



SENADO FEDERAL

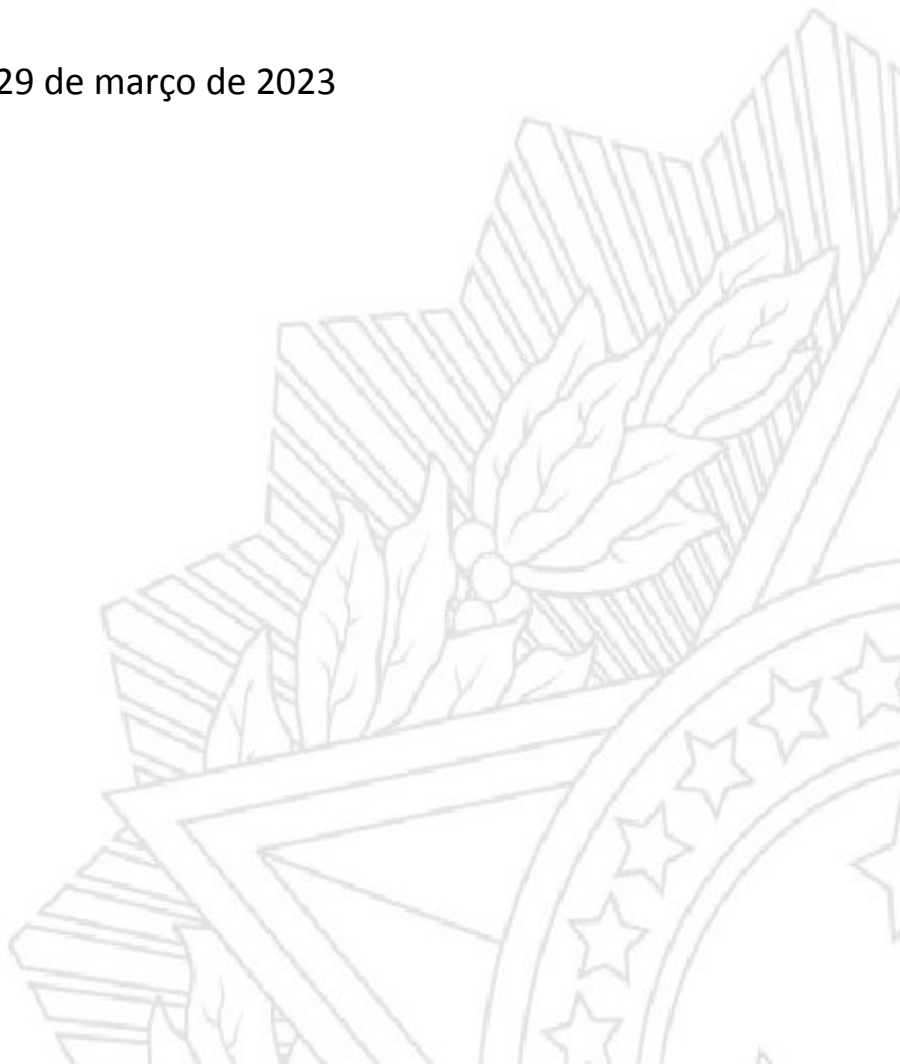
PARECER (SF) Nº 6, DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre 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.

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

RELATOR: Senador Esperidião Amin

29 de março de 2023



PARECER Nº , 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



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**. 5ª ed. São Paulo: Cadernos Didáticos, 1977. p. 24). Ademais, o meio utilizado é



adequado. A MPV nº 2.200-2, de 2001, ainda continua a vigor 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).



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 Nº 1 – 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





Relatório de Registro de Presença
CCJ, 29/03/2023 às 10h - 3ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, REDE, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	PRESENTE
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. RANDOLFE RODRIGUES	
EDUARDO BRAGA		4. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		5. FERNANDO FARIAS	
JADER BARBALHO	PRESENTE	6. ALAN RICK	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. CARLOS VIANA	PRESENTE
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. GIORDANO	
WEVERTON	PRESENTE	9. CID GOMES	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ALESSANDRO VIEIRA	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. SÉRGIO PETECÃO	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI	
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. PAULO PAIM	
ROGÉRIO CARVALHO		7. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO	
ANA PAULA LOBATO	PRESENTE	9. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	
CARLOS PORTINHO		2. ZEQUINHA MARINHO	
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. JORGE SEIF	
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	5. TEREZA CRISTINA	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	6. DR. HIRAN	
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	7. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

Não Membros Presentes

IRAJÁ
LAÉRCIO OLIVEIRA
WILDER MORAIS
IZALCI LUCAS
DAMARES ALVES

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PL 3983/2019 (nos termos do Parecer)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, REDE, PSDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, REDE, PSDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DAVI ALCOLUMBRE				1. VENEZIANO VITAL DO RÉGO			
SERGIO MORO	X			2. EFRAIM FILHO			
MARCIO BITTAR		X		3. RANDOLFE RODRIGUES			
EDUARDO BRAGA				4. PROFESSORA DORINHA SEABRA			
RENAN CALHEIROS				5. FERNANDO FARIAS			
JADER BARBALHO				6. ALAN RICK			
ORIOVISTO GUIMARÃES				7. CARLOS VIANA			
MARCOS DO VAL	X			8. GIORDANO			
WEVERTON				9. CID GOMES			
PLÍNIO VALÉRIO				10. ALESSANDRO VIEIRA			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OMAR AZIZ				1. ZENAIDE MAIA			
ANGELO CORONEL				2. SÉRGIO PETECÃO			
OTTO ALENCAR	X			3. VANDERLAN CARDOSO			
ELIZIANE GAMA	X			4. MARA GABRILLI			
LUCAS BARRETO				5. DANIELLA RIBEIRO			
FABIANO CONTARATO	X			6. PAULO PAIM			
ROGÉRIO CARVALHO				7. HUMBERTO COSTA			
AUGUSTA BRITO				8. TERESA LEITÃO			
ANA PAULA LOBATO	X			9. JORGE KAJURU	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FLÁVIO BOLSONARO	X			1. ROGERIO MARINHO			
CARLOS PORTINHO				2. ZEQUINHA MARINHO			
MAGNO MALTA	X			3. JORGE SEIF			
EDUARDO GIRÃO	X			4. EDUARDO GOMES			
CIRO NOGUEIRA				5. TEREZA CRISTINA			
ESPERIDIÃO AMIN	X			6. DR. HIRAN			
MECIAS DE JESUS				7. HAMILTON MOURÃO	X		

Quórum: TOTAL 14

Votação: TOTAL 13 SIM 12 NÃO 1 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

**Senador Davi Alcolumbre
Presidente**

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 29/03/2023

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 3983/2019)

NA 3ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O PROJETO, RELATADO PELO SENADOR ESPERIDIÃO AMIN, E A EMENDA Nº 1-CCJ.

29 de março de 2023

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania