

COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.891, DE 2020

Prorroga o prazo para renovação de Certificados Digitais durante pandemia ou estado de calamidade pública reconhecido pelo Governo Federal.

Autor: Deputado Charles Evangelista

Relator: Deputado Jefferson Campos

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.891, de 2020, de autoria do nobre Deputado Charles Evangelista, tem por objetivo prorrogar por seis meses o prazo para a renovação de certificados digitais durante períodos de pandemia ou estado de calamidade pública reconhecido pelo Governo Federal. A proposição determina ainda que a prorrogação deverá se dar de forma não onerosa para o proprietário do certificado.

Em sua justificação, o autor argumenta que muitos governos no mundo têm adotado medidas para apoiar cidadãos e empresas durante a pandemia, em virtude da brusca queda da atividade econômica. Desse modo, como forma de apoiar as pessoas físicas e jurídicas que são obrigadas a fazer uso dos processos de certificação digital no seu dia a dia, propõe a isenção



do pagamento pela prorrogação dos certificados pelo período de seis meses.

A proposição tramita consoante o disposto no inciso II do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estando sujeita, portanto, à apreciação conclusiva das Comissões. Posteriormente à análise desta Comissão de Ciência e Tecnologia, o projeto será encaminhado à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, para exame de mérito, à Comissão de Finanças e Tributação, para análise de mérito e de adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se manifestará quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da iniciativa, nos termos do art. 54 do Regimento da Casa.

No prazo regimental, não foram apresentadas, nesta Comissão, emendas à proposição.

Por oportuno, cumpre-nos ressaltar que o presente relatório foi elaborado com base no parecer apresentado a esta Comissão em 10 de maio de 2021 pelo eminente Deputado Rodrigo Coelho, cujo texto não foi apreciado em tempo hábil por este colegiado, e para o qual pedimos vênica para a sua reapresentação.

É o relatório.

II- VOTO DO RELATOR

Além da tragédia decorrente da morte de centenas de milhares de brasileiros, a pandemia do coronavírus tem causado prejuízos incalculáveis para a grande massa de trabalhadores e empresários cujas atividades foram impactadas com a desaceleração da economia. O projeto de lei em tela insere-se no



contexto, ao propor a prorrogação temporária gratuita da validade dos certificados digitais emitidos no País, como medida de apoio às pessoas físicas e jurídicas afetadas pelos efeitos de pandemias ou outras situações de calamidade pública reconhecidos pelo Governo Federal.

Ocorre, porém, que a medida incorre em inconsistências que merecem a devida consideração deste colegiado, sobretudo em razão das suas implicações sobre a sustentabilidade econômica e a segurança jurídica do setor de certificação digital. Nesse contexto, cabe lembrar que a ICP-Brasil¹ é organizada na forma de uma estrutura que engloba um grande número de instituições, sendo responsável pela manutenção de mais de 30 mil empregos diretos. Segundo informações divulgadas pelo ITI², operam hoje no País 120 Autoridades Certificadoras e 2.322 Autoridades de Registro vinculadas à ICP- Brasil³.

Trata-se de mercado que, embora esteja submetido a rigorosa regulação, é pautado pelos princípios da liberdade de iniciativa e da livre concorrência, sendo explorado, em grande escala, por empresas privadas. Os números do segmento expressam essa realidade: as cinco Autoridades Certificadoras que mais emitiram certificados ICP-Brasil no primeiro trimestre de 2019 eram controladas por instituições privadas⁴.

1 A ICP-Brasil (Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira) representa o sistema de certificação digital de maior nível de segurança em operação no País. Segundo o § 1º do art. 4º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, as assinaturas eletrônicas geradas a partir de certificados vinculados à ICP-Brasil dispõe do "nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos". As diretrizes da ICP-Brasil foram instituídas pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

2 O ITI (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação) é uma autarquia vinculada à Casa Civil da Presidência da República. De acordo com a MP 2.200-2/01, o ITI é a Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil.

3 Informação disponível no endereço <https://numeros.iti.gov.br/#/estr-visao-geral>, consultado em 22/06/22.

4 Fonte: ITI. Informação disponível em <https://solutiresponde.com.br/ranking-iti-pela-3a-vez-consecutiva-soluti-e-lider-em-emissoes-de-certificados-digitais/>, acessada em 23/06/22.



As empresas que atuam nesse mercado, ao elaborarem sua matriz de receitas e despesas, levam em consideração a “renovação” periódica dos certificados dos seus clientes em determinado padrão temporal. Porém, caso a iniciativa em exame seja aprovada, essa matriz será bruscamente alterada, haja vista que os custos decorrentes da gratuidade proposta serão integralmente assumidos pelas entidades responsáveis pela emissão dos certificados, gerando prejuízos para essas empresas.

Desse modo, não obstante a meritória intenção do seu autor, na prática, o que se propõe com o projeto é a transferência de recursos de um setor privado da economia para outro, gerando desequilíbrio para as empresas que operam no mercado de certificação digital. Essa situação representa uma extrapolação dos limites constitucionais à intervenção do Estado sobre a economia, que somente a autorizam quando “necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”, hipóteses que não se configuram no presente caso.

Em complemento aos seus efeitos econômicos adversos, a aprovação do projeto também causaria impactos negativos na esfera jurídica. Os contratos que estabelecem as relações comerciais entre as empresas de certificação e os proprietários dos certificados são regidos por normas próprias ao direito privado. Sendo assim, a edição de lei que interfira sobre essas relações representa uma fonte de insegurança jurídica, ao provocar perturbação em negócios que se encontram em plena vigência e que foram pactuados mediante livre e manifesto consentimento entre as partes.

Ademais, do ponto de vista tecnológico, a implementação prática do projeto revela-se inviável. Isso porque, na forma em que foi elaborada, a proposição determina a prorrogação automática do prazo para a renovação dos certificados,



sem, portanto, que haja ação voluntária do seu proprietário para “revalidá-los”. Tal procedimento é inexecutável porque, em razão da natureza monolítica da estrutura dos certificados digitais, é impossível alterar o seu prazo de validade sem causar sua destruição. Na prática, o procedimento técnico que se realiza ao fim da validade de um certificado é a emissão de um novo certificado, com novo prazo de validade, e não a sua prorrogação ou revalidação. Essa característica intrínseca aos sistemas de certificação digital impede que os certificados tenham sua validade prorrogada automaticamente, como requer o projeto.

Por fim, no que tange à ação do Poder Público sobre a regulação dos serviços de certificação digital, é oportuno lembrar que, há pouco menos de dois anos, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.063/2020. Essa lei promoveu importantes alterações no arcabouço normativo que disciplina os processos de certificação digital no Brasil. Entre outras medidas, a nova legislação autorizou a emissão de certificados padrão ICP-Brasil por meio de videoconferência e estabeleceu regras para o uso de assinaturas eletrônicas nas interações com instituições públicas e por profissionais da área de saúde.

Um dos objetivos da Lei nº 14.063, de 2020, foi facilitar a realização de transações eletrônicas seguras no País, de modo a evitar o deslocamento e a aglomeração de pessoas, reduzindo-se, assim, o risco de disseminação do coronavírus. A aprovação dessa lei demonstra que esta Casa tem se revelado proativa na adoção de ações que contribuam para beneficiar os usuários dos sistemas de certificação digital durante os períodos de pandemia, sem, no entanto, introduzir elementos que possam onerar as empresas do setor ou causar interferências indevidas nesse mercado.

Ante o exposto, o VOTO é pela REJEIÇÃO do Projeto



de Lei nº 1.891, de 2020.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JEFFERSON CAMPOS
Relator

2022-6625

