

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.316, DE 2002 (Do Poder Executivo)

Disciplina o uso de assinaturas eletrônicas e a prestação de serviço de certificação

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MARCELO ORTIZ

1. O texto original, com apenas vinte artigos, encontra-se, agora, com cinquenta artigos, após passar pela COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, onde recebeu **Substitutivo** do Relator, Deputado JORGE BITTAR, bem como emendas dos membros daquela Comissão.

2. O projeto de lei, destinado a regular o uso de assinaturas digitais, como prova de autoria de atos jurídicos, foi inflado para abarcar uma estrutura burocrática e centralizadora, coordenada por órgão ligado à Casa Civil da Presidência da República.

3. Evidente sua inconstitucionalidade, pelos motivos adiante apontados.

3.1. Falta de competência da União para identificação civil e tarefas relacionadas com a ICP-BR

O projeto prevê a criação de estrutura técnico-burocrática centralizada, coordenada pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, entidade vinculada à Casa Civil da Presidência da República.

O **ITI** tem por objetivo realizar identificação civil, por meio eletrônico, de toda a população brasileira, inclusive de pessoas jurídicas, de direito público e privado.

Nota-se, de plano, que a tarefa transborda a competência constitucional da União, prevista no **art. 21** da Lei Maior, não sendo da sua competência promover a identificação civil, nem das pessoas naturais, nem das pessoas jurídicas.

3.2. Violação da autonomia administrativa dos Estados e Municípios, bem como da separação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público

O projeto cria estrutura nacional de certificação, denominada ICP-Brasil, direcionando os setores público e privado a utilizar certificados digitais, emitidos pelas empresas credenciadas pelo **ITI**.

A expedição de certificados digitais desempenhada pelas empresas credenciadas é atividade comercial e, portanto, onerosa. Não poder o Governo Federal pretender impor aos demais Poderes, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o uso de uma infra-estrutura por ele criada. Nos termos propostos, porém, a Administração Pública, em todos os seus níveis - federal, estadual, distrital e municipal incluindo-se seus Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público - ficará obrigada a adquirir certificados digitais das empresas homologadas pelo órgão técnico federal, perdendo a autonomia para gestão de seus recursos financeiros, para definir a oportunidade de contratação de serviços de particulares e para o estabelecimento de suas políticas de segurança na emissão e uso de tais certificados eletrônicos.

3.3. Contratação sem licitação pública

Como a proposição prevê homologação de entidades privadas, fornecedoras de serviços a toda a Administração Pública, afasta-se a necessária licitação. Cria-se um irregular e **inconstitucional** atalho ao **art. 37, XXI**, da Lei Magna, em detrimento dos princípios da **moralidade** e **impeccabilidade**.

Não se mostra tampouco conveniente, sob o ângulo da centralização e acumulação de poderes, que um órgão técnico federal atrelado à Casa Civil venha a ditar quem pode ser ou não contratado, em todas as esferas governamentais e respectivos Poderes.

3.4. Criação de monopólio público e intervenção estatal na ordem econômica não autorizada pela Constituição

Afigura-se, com a construção que o projeto estabelece, efetiva **intervenção da União** sobre atividades econômicas privadas, constituindo verdadeiro monopólio o poder de autorizar o funcionamento daquelas entidades.

A **intervenção estatal na economia** e a criação de **monopólios públicos** é limitada no texto constitucional, nele não encontrando permissão.

O projeto cria **Comitê-Gestor**, a tudo assemelhado às **agências regulatórias**, que atuam no setor de petróleo, telecomunicações ou energia elétrica. Atribui-se ao Comitê poderes para estabelecer políticas e normatizar a certificação digital, tanto no âmbito público, como no setor privado. No entanto, as atividades enumeradas são constitucionalmente submetidas ao controle estatal, o que não ocorre no campo de normatização proposto. Não há espaço, na Constituição Federal, para que o Estado crie agências regulatórias sobre a certificação digital, isso sem falar na total falta de necessidade ou conveniência.

3.5. Inconstitucionalidade da participação do Poder Judiciário em ente administrativo, com poder normativo sobre atos jurídicos, públicos e privados, e violação ao devido processo legal

O Comitê-Gestor, que tem natureza análoga à das atuais Agências Reguladoras, prevê a participação de cinco membros do Poder Judiciário em sua composição. Todavia, não é missão constitucional do Poder Judiciário atuar em órgãos administrativos e normativos. Sua atuação administrativa é reservada à sua própria gestão.

Essa atuação de representantes do Poder Judiciário nesse Comitê ainda macula sua necessária independência, em afronta a regras constitucionais. Não pode o juiz exercer outro cargo ou função, a não ser o magistério. Assim, o assento em órgão gestor dessa natureza viola a garantia de independência.

Por outro lado, não pode o Judiciário participar de órgão destinado a formular normas e regras que, no futuro, poderão ser submetidas à sua decisão, por eventuais conflitos envolvendo a certificação digital.

3.6. Violação à privacidade e criação de base de informação centralizada sobre a vida pública e privada da população

A centralização da atividade de **certificação digital** cria riscos incalculáveis para a população. Um sistema nacional, informatizado e centralizado em órgão burocrático, destinado à identificação civil de pessoas naturais e jurídicas, pode, no futuro, se mal utilizado, servir para devassar a vida privada, em limites insuportáveis. É a institucionalização do Estado máximo e onipresente.

3.7. Afronta a princípios jurídicos relativos à separação entre Direito Público e Privado, à liberdade de contratação e à prática de atos privados.

O projeto ao definir estrutura monopolizadora pública, de credenciamento de entidades privadas, que, por sua vez, ficam encarregadas de expedir certificados eletrônicos à população e às pessoas jurídicas, encerra grande confusão entre o Direito Público e o Direito Privado, sendo de difícil compreensão os limites que o texto fixa para as duas órbitas.

Com isso, transferiu-se para empresas privadas atividade que, já não sendo competência da União, ainda é eminentemente pública, qual seja, a de identificar agentes públicos.

De outro lado, nas tarefas de identificação de particulares, o projeto cria presunções a que não se poderia atribuir fé produzida por declaração privada.

Não prevê quem será responsabilizado pela eventual falha do sistema, podendo-se supor que o Erário terá que suportar quaisquer prejuízos causados aos usuários e terceiros, em decorrência de fraudes que possam vir a ser cometidas.

De outro lado, rompe-se com princípio milenar de Direito Privado, bastante oportuno, que é a liberdade de forma de contratação. A imensa maioria de atos jurídicos privados não depende de forma determinada, não se vendo razão pela qual, em meio eletrônico, crie-se uma desnecessária burocracia à expansão das contratações.

3.8. Os prazos processuais

Outro ponto crucial é a incorporação de emenda visando a autorizar os órgãos do Poder Judiciário publicarem diretamente seus atos, para fins de início dos respectivos prazos processuais.

Temos, no Brasil, mais de dez mil magistrados e cerca de cinquenta Tribunais. Os termos do PL autorizam a cada um desses órgãos publicarem em seus respectivos sites, seus atos processuais, obrigando, por conseguinte, os advogados e membros do Ministério Público promoverem verdadeira peregrinação na internet, para verificarem, em centena de milhares de sites, que prazos precisariam cumprir.

Melhor seria simplesmente conceder aos diários oficiais constituídos por documentos eletrônicos, assinados eletronicamente, o mesmo valor jurídico daqueles impressos em papel, centralizando neles a publicação de atos para efeito de contagem de prazos processuais.

4. Por tudo isso, merece integral **rejeição** o Projeto de Lei em epígrafe.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado MARCELO ORTIZ