciso II do § 2º do art. 29 do projeto, para que a divulgação das informações seja em tempo real e para que haja apenas um normativo a regulamentar as sanções administrativas. Consideramos que a expressão “tempo real” pode gerar ambiguidades e incertezas. Por isso, preferimos manter o texto em sua forma original, rejeitando a proposta. Como as Emendas nºs 37 e 76 têm o mesmo direcionamento, estão prejudicadas, por força do art. 334, I, do Regimento Interno.



A Emenda nº 2 pretende dar nova redação ao *caput* do art. 29, a fim de ampliar a remissão a toda a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e não apenas a seu art. 6º. Como a aplicação da lei é cogente, havendo ou não sua referência expressa, avaliamos que a emenda seria desnecessária. Encontramos as Emendas nºs 3, 38 e 78 com igual conteúdo, que, por essa razão, restam prejudicadas.

A Emenda nº 4 busca dar nova redação ao § 2º e ao inciso II do § 2º do art. 29 do projeto, para que a divulgação das informações também seja em tempo real e sejam especificadas as categorias de programação orçamentária de acordo com a lei orçamentária anual. Pelo motivo de ambiguidade já exposto na análise da Emenda nº 1, opinamos pela rejeição. Em idêntico sentido estão as Emendas nºs 31 e 40, que ficam prejudicadas.

A Emenda nº 5 procura alterar o § 1º do art. 17 para assegurar a participação social nas redes de conhecimento. Entendemos louvável a iniciativa, mas a participação social já está resguardada por outros dispositivos presentes na proposta. Por isso, orientamos por sua rejeição. Como as Emendas nºs 30, 41 e 75 têm o mesmo conteúdo, consideramo-las prejudicadas.

A Emenda nº 6 visa a suprimir o art. 53, que modifica o *caput* do art. 3º da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, para retirar a obrigatoriedade de uso de certificado digital no armazenamento eletrônico de documentos públicos ou privados. Avaliamos que um dos principais avanços do PL sob exame é exatamente a flexibilização e a ampliação do uso das assinaturas eletrônicas. Por essa razão, votamos pela rejeição dessa emenda. Tendo em vista que as Emendas nºs 32, 42 e 87 seguem o mesmo direcionamento, encaminhamos por sua prejudicialidade.

A Emenda nº 7 prevê a alteração do art. 46 para uniformizar o emprego de expressões. Entendemos que se trata somente de uma questão semântica, sem influência no texto. Dessa forma, propomos a rejeição. Uma vez que as Emendas nºs 8, 19, 43, 63 e 86 têm conteúdo semelhante, encaminhamos por sua prejudicialidade.

A Emenda nº 9 propõe acrescentar o inciso IX no art. 24 para possibilitar que os cidadãos possam pleitear a revisão, por servidor público, de decisões ou rotinas feitas de maneira automatizada. Consideramos que o direito de petição é assegurado pela Constituição, de forma que a emenda é desnecessária. As Emendas nºs 15, 21, 28, 45 e 85 seguem o mesmo entendimento e devem ser consideradas prejudicadas.



A Emenda nº 10 pretende alterar a alínea *a* do inciso I do art. 24, para esclarecer que a obrigação de atualizar a Base Nacional de Serviços Públicos somente será exigida, se ela existir. Julgamos que o texto, em sua forma atual, já contempla essa situação. Por isso, avaliamos desnecessária a sugestão. Com igual entendimento, ponderamos que as Emendas nºs 27, 46 e 84, em razão de seu conteúdo, sejam consideradas prejudicadas.

A Emenda nº 11 busca acrescentar o inciso III ao *caput* do art. 20, para permitir a solicitação de revisão, por servidor público, da rotina ou decisão automatizada, quando aplicável. Essa proposta guarda estreita relação com a Emenda nº 9, de maneira que nos valem de seus fundamentos para propor a rejeição desta. As Emendas nºs 26, 47 e 83 seguem igual entendimento e, dessa forma, opinamos por sua prejudicialidade.

A Emenda nº 12 procura alterar o parágrafo único do art. 14, que trata da prestação de serviços públicos por meio de autosserviço, para garantir que os usuários tenham amplo conhecimento sobre o seu funcionamento, funcionalidades e eventuais resultados esperados ou consequências de seu uso. Avaliamos que os usuários já possuem tais direitos assegurados, de forma que entendemos a sugestão desnecessária. Na mesma linha, votamos pela prejudicialidade das Emendas nºs 23 e 82.

A Emenda nº 13 visa a modificar o § 2º do art. 8º, para determinar que a prorrogação de prazos por indisponibilidade de sistemas seja, pelo menos, pelo dobro do tempo da interrupção. Entendemos que o “castigo” aplicado à administração pública pode acabar ocasionando injustiças, decorrentes de tratamentos não isonômicos. Por isso, opinamos pela rejeição da proposta e pela prejudicialidade da Emenda nº 71, de idêntico teor.

A Emenda nº 14 prevê a alteração do inciso VI do art. 4º, para retirar a referência a patente na definição de formato aberto. Entendemos que a alteração é desnecessária. Por terem teor semelhante, ficam prejudicadas as Emendas nºs 18, 51, 72 e 74.

A Emenda nº 16 propõe alterar o inciso XXIII do art. 3º, para ampliar a remissão a toda a LGPD, e não apenas a seus arts. 7º e 11. Seguimos o entendimento apresentado na Emenda nº 2. Por perda de oportunidade, as Emendas nºs 20, 33, 53 e 73 restam prejudicadas.



A Emenda nº 17 pretende modificar o inciso II do art. 3º, para que se garanta a prestação de serviços públicos em caráter presencial de acordo com a conveniência do cidadão atendido, não apenas quando for indispensável. Consideramos que a lei já assegura esse direito em outros dispositivos e opinamos pela prejudicialidade da Emenda nº 25, que tem direcionamento semelhante.

A Emenda nº 22 busca suprimir o art. 7º e altera o art. 5º, para acrescentar que a administração pública utilizará sempre que possível e quando conveniente soluções digitais, na forma da MP 2.200-2, de 2001. Seguimos as considerações registradas na Emenda nº 6 e votamos pela prejudicialidade das Emendas nºs 50 e 81, cujo teor se equipara a emenda em análise.

A Emenda nº 29 visa a inserir o inciso VI no art. 27, para incluir entre os direitos do usuário da prestação digital de serviços públicos a opção de atendimento presencial, conforme a conveniência do usuário, e a revisão, por servidor público, de decisões ou rotinas automatizadas, quando assim solicitar. Trata-se de sugestões já analisadas nas Emendas nºs 9 e 17, por meio das quais mantemos nosso entendimento e votamos pela rejeição. Por conseguinte, a Emenda nº 44 resta prejudicada.

A Emenda nº 34 pretende suprimir os arts. 7º e 53, bem como o inciso III do art. 24, que tratam das assinaturas eletrônicas. Por pertinência temática, reafirmamos os fundamentos apresentados para a rejeição da Emenda nº 6. A Emenda nº 36 tem igual direcionamento e, por essa razão, deve ser considerada prejudicada.

A Emenda nº 35 busca suprimir os trechos referentes ao registro de ato processual, emissão de nota fiscal eletrônica e documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registro público do § 1º do art. 7º. Mais uma vez, verificamos pertinência temática com os argumentos elaborados na Emenda nº 6. Por isso, opinamos pela rejeição.

A Emenda nº 39 procura alterar o *caput* do art. 15, para substituir o termo “participará” por “promoverá”. Avaliamos se tratar se simples modificação terminológica, sem efeito para a proposição. Por isso, desnecessária e votamos por sua rejeição. Também opinamos pela prejudicialidade da Emenda nº 77, que contém o mesmo teor.

A Emenda nº 48 visa a acrescentar os §§ 2º e 3º ao art. 14. O primeiro dispositivo da emenda é idêntico ao conteúdo da Emenda nº 12, que



orientamos pela rejeição. O segundo dispositivo busca garantir que as plataformas de Governo Digital assegurem a acessibilidade às pessoas com deficiência. Entendemos que tal preocupação já está contemplada na legislação atual, sendo desnecessário repisar sobre o tema. Por essas razões, opinamos pela rejeição da emenda.

A Emenda nº 52 prevê o acréscimo dos incisos XXVII e XXVIII ao art. 3º, para permitir a revisão, por servidor público, de decisões ou rotinas automatizadas e possibilitar a transparência dos algoritmos utilizados. Por coerência, seguimos a interpretação realizada na análise da Emenda nº 9 pela rejeição desta emenda também. Por ser idêntica na ideia, embora não na forma, a Emenda nº 80 deve ser considerada formalmente prejudicada.

A Emenda nº 54 procura alterar os incisos II e III do art. 3º, para que se garanta a prestação de serviços públicos em caráter presencial de acordo com a conveniência do cidadão atendido e que se possibilite o acesso a serviços públicos por meio digital, salvo em caso de legislação contrária. O primeiro dispositivo já está contemplado na Emenda nº 17. Por coerência, acompanhamos o mesmo entendimento. Quanto ao segundo dispositivo, consideramo-lo desnecessário, uma vez que a legislação específica já prevalece sobre lei geral. Dessa forma, opinamos pela rejeição da emenda.

A Emenda nº 55 propõe inserir o inciso XI no § 1º do art. 29, para que se garanta respeito à privacidade e sigilo dos dados de pessoas jurídicas conforme legislação específica. Entendemos a medida desnecessária, inócua e antijurídica, pois não inova no ordenamento jurídico, nos mesmos termos já discutidos na Emenda nº 2.

A Emenda nº 56 pretende acrescentar os incisos XII, XIII e XIV ao art. 4º e parágrafo único ao art. 27, para definir os conceitos de cidadania digital, conectividade patrocinada e aplicações móveis. Entendemos meritória a proposta. Contudo, trata-se de criar condições para acesso às redes de telecomunicações, o que está fora da pertinência temática da matéria. Por essa razão, votamos pela rejeição.

A Emenda nº 57 busca alterar o art. 14, para estabelecer que a Fundação Nacional do Índio (Funai) seja responsável por garantir informações e acesso à prestação digital pelas comunidades indígenas. Por pretender criar competência para entidade integrante da estrutura do Poder Executivo federal, avaliamos existir vício de iniciativa. Por isso, encaminhamos por sua rejeição.



As Emendas nºs 58 e 59 procuram incluir dispositivos legais, para possibilitar o acesso às plataformas de governo digital por meio de interface de programação de aplicações. Mesmo reconhecendo o mérito das emendas apresentadas, entendemos que a proposta sob exame já permite o uso dessas interfaces, as quais poderão ser objeto de regulamentação posterior, sem incorrer no risco de enrijecer a lei. Por esse motivo, sugerimos sua rejeição.

A Emenda nº 60 prevê a alteração do § 1º do art. 7º, para restringir a faculdade de uso das assinaturas avançadas às hipóteses de publicação de sociedade anônima e prontuário digital de paciente. Mais uma vez, por coerência, escoramo-nos nas já citadas razões da Emenda nº 6 para sugerir a rejeição desta emenda.

A Emenda nº 61 propõe incluir incisos nos arts. 3 e 24, para, respectivamente, dar previsibilidade às alterações e implantações de novos sistemas e plataformas e disponibilizar o cronograma de alterações nas suas plataformas. Ainda que meritória, consideramos que a preocupação externada pela proposição já está contemplada no teor do projeto. Por isso, votamos pela rejeição.

A Emenda nº 62 pretende alterar diversos dispositivos para introduzir o conceito de gêmeos digitais, que se refere a pessoa ou processo que a ser usado para otimizar a operação ou função. Embora seja louvável a iniciativa, consideramos que já está contemplada na estrutura normativa proposta. Por essa razão, opinamos pela rejeição.

A Emenda nº 64 busca excluir o art. 7º, que trata das assinaturas eletrônicas. Voltamos ao tema da Emenda nº 6 e recomendamos sua rejeição.

A Emenda nº 65 procura dar nova redação ao inciso IX do art. 4º, retirando o termo “centralizada” e substituindo-o por “descentralizada”. Avaliamos que o conceito de descentralização presente na emenda colide com os princípios e diretrizes do projeto, que busca integrar os entes federados. Dessa forma, opinamos pela rejeição.

A Emenda nº 66 visa a acrescentar o inciso XXVII no art. 3º, incluindo o combate à corrupção como princípio da futura lei. Reconhecemos o caráter meritório da proposta. No entanto, consideramos que o combate à corrupção já é amplamente tratado na legislação vigente, sendo desnecessária sua reafirmação neste projeto. Assim, optamos por recomendar a rejeição da emenda.



A Emenda nº 67 prevê a alteração dos arts. 29, 39 e 45, para instituir uma maior vinculação entre as despesas públicas e as entregas finalísticas das políticas públicas, visando a maior transparência em relação à própria atuação do poder público. Ainda que a apresentação da emenda seja louvável, consideramos que o teor proposto já está contemplado no projeto de lei sob exame. Assim, sugerimos sua rejeição.

A Emenda nº 68 propõe alterações nos arts. 3º, 17 e 47, visando a incentivar a participação social na definição, implementação, avaliação e aprimoramento das políticas públicas relativas ao Governo Digital. O tema já foi discutido no exame da Emenda nº 5. Dessa forma, recomendamos a rejeição.

A Emenda nº 69 pretende alterar os arts. 15, 16 e 55, para que o Poder Executivo federal leve em consideração as necessidades e requisitos dos Estados e Municípios na adoção de medidas para o desenvolvimento da Estratégia Nacional de Governo Digital e a *vacatio legis* em relação aos municípios com menos de 500 mil habitantes seja ampliada. Avaliamos que o art. 230, III, do Regimento Interno, veda a admissão da emenda, uma vez que ela trata de alterar mais um dispositivo do projeto.

A Emenda nº 70 busca, por meio de modificações no § 2º do art. 29, aprimorar o texto original, no sentido de ampliar a transparência ativa, pelo maior detalhamento das informações a serem prestadas pelo poder público. Consideramos que a proposta é meritória, mas já está contemplada no projeto de lei em discussão. Votamos por sua rejeição.

A Emenda nº 79 procura dar nova redação ao § 2º e ao inciso IX do § 2º do art. 29 da proposição, para que a divulgação das informações seja em tempo real e para que a divulgação das sanções administrativas imputadas a pessoas, a empresas, a organizações não governamentais e a servidores públicos seja feita conforme regulamento. Reafirmamos o entendimento firmado na análise da Emenda nº 1 e opinamos por sua rejeição.

A Emenda nº 88 visa a alterar o art. 2º, para incluir no escopo da lei as concessionárias e permissionárias de serviço público. Entendemos que a abrangência da proposta já alcança a administração pública indireta, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista. Consideramos que o projeto se destina aos entes estatais e, por isso, não deveria vincular entidades privadas. Como as concessionárias e permissionárias de serviço



público não são integrantes da administração e gozam de liberdade econômica, opinamos pela rejeição.

Assim, em que pesem as louváveis iniciativas encaminhadas pelos nobres Senadores e Senadoras, entendemos pela rejeição das Emendas nºs 1, 2, 4 a 7, 9 a 14, 16, 17, 22, 29, 34, 35, 39, 48, 52, 54 a 62, 64 a 70, 79 e 88, e pela prejudicialidade das Emendas nºs 3, 8, 15, 18 a 21, 23 a 28, 30 a 33, 36 a 38, 40 a 47, 49 a 51, 53, 63, 71 a 78, 80 a 87, nos termos do art. 334, I, do Regimento Interno.

Portanto, diante da constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária e correção meritória da proposta, sugerimos a sua integral aprovação, com duas emendas de redação.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 317, de 2021. No mérito, votamos pela **rejeição** das Emendas nºs 1, 2, 4 a 7, 9 a 14, 16, 17, 22, 29, 34, 35, 39, 48, 52, 54 a 62, 64 a 70, 79 e 88, pela **prejudicialidade** das Emendas nºs 3, 8, 15, 18 a 21, 23 a 28, 30 a 33, 36 a 38, 40 a 47, 49 a 51, 53, 63, 71 a 78, 80 a 87, nos termos do art. 334, I, do Regimento Interno, e pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 317, de 2021, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 89 - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei nº 317, de 2021:

“Art. 2º

I – aos órgãos da administração pública direta federal, abrangendo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União, e o Ministério Público da União;

II – às entidades da administração pública indireta federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas; e

III – às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.



§ 1º Esta Lei não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que não prestem serviço público.

§ 2º As referências feitas nesta Lei, direta ou indiretamente, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de ter sido cumprido o requisito previsto no inciso III do *caput*.”

EMENDA Nº 90 - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação ao § 1º do art. 7º do Projeto de Lei nº 317, de 2021:

“Art. 7º

§ 1º Regulamento poderá dispor sobre o uso de assinatura avançada para os fins de que tratam os seguintes dispositivos:

- I - art. 2º-A da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012;
- II - art. 289 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;
- III - art. 2º da Lei nº 13.787, de 27 de dezembro de 2018;
- IV - art. 282-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro);
- V - art. 195 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);
- VI - inciso III do § 2º do art. 5º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020;
- VII - art. 8º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012;
- VIII - art. 38 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

