



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.048-B, DE 2019

(Da Sra. Daniela do Waguinho)

Esta Lei altera o texto da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, para estabelecer a gratuidade na emissão de certificados digitais a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela rejeição (relator: DEP. LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA); e da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pela rejeição (relatora: DEP. ANGELA AMIN).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS;

CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD); E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática:

- Parecer da relatora
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o texto da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, para estabelecer a gratuidade na emissão de certificados digitais a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Art. 2º O art. 4º da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX e do seguinte § 2º, renumerando-se seu atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 4º

.....

IX – estabelecer política de emissão gratuita de certificados às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

§ 1º

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.”
(NR)

Art 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os certificados digitais se tornaram padrão no relacionamento de pessoas jurídicas com órgãos públicos. Tanto no nível federal quanto nos estaduais e municipais, há uma série de serviços públicos que somente são acessíveis aos portadores desses certificados, o que torna a sua aquisição obrigatória. Ocorre que a legislação não faz qualquer distinção dentre as pessoas jurídicas às quais são impostos os ônus pela aquisição e manutenção de certificados digitais. Tanto as maiores empresas do país, com faturamentos bilionários, quanto as microempresas são submetidas à mesma exigência e devem arcar com os mesmos dispêndios.

No caso das entidades sem fins lucrativos, os altos custos impostos pela obrigatoriedade da certificação digital se tornam um problema ainda mais evidente. Os certificados comercializados pelo SERPRO, por exemplo, têm valores que variam de R\$ 225 (e-CNPJ A1) a R\$ 599,83 (e-CNPJ A3 5 anos com token).

Ressalte-se todos os certificados atualmente comercializados no Brasil têm uma data de validade restrita, o que demanda a sua constante renovação, a preços idênticos aos praticados para a compra do primeiro certificado. Trata-se, por certo, de um desestímulo à constituição de entidades do gênero, muitas delas filantrópicas, que prestam serviços de extrema relevância social em todo o território nacional.

Assim, com vistas a extirpar tal disfunção da política de certificação digital brasileira, apresentamos o presente projeto de lei. Seu texto altera a redação do art. 4º da Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, para estabelecer como uma das competências do Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira o estabelecimento de política de emissão gratuita de certificados às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Desse modo, com a certeza da conveniência e oportunidade do presente projeto de lei, conclamo o apoio dos nobres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 21 de maio de 2019.

Deputada DANIELA DO WAGUINHO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC
--

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.200-2, DE 24 DE AGOSTO DE 2001

Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

Art. 2º A ICP-Brasil, cuja organização será definida em regulamento, será composta por uma autoridade gestora de políticas e pela cadeia de autoridades certificadoras composta pela Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, pelas Autoridades Certificadoras - AC e pelas Autoridades de Registro - AR.

Art. 3º A função de autoridade gestora de políticas será exercida pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, vinculado à Casa Civil da Presidência da República e composto por cinco representantes da sociedade civil, integrantes de setores interessados, designados pelo

Presidente da República, e um representante de cada um dos seguintes órgãos, indicados por seus titulares:

- I - Ministério da Justiça;
- II - Ministério da Fazenda;
- III - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V - Ministério da Ciência e Tecnologia;
- VI - Casa Civil da Presidência da República; e
- VII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

§ 1º A coordenação do Comitê Gestor da ICP-Brasil será exercida pelo representante da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os representantes da sociedade civil serão designados para períodos de dois anos, permitida a recondução.

§ 3º A participação no Comitê Gestor da ICP-Brasil é de relevante interesse público e não será remunerada.

§ 4º O Comitê Gestor da ICP-Brasil terá uma Secretaria-Executiva, na forma do regulamento.

Art. 4º Compete ao Comitê Gestor da ICP-Brasil:

I - adotar as medidas necessárias e coordenar a implantação e o funcionamento da ICP-Brasil;

II - estabelecer a política, os critérios e as normas técnicas para o credenciamento das AC, das AR e dos demais prestadores de serviço de suporte à ICP-Brasil, em todos os níveis da cadeia de certificação;

III - estabelecer a política de certificação e as regras operacionais da AC Raiz;

IV - homologar, auditar e fiscalizar a AC Raiz e os seus prestadores de serviço;

V - estabelecer diretrizes e normas técnicas para a formulação de políticas de certificados e regras operacionais das AC e das AR e definir níveis da cadeia de certificação;

VI - aprovar políticas de certificados, práticas de certificação e regras operacionais, credenciar e autorizar o funcionamento das AC e das AR, bem como autorizar a AC Raiz a emitir o correspondente certificado;

VII - identificar e avaliar as políticas de ICP externas, negociar e aprovar acordos de certificação bilateral, de certificação cruzada, regras de interoperabilidade e outras formas de cooperação internacional, certificar, quando for o caso, sua compatibilidade com a ICP-Brasil, observado o disposto em tratados, acordos ou atos internacionais; e

VIII - atualizar, ajustar e revisar os procedimentos e as práticas estabelecidas para a ICP-Brasil, garantir sua compatibilidade e promover a atualização tecnológica do sistema e a sua conformidade com as políticas de segurança.

Parágrafo único. O Comitê Gestor poderá delegar atribuições à AC Raiz.

Art. 5º À AC Raiz, primeira autoridade da cadeia de certificação, executora das Políticas de Certificados e normas técnicas e operacionais aprovadas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, compete emitir, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados das AC de nível imediatamente subsequente ao seu, gerenciar a lista de certificados emitidos, revogados e vencidos, e executar atividades de fiscalização e auditoria das AC e das AR e dos prestadores de serviço habilitados na ICP, em conformidade com as diretrizes e normas técnicas estabelecidas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pela autoridade gestora de políticas.

Parágrafo único. É vedado à AC Raiz emitir certificados para o usuário final.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.048, de 2019, de autoria da Deputada Daniela do Waguinho, objetiva estabelecer a gratuidade na emissão de certificados digitais a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Dessa forma, a proposição busca alterar o art. 4º da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que entre outros aspectos institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, de maneira a estabelecer que:

- compete ao Comitê Gestor da ICP-Brasil estabelecer política de emissão gratuita de certificados às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos; e que
- considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

O projeto, que tramita em regime ordinário, foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; à Comissão de Finanças e Tributação, que também se manifestará sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se manifestará sobre a juridicidade e constitucionalidade do projeto.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Colegiado.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A presente proposição busca estabelecer que compete ao Comitê

Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil estabelecer política de emissão gratuita de certificados às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

A proposição estabelece, adicionalmente, que se considera sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Na justificação do projeto, a autora pondera que a legislação não faz qualquer distinção quanto às pessoas jurídicas que necessitam obter certificados digitais, de maneira que tanto as grandes como as microempresas arcam com os mesmos dispêndios para a sua obtenção, sendo que, no caso das entidades sem fins lucrativos, os elevados custos associados à obtenção da certificação digital representaria um evidente problema.

Conforme a autora, os certificados comercializados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro apresentariam custos que variariam de R\$ 225,00 a R\$ 599,83, conforme o tipo de certificado em questão. Além desse aspecto, todos os certificados apresentariam data de validade restrita, o que demandaria sua periódica renovação mediante preços que seriam idênticos aos praticados para a compra do primeiro certificado.

Assim, a autora argumenta que esse custo representaria um desestímulo à constituição de entidades privadas sem fins lucrativos, muitas delas filantrópicas, que seriam responsáveis pela prestação de serviços de extrema relevância social em todo o território nacional. Por esse motivo, defende que o comitê gestor do ICP-Brasil tenha competência para estabelecer política de emissão gratuita de certificados a essas pessoas jurídicas.

Acerca do tema, em que pese compreendermos as motivações da autora da proposição, consideramos que a emissão de certificados digitais no Brasil já ocorre em ambiente competitivo, no qual o serviço é prestado por diversas empresas privadas, que são as Autoridades Certificadoras – AC e as Autoridades de Registro – AR, que são entidades operacionalmente vinculadas a determinada AC.

Ademais, consideramos que eventuais medidas que possam vir a ser adotadas – como, por exemplo, em relação à expansão da concorrência entre autoridades certificadoras ou à redução de custos nessas atividades – devam

objetivar a redução geral dos preços praticados, e não a mera proteção a um segmento limitado de consumidores desses certificados, ainda que se trate de entidades sem fins lucrativos.

Mais especificamente, consideramos que estabelecer a mera gratuidade para essas entidades significa estipular um subsídio cruzado em que todos os demais interessados em obter um certificado digital tenham de suportar preços mais elevados de maneira a possibilitar a gratuidade que ora se pretende conceder às entidades sem fins lucrativos – o que, em nosso entendimento, é política inadequada, uma vez que não observamos razão pela qual esses clientes tenham de subsidiar a atuação das entidades sem fins lucrativos, por mais meritórias que sejam as atividades por eles desenvolvidas.

Assim, em face de todo o exposto, e em que pesem as nobres intenções da autora, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.048, de 2019.**

Sala da Comissão, em 3 de outubro de 2019.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 3.048/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Bosco Saraiva - Presidente, Otaci Nascimento, Tiago Dimas e Emanuel Pinheiro Neto - Vice-Presidentes, Alexis Fonteyne, Amaro Neto, Charlles Evangelista, Helder Salomão, Hugo Leal, Jesus Sérgio, Lourival Gomes, Vander Loubet, Zé Neto, Aureo Ribeiro, Enio Verri, Joaquim Passarinho, Luiz Philippe de Orleans e Bragança e Vitor Lippi.

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2019.

Deputado BOSCO SARAIVA
Presidente

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 3.048, DE 2019

Esta Lei altera o texto da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, para estabelecer a gratuidade na emissão de certificados digitais a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Autora: Deputada DANIELA DO WAGUINHO

Relatora: Deputada ANGELA AMIN

I - RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão, em regime de apreciação conclusivo, o Projeto de Lei nº 3.048, de 2019, da lavra da Deputada Daniela do Waguinho, que tem por objetivo estabelecer a gratuidade na emissão de certificados digitais a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

O texto altera a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, definindo que compete ao Comitê Gestor da ICP-Brasil estabelecer política de emissão gratuita de certificados às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

A proposição define que se considera “sem fins lucrativos” a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades.



* C D 1 9 4 7 3 7 9 6 9 8 0 *

O texto foi distribuído inicialmente para apreciação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, órgão no qual foi rejeitado.

Posteriormente foi enviado para análise desta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, colegiado no qual, decorrido o prazo regimental, não recebeu emendas. Ainda será apreciado pelas Comissões de Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o Relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei nº 3.048, de 2019, pretende alterar a redação do art. 4º da Medida Provisória nº 2.200-2/2001, para estabelecer a gratuidade na emissão de certificados digitais a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Sua propositura baseia-se na justificativa de que, apesar da essencialidade dos certificados digitais no contexto atual, em que até mesmo para se relacionar com órgãos federais, estaduais e municipais as pessoas jurídicas precisam de certificados digitais, a legislação não faz qualquer distinção dentre as pessoas jurídicas às quais são impostos os ônus pela aquisição e manutenção de certificados digitais, de modo que tanto as maiores empresas do país, quanto as microempresas, são submetidas à mesma exigência e devem arcar com os mesmos dispêndios.

Argumenta-se que são elevados os custos impostos pela obrigatoriedade da certificação digital, sobretudo para entidades sem fins lucrativos, o que se tornaria um problema ainda mais evidente em razão do possível desestímulo à constituição de entidades do gênero, muitas delas filantrópicas, que prestam serviços de extrema relevância social em todo o território nacional.

Para isso, o projeto da Deputada Daniela do Waguinho propõe que seja definida uma política de emissão gratuita de certificados às pessoas



jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, visando solucionar o que seria uma disfunção da política de certificação digital brasileira.

Entretanto, é necessário considerar que o princípio da isonomia é de suma importância para se verificar a viabilidade da cobrança diferenciada de certificados digitais ou ainda da isenção de custos para determinado grupo de pessoas jurídicas. Isto porque será por meio dele que serão analisadas as justificativas para esse tratamento diferenciado e sua razoabilidade, verificando-se se são condizentes ou não com o ordenamento jurídico brasileiro.

O escopo do Projeto de Lei nº 3.048, de 2019, em análise, de gratuidade seletiva para aquisição de certificados digitais, não encontra suporte legal e razoável, uma vez que a aquisição de bens e serviços deve estar estritamente fundamentada na isonomia.

Em uma análise do cenário atual do mercado, não há qualquer diferenciação de preços no mercado para que grandes ou pequenas empresas, ou ainda para que entidades sem fins lucrativos, paguem quantias diferentes por produtos iguais, de forma que, ao estabelecer preços diferentes a depender da pessoa jurídica, o Estado estaria não somente prejudicando a livre concorrência como também ferindo diretamente o princípio da isonomia.

A livre concorrência, princípio expressamente previsto no inciso IV da Constituição Federal, possui como corolário a competição entre as empresas sem qualquer interferência do Estado, fundadas na regulação autônoma do mercado. Porém, na maioria das vezes isso não é alcançado, principalmente quando o Estado intervém diretamente na economia, beneficiando determinados *players* em detrimento de outros sem que haja uma justificativa plausível e razoável.

Assim, é evidente que o Estado possui papel limitado na economia, podendo apenas agir como agente normativo e regulador, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Ocorre que o Projeto de Lei nº 3.048, de 2019, apesar das nobres intenções de fomentar a ampliação do acesso aos Certificados Digitais,



* C D 1 9 4 7 3 7 9 6 9 8 0 0 *

interfere diretamente na ordem econômica, pois regula preços de produtos que deveriam ser ajustados pelo próprio mercado.

É certo que o Estado deve adotar políticas que incentivem a concorrência e ampliem o acesso aos produtos ao maior número de consumidores possíveis, entretanto, deve fazer isso pautado em princípios e ações que não interfiram diretamente na autorregulação realizada pelo mercado, como é o caso deste Projeto de Lei nº 3.048, de 2019.

Deixar que o mercado se autorregule faz com que o processo de comercialização dos produtos se torne mais honesto de maneira geral, ao passo que, ao definir preços, o Estado automaticamente contraria a livre concorrência. Ademais, constitui princípio basilar das economias de mercado o fato de que a livre concorrência leva à redução nos preços de produtos e serviços, beneficiando todos os consumidores finais.

A concessão dessa gratuidade, portanto, resultaria em contraproducente estabelecimento de um subsídio cruzado, na medida em que todos os demais consumidores absorveriam um aumento de preço para compensar a isenção que ora se pretende.

Assim, tendo em vista que o Projeto de Lei nº 3.048, de 2019, visa conceder um privilégio a um segmento limitado de consumidores desses certificados, sem considerar as consequências econômicas dessa medida, entendemos que deve ser rejeitado.

Diante do exposto, o VOTO é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 3.048, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada ANGELA AMIN
Relatora





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 3.048, DE 2019

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.048/2019, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Angela Amin.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Aliel Machado - Presidente, Bira do Pindaré - Vice-Presidente, Alex Santana, Angela Amin, Bibó Nunes, Cezinha de Madureira, Cleber Verde, David Soares, Gustavo Fruet, João Maia, Julio Cesar Ribeiro, Merlong Solano, Nilto Tatto, Perpétua Almeida, Silas Câmara, Ted Conti, Vander Loubet, Vinicius Poit, Vitor Lippi, Alceu Moreira, Bilac Pinto, Coronel Chrisóstomo, Domingos Neto, Dr. Zacharias Calil, Gilberto Abramo, Liziane Bayer, Luis Miranda, Luiz Lima, Márcio Labre, Nereu Crispim, Nilson Pinto, Paula Belmonte, Paulo Eduardo Martins e Rui Falcão.

Sala da Comissão, em 10 de novembro de 2021.

Deputado ALIEL MACHADO
Presidente



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Aliel Machado
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218146493500>