

## Perspectivas da legislação de comércio eletrônico no Brasil

Bernardo Estellita Lins\*

### Sumário

O artigo examina algumas dificuldades enfrentadas na regulamentação do comércio eletrônico e discute alguns procedimentos legislativos observados durante a discussão dessa matéria na Câmara dos Deputados. Examina o conflito estabelecido entre o Executivo e o Legislativo e procura situar essas questões no contexto da teoria que trata do tema.

### 1 Introdução

O comércio eletrônico, existente desde os anos sessenta em redes intracorporativas e intercorporativas, começou a desenvolver-se efetivamente a partir de 1991, com o advento da moderna Internet, graças ao aparecimento dos *browsers* e à abertura da rede ao público em geral. Se antes ficava restrito a transações entre *holdings* e filiais ou entre empresas congêneres (por exemplo, nas redes setoriais, como a SITA, para transportes aéreos, e a SWIFT, para operações interbancárias), passou a atingir o consumidor final, resultando no surgimento de diversos problemas jurídicos.

Os diversos aspectos que motivam uma regulamentação diferenciada do comércio eletrônico podem ser resumidos nos seguintes itens:

- Comércio eletrônico é feito entre partes que, eventualmente, não têm contato direto e nem se conhecem. É preciso criar um nível de confiança ou uma forma de garantia de que as partes que se declaram nas duas pontas da transação comercial são de fato quem dizem ser e estabelecer a sua responsabilidade em relação à transação efetuada.

---

\* Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados para as áreas de ciência e tecnologia, mídia, telecomunicações e informática. Este *position paper* foi apresentado no seminário “Tecnologia da Informação e os Partidos Políticos”, realizado pelo Partido da Frente Liberal em Brasília, em 16 de julho de 2002.

- Os documentos eletrônicos são voláteis e modificáveis. Torna-se necessário dotar a rede de mecanismos para garantir sua originalidade e preservação, de modo a que possam servir como registros das transações, e reconhecer a validade jurídica dos documentos assim tratados.
- Algumas das transações (por exemplo, o fornecimento de serviços, de software, de textos, imagens ou música em formato digital) são realizadas totalmente no âmbito da rede, inexistindo a necessidade de registro externo (como ocorreria no caso de compra de uma mercadoria, que deverá ser transportada e entregue, demandando a emissão de nota fiscal). Assim, a tipificação e a cobrança de impostos é dificultada. Formas de identificação e fiscalização das transações devem ser estabelecidas em lei.
- Na rede, a localização física efetiva dos agentes envolvidos na transação é fluida, resultando em problemas de caracterização da jurisdição (município, estado, país) das partes, para aplicação de gravames e determinação da aplicabilidade da lei.

A evolução do comércio eletrônico resultou, portanto, em uma situação que traz desafios jurídicos. Como em muitos casos as empresas de comércio eletrônico conseguiram organizar transações simples e práticas, o volume vem crescendo gradativamente e representou, nos EUA, no quarto trimestre de 2001, cerca de 1,2% do comércio total voltado ao consumidor final<sup>1</sup>. Essas questões jurídicas são, portanto, prementes.

Esse tema foi examinado em fóruns multilaterais, que ofereceram recomendações e sugestões para abordar a regulamentação do comércio eletrônico. Dentre as várias abordagens, um modelo de lei sugerido pela Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (Uncitral) tem sido vista pelo mercado como uma referência, embora a sua redação esteja orientada ao direito anglossaxônico.

---

<sup>1</sup> Essa proporção equivale a um movimento anual do comércio eletrônico de cerca de US\$ 32 bilhões naquele país. Os dados são do birô de censo do Departamento de Comércio dos EUA, disponíveis em [www.census.gov/mrts/www/current.html](http://www.census.gov/mrts/www/current.html), em 13/5/02.

## 2 Documento eletrônico e assinatura digital

A admissão do documento eletrônico como prova documental tem diversas implicações importantes, uma vez que o reconhecimento da sua autenticidade ainda guarda algumas dificuldades. Na doutrina do direito norte-americano e britânico prevalecem algumas teorias que deverão apontar direções nas quais o direito evoluirá nos próximos anos.

A primeira é a do livre convencimento do juiz quanto à validade do documento; este será prova quando o juiz, dadas as evidências, decidir em seu íntimo pela sua validade; outra é a da comprovação da autenticidade pelo testemunho do produtor ou de alguém diretamente envolvido na geração do documento (“*hearsay rule*”); outra doutrina é a de que se o documento preencher aqueles requisitos que permitam presumir tratar-se de um registro original de uma transação eletrônica, pois foi produzido da forma ou pelo procedimento como todos os originais daquele tipo o são, deve ser considerado original (“*best evidence rule*”). Finalmente, vem sendo admitida nas cortes norte-americanas a apresentação de resumos ou consolidações nos casos em que o volume de documentos torne inviável o seu exame individual (“*voluminous writing exception*”).

A validade do documento eletrônico fica, porém, condicionada à adoção de procedimentos de segurança que assegurem a sua autenticidade, seja através de barreiras ao acesso, seja pela verificação e auditoria dos procedimentos de entrada ou criação do dado, armazenamento, transmissão e apresentação, seja por garantias quanto à persistência e integridade do suporte físico, seja pela adoção de um processo de autenticação. O reconhecimento dessa validade é um dos fundamentos da solução de conflitos surgidos em transações eletrônicas e, conseqüentemente, da regulamentação jurídica do comércio eletrônico.

A assinatura digital é vista, no meio jurídico, como uma alternativa viável para assegurar determinados aspectos de autenticidade do documento eletrônico. No entanto, para uma comunidade de especialistas em direito cuja visão de segurança digital era a combinação de dispositivo físico (ex: cartão) e código de acesso, é difícil chegar à compreensão de que é viável, seguro e prático adotar a combinação de chave pública e assinatura criptografada.

A criptografia assimétrica é uma tecnologia para cifragem de documentos que usa duas chaves distintas no processo, uma para cifrar o documento e outra para decifrá-lo. O processo é construído de modo a que o conhecimento de uma das chaves não ofereça qualquer indício para que a outra possa ser deduzida. Assim, o autor do documento guarda uma chave para si (a “chave privada”) e a usa para cifrar um documento, ou um resumo deste, e distribui a outra chave (“chave pública”) livremente, junto com o documento. O destinatário usa essa chave pública para decifrar o documento, assegurando-se da sua originalidade.

Para que o detentor da chave seja conhecido, é preciso que a chave pública seja registrada e receba um certificado. Isto é feito junto a empresas chamadas comercialmente de autoridades certificadoras. Os *browsers* e outros programas de uso comercial já vêm equipados para lidar com criptografia assimétrica e com a identificação de certificados.

O processo completo de criptografia assimétrica permite, então, garantir a autenticidade do documento e sua origem, desde que o sigilo da chave privada fique preservado e que a certificação da chave pública seja realizada. Nesse sentido, cumpre uma função similar ao ato de assinar e rubricar um documento em papel e é por isso chamado de assinatura digital.

Note-se, porém, que alguns aspectos vêm gerando muita discussão:

- Num extremo do processo, a preservação do sigilo da chave privada transfere ao seu titular o ônus da segurança do sistema; a garantia da revogação da chave é um mecanismo que tem seus riscos, pois pode decorrer um período entre a quebra da segurança da chave e a descoberta dessa quebra.
- No outro extremo do processo, as entidades que realizam a certificação das chaves (autoridades certificadoras) devem gozar da confiança pública e implementar procedimentos seguros de atendimento.
- O papel dos cartórios na autenticação de documentos terá de ser revisto, levando em conta, porém, que estes são hoje institutos profundamente enraizados na lógica de funcionamento do Poder Judiciário.

- Os mecanismos de revogação da assinatura digital devem ser estruturados de modo a preservar direitos tanto do titular da chave privada quanto de quem tenha recebido e aceitado documentos em que essa assinatura tenha sido aplicada.

### **3 Limitações culturais e sociais**

Apesar dos avanços da tecnologia da informação, que gradualmente vem colocando no mercado novos produtos e técnicas para garantir a segurança e autenticidade de dados e transações, continua a existir uma certa resistência ao reconhecimento jurídico do documento eletrônico. Algumas razões podem ser enumeradas para justificar essa resistência:

- Ainda está sendo formada uma massa crítica de pessoas que detenham, simultaneamente, o conhecimento jurídico relativo ao uso do documento eletrônico e o domínio da tecnologia de informática, para compreender o alcance e as limitações de cada solução existente no mercado.
- Há uma percepção da volatilidade e da falta de garantia de autenticidade do documento eletrônico por parte do usuário e de muitos juristas. Esta percepção é correta se considerarmos o documento não certificado. Porém, o hábito de usar a transação eletrônica, o surgimento de alternativas de autenticação cada vez mais seguras e fáceis de usar e o maior conhecimento da tecnologia envolvida serão fatores que irão disseminar, rapidamente, o uso do comércio eletrônico.
- Há dificuldades de autenticação cartorial do documento eletrônico, pois o segmento dos cibercartórios ainda é pouco desenvolvido no País, o processo é pouco conhecido e as firmas privadas não têm fé pública.
- A divulgação pública da tecnologia ainda esbarra na desconfiança da maior parte dos consumidores quanto à segurança dos sistemas de criptografia e das transações seguras na Internet. Os juristas, a imprensa e os próprios profissionais de informática estão pouco informados quanto ao documento eletrônico, às garantias e aos riscos de seu uso.

Um dos segmentos de comércio eletrônico que melhor se desenvolveram no País e, de certa forma, vem “puxando” o uso do comércio eletrônico, foi o do banco eletrônico (*home banking*). Em parte isto decorreu da prática que as instituições bancárias já detinham a respeito de condições contratuais entre comprador, vendedor e provedor do serviço e da relativa sofisticação das redes de terminais PDV, ATM e *cash dispensers*, que os bancos brasileiros adotam desde os anos setenta.

Tais redes foram as primeiras a enfrentar problemas de registro eletrônico das operações e da sua validade legal, de tentativas de irromper nos sistemas, com a conseqüente necessidade de proteção de dados e segurança de acesso, e no tratamento isonômico dos clientes, em termos de tempo de resposta, menu de serviços e procedimentos de acesso.

Soluções de *home banking*, além dos tradicionais terminais, vêm habituando os clientes a usar o comércio eletrônico e confiar na sua segurança.

#### **4 O que uma lei de comércio eletrônico deve abarcar**

Os seguintes aspectos dependem de regulamentação, por não encontrarem amparo na legislação ordinária hoje vigente:

- Definição do documento eletrônico e delimitação das condições em que será reconhecida a sua validade como registro original de uma transação ocorrida.
- Alcance do uso do documento eletrônico e enumeração das situações em que é aplicável.
- Aceitação do documento eletrônico para fins de prova.
- Uso da assinatura digital, tecnologia a ser admitida, credenciamento de autoridades certificadoras e procedimentos a serem seguidos pelos usuários.
- Procedimento admitido nas transações e contratos comerciais e financeiros, e formas válidas de aceitação de condições pelas partes, para fechamento de uma transação ou contrato.

- Obrigações de segurança no armazenamento de documentos eletrônicos e prazos de validade.
- Extensão da proteção ao consumidor nas transações eletrônicas.
- Alcance da privacidade nas redes, limitações ao repasse ou revenda de dados a terceiros e limitações a práticas invasivas.
- Admissibilidade de registros eletrônicos para fins fiscais, aduaneiros e de conhecimento de transporte, inclusive no caso de auditorias, definindo-se, também, para cada transação, os conceitos de origem, destino e divisão da arrecadação.

## **5 Histórico do tratamento da matéria**

### **5.1 Origem e motivações da lei de comércio eletrônico**

O interesse brasileiro na regulamentação do comércio eletrônico por meio de lei específica começou a surgir em 1998, quando a Câmara dos Deputados criou uma comissão de altos estudos para examinar o tema, iniciativa que ficou prejudicada, à época, pelo processo eleitoral.

Paralelamente, alguns projetos importantes começaram a tomar porte e pressionaram pela regulamentação: pelo lado do governo, a declaração de IR pela Internet, demandando uma adequada responsabilização do declarante, e, pelo lado do setor privado, o crescimento das compras pela rede e dos serviços de *home banking*, pressionando o sistema bancário e as operadoras de cartões de crédito a proteger-se juridicamente contra alegações de violações de contas e de clonagem de cartões. Em 2000, consolidou-se a iniciativa do Governo Eletrônico (e-gov), levando o Executivo a publicar um conjunto de normas operacionais na forma de decretos<sup>2</sup>.

É natural que essa evolução no uso da Internet pelos órgãos públicos fosse acompanhada de iniciativas parlamentares. Foram apresentados na Câmara dois projetos,

---

<sup>2</sup> Decretos nº 3.587, de 5/9/2000, que trata da infra-estrutura de chaves públicas do Poder Executivo, nº 3.585, de 5/9/2000, que trata de atos normativos, s/nº, de 18 de outubro de 2000, que cria o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, nº 3.697, de 21/12/2000, que regulamenta o pregão eletrônico.

ambos em fins de 1999, um de autoria do Deputado Dr. Hélio (PDT – SP), que focava a admissibilidade da fatura eletrônica no comércio via Internet, e outro, mais abrangente, do Deputado Luciano Pizzatto (PFL – PR), regulamentando a assinatura digital e o documento eletrônico. Paralelamente, o Senador Lúcio Alcântara (PSDB – CE) ofereceu no Senado, no mesmo ano, uma proposição que adotava o texto da Uncitral.

## 5.2 Tramitação das propostas na Câmara dos Deputados

A tramitação da lei do comércio eletrônico seguiu, em linhas gerais, o seguinte processo:

- a. O Projeto de Lei nº 1.483/99 foi proposto, inicialmente, pelo Deputado Dr. Hélio, o que desde já redundou em algumas dificuldades técnicas que serão comentadas mais adiante, na medida em que o texto não poderia vir a conter qualquer referência à estrutura do Poder Executivo ou a qualquer de suas funções, pois isto caracterizaria “vício de iniciativa”<sup>3</sup>.
- b. Quando o texto foi à Mesa da Câmara dos Deputados, optou-se por criar uma Comissão Especial. Regimentalmente, cada proposição é examinada pelas comissões temáticas que tenham alçada sobre a matéria e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. No entanto, em alguns casos<sup>4</sup>, forma-se uma comissão especial para examinar o texto, simplificando a sua tramitação.
- c. Logo em seguida, o texto do Deputado Luciano Pizzatto, Projeto de Lei nº 1.589/99, que fora apresentado anteriormente e aguardava despacho na Mesa, foi apensado ao texto principal. Paralelamente, o Senado empreendeu um esforço similar e foi mais rápido que a Câmara, aprovando projeto de autoria do Senador Lúcio Alcântara. Esse texto, uma vez aprovado, foi enviado à Câmara e

---

<sup>3</sup> A Constituição assegura ao Presidente da República a iniciativa de propor, privativamente, leis sobre a organização administrativa do poder público, a criação de cargos, funções ou empregos públicos, a criação e extinção de órgãos públicos e matéria tributária e orçamentária, entre outros aspectos (art. 61 § 1º). Projetos de Lei oriundos de parlamentares que disponham sobre tais assuntos ficam prejudicados por “vício de iniciativa”.

<sup>4</sup> Regimentalmente, adota-se a comissão especial quando mais de três comissões sejam indicadas para examinar o mérito do texto, ou quando se tratar de emenda constitucional (art. 34, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).



apensado aos demais, tornando-se, porém, o “projeto principal”, o que capeia os demais, por ter a preferência.

- d. Por suas características, essa lei não tinha “poder terminativo em comissões”, ou seja, teria de ir obrigatoriamente ao Plenário<sup>5</sup> após sua aprovação pela comissão especial.
- e. Se aprovada pelo Plenário, a matéria voltaria ao Senado, pois foram introduzidas modificações relevantes, e este examinaria tais modificações, devendo escolher, entre o seu texto original e o texto emendado pela Câmara, qual seria a versão a ser promulgada<sup>6</sup>.

A descrição sucinta do procedimento seguido dá uma noção da sua complexidade e morosidade. Do oferecimento do Projeto de Lei nº 1.483/99 à aprovação do Substitutivo na Comissão Especial transcorreram cerca de dois anos (figura 1). O exame da matéria demandou uma dezena de reuniões ordinárias da comissão, seis audiências públicas, duas audiências externas, realizadas em São Paulo, e diversas reuniões entre parlamentares, a Casa Civil e as partes interessadas na matéria.

Vamos examinar passo-a-passo o histórico dessa matéria.

### **5.3 Determinação da tramitação e formação da Comissão Especial**

O primeiro passo dado após a apresentação do Projeto de Lei nº 1.483/99 foi a definição de sua tramitação. O procedimento é estabelecido pela Secretaria-Geral da Mesa, um órgão técnico, sob orientação do Presidente da Câmara dos Deputados.

---

<sup>5</sup> Vão obrigatoriamente ao Plenário as matérias oriundas do Senado, as matérias oriundas da Câmara e emendadas pelo Senado que tenham passado anteriormente pelo Plenário, os projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular ou oferecidos por Comissão, ou que versarem sobre a organização do judiciário e do ministério público sobre direitos fundamentais, matéria penal ou sobre matéria orçamentária (art. 24, inciso II do RICD). A lei do comércio eletrônico se enquadra nessas últimas hipóteses, pois inclui artigos que definem penalidades e que implicam despesa pública. A matéria com “poder terminativo” só vai ao Plenário se houver pareceres conflitantes das comissões de mérito (art. 133 do RICD), se receber pedido de urgência ou for interposto um recurso específico para tal, subscrito por 52 Deputados, no mínimo, no prazo de cinco sessões da publicação (art. 132, § 2º, do RICD); caso contrário, uma vez aprovada nas comissões, é enviada à outra casa legislativa ou promulgada.

<sup>6</sup> Se, por outro lado, o texto aprovado fosse o do Senado, a matéria iria diretamente à promulgação.

**Figura 1 – Exame do tema do comércio eletrônico na Câmara dos Deputados**

<b>Período</b>	
1998	É criada e dada posse a uma Comissão de Altos Estudos, que examinaria o tema do documento eletrônico e da assinatura digital
20/9/99	É apresentado o Projeto de Lei nº 1.483/99
20/9/99	É formada a Comissão Especial para apreciar a matéria
24/9/99	O Projeto de Lei nº 1.589/99, que havia sido apresentado em 31/8/99, foi numerado e despachado pela Mesa, sendo apensado ao principal
18/5/00	Reunião de instalação
31/5/00 a 22/3/01	Audiências públicas na Comissão Especial
20/6/01	Apresentação de Substitutivo
26/6/01	Recebimento do Projeto de Lei nº 672/99 do Senado Federal
28/6/01	Emissão da Medida Provisória nº 2.200/01 pelo Poder Executivo
8/8/01	Apresentação do texto final
15/8/01	Apresentação da complementação de voto
26/9/01	Votação na Comissão Especial. A matéria vai a Plenário e passa a aguardar entrada na pauta
11/12/01	Apresentado requerimento de urgência para votação em Plenário. Não apreciado

As regras para definir essa tramitação são, em linhas gerais, as seguintes<sup>7</sup>:

- a. Examina-se se o texto pode ser acolhido.

<sup>7</sup>

RICD, art. 137 e seguintes.

- b. Determina-se se a matéria tem poder terminativo nas comissões ou se vai a Plenário.
- c. Escolhem-se as comissões de mérito que examinarão a matéria. Se o texto for objeto de exame em mais de três comissões, forma-se uma comissão especial que examinará a matéria tanto no seu mérito quanto em sua juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa<sup>8</sup>. Se a matéria for destinada a comissão permanente, envia-se o texto à primeira comissão a examiná-la. Se for determinada a criação de comissão especial, o processo de formação dessa comissão será iniciado.

Há, portanto, um razoável grau de discricionariedade do Presidente da Câmara na determinação da tramitação. A formação de comissão especial é motivada menos pelos critérios regimentais do que pela pressão das partes interessadas.

A formação de uma comissão especial permite um certo grau de interferência na escolha dos membros. Estes são indicados pelos líderes dos partidos<sup>9</sup> dentre os membros das comissões representadas, respeitada a proporcionalidade de suas bancadas no Plenário. Os interessados podem, então, operar sobre a formação da comissão através das lideranças partidárias, tentando fazer com que o voto médio seja favorável a seus interesses.

O ganho potencial na criação de uma comissão especial é a redução do tempo para se examinar a matéria. Esse ganho poderá dar-se por várias razões: há economia de tempo de tramitação, pois o texto não é repassado de uma comissão a outra; há dedicação exclusiva da comissão especial à matéria, inexistindo a concorrência de outros assuntos pela entrada na pauta; há um parecer único, simplificando o exame no Plenário se for este o caso. Assim, além dos interessados, o próprio Deputado autor da matéria poderá desejar a formação da comissão especial para usufruir politicamente desses ganhos.

A formação da comissão especial, por outro lado, demanda um esforço relativamente grande. É desgastante para a administração da Câmara, que terá de alocar espaço físico e apoio técnico à comissão. É desgastante para o próprio Presidente da Câmara, pois um maior número de comissões tende a esvaziar o Plenário e dificulta a

---

<sup>8</sup> Art. 34 do RICD.

<sup>9</sup> Art. 33, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

negociação das sessões da Câmara. Implica em custos, pois demanda maior número de audiências públicas. Exige dos partidos uma negociação interna para indicação dos membros. Os próprios membros da comissão enfrentam dificuldades de agenda. Há, portanto, um custo associado às mesmas, o que acaba por limitar sua aplicação às matérias de maior relevância. Agregue-se que a comissão especial “esvazia” as comissões ordinárias e tende, portanto, a ser combatida pelos presidentes destas.

No caso em exame, o presidente da comissão especial foi o Deputado Arolde de Oliveira (PFL – RJ), parlamentar com bom conhecimento de telecomunicações, grande experiência, tendo sido presidente de comissões permanentes, e um histórico de apoio ao governo<sup>10</sup>. A relatoria coube ao Deputado Júlio Semeghini (PSDB – SP), que está em seu primeiro mandato mas é considerado no Congresso um bom conhecedor de temas relacionados à tecnologia da informação e é também alinhado com o Executivo<sup>11</sup>.

#### **5.4 Trabalhos da Comissão Especial**

Nos trabalhos da comissão há dois tipos de reunião: as reuniões deliberativas e as audiências públicas. Estas são realizadas com o objetivo de prestar esclarecimentos sobre a matéria<sup>12</sup>, promovendo a revelação de informações privadas. Embora o requerimento de audiência seja aprovado pela comissão, o presidente tem autonomia para marcar datas e alocar convidados.

---

<sup>10</sup> O presidente da comissão é responsável pelo andamento administrativo e pela condução dos trabalhos. O seu poder, portanto, é de agenda. Ele pode determinar, dentro de algumas limitações regimentais, a ordem dos trabalhos, a preferência de um procedimento sobre outro e o ritmo da comissão, podendo acelerar ou tornar morosos os trabalhos. Regimentalmente, a escolha do presidente e dos vice-presidentes das comissões é feita em eleição secreta. No entanto, a prática na Câmara dos Deputados é a de que esses cargos sejam distribuídos entre os partidos de forma proporcional à sua representação no Plenário, sendo a escolha feita em rodízio. Dessa forma, os partidos menores asseguram para si alguns cargos e os partidos maiores garantem espaço para negociar com os pequenos a tomada de decisão por consenso no “colégio de líderes” em procedimentos importantes, como a definição da pauta de votações do Plenário. A votação em cada comissão torna-se, então, o referendo formal da decisão dos líderes dos partidos.

<sup>11</sup> A designação do relator da matéria é regimentalmente uma prerrogativa do presidente da comissão. No entanto, é também negociada previamente. O relator detém um poder relativamente amplo no caso de comissão especial. Esse poder decorre de dois fatores: em primeiro lugar, o seu voto é orientador e tem a preferência na votação. Na regra regimental, o substitutivo tem preferência na votação sobre o texto original e, se aprovado, ficam prejudicados o projeto original e as emendas a este oferecidas. Se não houver substitutivo, as emendas têm preferência sobre o texto original (Art. 191 do RICD).

<sup>12</sup> Art. 255 e seguintes do RICD.

O presidente e o relator dependem da realização dessas audiências para dar legitimidade ao parecer final e para promover a visibilidade do tema diante da opinião pública. Desse modo, serão capazes de estimular a presença autônoma de parlamentares nas reuniões deliberativas da comissão e viabilizar a votação da matéria com menor uso da pressão.

Por outro lado, um número excessivo de audiências atrasa o andamento dos trabalhos e perde-se o *timing*. A realização de audiências públicas, portanto, é também um mecanismo de retardo.

O trabalho da comissão especial evoluiu sob a pressão de vários interessados, que se utilizaram de mecanismos de influência, seja para acelerar o processo, seja para retardá-lo<sup>13</sup>. Como em todo trabalho desse tipo, é impossível saber que tipo de relação foi estabelecida entre os participantes, na medida em que a maior parte das manobras não são públicas. Porém, nos escassos momentos em que esses relacionamentos foram revelados, foi possível identificar algumas estratégias de cada parte, aspecto que será detalhado na próxima seção.

Entre as partes interessadas na matéria que efetivamente se movimentaram destacam-se:

---

<sup>13</sup> Os mecanismos para operar sobre os trabalhos da comissão podem ser agrupados em quatro blocos: o poder de agenda, a manipulação da urgência, a construção de processos especiais e a detenção de quórum qualificado. O poder de agenda está em parte concentrado no presidente da comissão e consiste na autonomia para determinar a seqüência dos trabalhos, a combinação de eventos e a entrada ou retirada de pauta de um determinado tema ou procedimento. Também é detido pela Mesa da Câmara, que pode determinar, por exemplo, a suspensão de sessões das comissões. A manipulação da urgência é o poder de modificar a tramitação de um texto atribuindo-lhe prioridade sobre os demais, para redução dos prazos de tramitação, dispensa das exigências regimentais, preferência sobre as demais matérias e regime especial de tramitação, se a matéria for enviada diretamente ao Plenário (“urgência urgentíssima”). Há matérias que, por sua natureza, são urgentes. Há, ainda, duas formas de se obter a urgência: por prerrogativa constitucional, o Presidente da República pode solicitar urgência para projetos de sua iniciativa e, nos demais casos, o pedido de urgência pode ser apresentado por número regimental de deputados e demanda a obtenção de quórum para ser aprovado. Um importante processo especial é a medida provisória, editada pelo Executivo com efeito de lei por até sessenta dias, recurso que foi adotado no caso em estudo e que será comentado mais adiante. A detenção de quórum qualificado consiste no controle sobre a presença nominal e real de deputados na comissão. É o poder de chamar deputados ou retirar-los de sala, de determinar se irão ou não assinar a presença. Usualmente, esse poder está concentrado nas lideranças dos partidos e é compartilhado, portanto, pelos partidos com maior número de membros na comissão. O controle sobre o quórum é construído no momento da formação da comissão. A escolha bem sucedida de deputados, na visão de um interessado, é aquela que privilegia membros dos partidos majoritários alinhados com o seu interesse.

- **Bancos:** seus interesses se centraram na construção de um arcabouço jurídico que lhes desse maiores garantias na identificação e na responsabilização do usuário no caso de movimentações financeiras indevidas. Mantiveram uma posição de apoio moderado aos certificadores privados, com quem já detinham parcerias estratégicas. Participaram do processo atuando em reuniões técnicas e nas audiências públicas.
- **Cartórios:** focaram a preservação de suas atividades de determinação de autenticidade de documentos e de registro de assinaturas, estendendo-as ao âmbito digital. Acompanharam permanentemente o relator da matéria.
- **Certificadores de assinatura digital:** os certificadores privados já em operação no país são franquias, representações locais ou parcerias de certificadores multinacionais, que vêm buscando uma ampliação de mercado por meio de projetos estratégicos, tais como parcerias com bancos e com alguns órgãos públicos (por exemplo, Receita Federal) para cessão de tecnologia ou prestação de serviços aos clientes, de modo a construir uma base ampla de usuários que possuam assinatura digital referenciada a suas próprias chaves-raiz. A sua estratégia foi a de acompanhar os trabalhos do relator da matéria e de membros da Comissão Especial e participar das audiências.
- **Empresas públicas de processamento de dados:** atuaram representadas pela Casa Civil da Presidência da República. Seus interesses estavam centrados em entrar no mercado de certificação, barrando a tentativa dos certificadores privados de estabelecer parcerias com órgãos públicos.
- **Entidades de defesa do consumidor:** o interesse dessas entidades estava centrado na preservação do sistema de proteção ao consumidor e do *status quo* dos Procon como entidades de defesa do consumidor. A sua posição foi a de que a legislação existente é adequada e que eventuais flexibilizações acarretariam danos ao consumidor. A sua atuação foi discreta, centrada no relator e no presidente da comissão especial e limitada à participação em audiências públicas.

- **Entidades representativas de comércio internacional e investimentos:** os seus interesses focaram uma rápida definição de um modelo de certificação alinhado com recomendações multilaterais e com a legislação dos principais mercados. Apoiaram discretamente os certificadores privados. Sua atuação foi moderada e centrada no relator.
- **Fornecedores de bens e serviços:** pressionaram pela estruturação de um modelo de certificação que protegesse suas atividades. Mantiveram um moderado apoio à certificação privada. Sua estratégia combinou o acompanhamento do relator, a pressão sobre membros da comissão especial e a participação em audiências públicas centrada na apresentação de casos de sucesso em comércio eletrônico.
- **Ordem dos Advogados do Brasil (OAB):** a OAB operou por meio de vários mecanismos. De início, patrocinou o Projeto de Lei nº 1.589/99, construído a partir de um anteprojeto da própria entidade, situação que o Deputado Luciano Pizzatto destacou na justificativa de sua proposta. Também apoiou a formação da comissão especial, apoiando a escolha de deputados que tivessem um histórico de apoio à entidade. Teve um representante indicado para a primeira audiência pública realizada. Manteve, enfim, um permanente acompanhamento das atividades do relator da matéria e participou das reuniões externas promovidas por ele. Os interesses da entidade pareciam estar centrados na criação de uma estrutura jurídica consistente de reconhecimento do documento eletrônico e na preservação da estrutura de cartórios públicos como agentes de reconhecimento de autenticidade.
- **Operadoras de cartão de crédito:** da mesma forma que os bancos, centraram seus interesses na construção de maiores garantias na identificação e na responsabilização do usuário. Tomaram, também, uma posição de apoio moderado aos certificadores privados, com quem já mantinham parcerias estratégicas.

- **Poder Judiciário:** teve atuação discreta e alinhada com a OAB. Assegurou apoio técnico ao relator e participou das audiências públicas com foco no comentário técnico jurídico das propostas.
- **Receita Federal:** manteve atuação institucional, promovendo eventos técnicos em paralelo com a tramitação da matéria. Buscou posicionar suas preocupações no tema da tributação. Mantinha, porém, projeto de distribuição de chaves privadas aos declarantes, para identificação junto ao órgão.
- Setores do Poder Executivo relacionados com o **e-gov:** a sua preocupação principal parecia estar centrada na preservação da juridicidade e da eficácia dos decretos já publicados e na promoção e divulgação de projetos já em andamento. Mantiveram atuação junto ao relator da matéria e à Casa Civil.
- Usuários, desenvolvedores e defensores de **software livre:** as suas preocupações ficaram centradas em evitar um monopólio de fato de programas proprietários de criação e certificação de chaves, em definir mecanismos de segurança eficazes para a preservação do segredo da chave privada dos usuários e em garantir a transparência das ações dos controladores da chave-raiz. Sua atuação se centrou no apoio técnico ao relator.

## 5.5 Envolvimento do Poder Executivo e desfecho

O envolvimento do Poder Executivo foi primordial no caso em estudo por duas razões. Primeiramente, porque a entrada desse *player* deslocou o eixo das discussões, expondo o tópico crucial da discussão, o controle sobre a chave-raiz. E em segundo lugar, porque as decisões tomadas pelo Executivo precipitaram o desfecho do caso.

Esse envolvimento deu-se em duas fases bem diferenciadas: num primeiro momento, que temporalmente poderia ser delimitado até o fim das audiências públicas, em março de 2001, foi realizado por representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O MDIC apoiou a iniciativa de se preparar um substitutivo e seus representantes participaram das reuniões técnicas promovidas para fechar o texto.



A partir de então, porém, a Casa Civil e o Ministério da Ciência e Tecnologia tomaram a frente do processo e o eixo das discussões deslocou-se radicalmente, com a pressão do Governo pela criação de um sistema único de certificação, referenciado a uma chave-raiz do governo, pela participação das empresas públicas de informática na gestão desse sistema e pelo reforço do valor probante dos documentos certificados por essa estrutura. A discussão evoluiu rapidamente para o confronto de dois textos alternativos, o substitutivo do Relator e uma minuta de medida provisória da Casa Civil.

Entre as divergências dos dois textos, cabe destacar os seguintes aspectos:

- Arquitetura do **modelo de credenciamento de entidades certificadoras** e suas implicações: o modelo previsto na MP presume a existência de uma chave-raiz do Governo, denominada ICP-Brasil, à qual (e somente à qual) se garante a presunção de veracidade em relação aos signatários. Outros sistemas de certificação, embora possam operar no País, não gozam dessa presunção. Já o modelo previsto pela proposta do relator seria o de garantir tal presunção de veracidade em relação aos signatários a qualquer sistema de certificação completo. Nesse caso, o credenciamento, sob supervisão do Governo, garantiria o atendimento a critérios de qualidade e segurança que permitissem admitir tal presunção.
- Definição clara dos **direitos e responsabilidades das entidades certificadoras**, em lei: esse capítulo da proposta do relator não foi tratado na ICP-Brasil. Ao deixar de prever esses direitos e responsabilidades, a MP não oferece parâmetros claros e prestabelecidos que sirvam de garantia a quem queira investir em montar uma entidade certificadora. A alternativa seria prever em lei os critérios para o exercício da certificação, evitando a percepção de que o Governo teria amplos poderes normativos e de regulação da atividade, podendo até mesmo estabelecer mecanismos de “reserva de mercado”.
- Regulamentação do **comércio eletrônico** e de aspectos relativos a provedores de acesso e informação: há questões relativas a tais atividades que a MP não trata e que são remetidas ao órgão gestor da ICP-Brasil. Já no substitutivo tais aspectos

são definidos, cabendo ao Governo regulamentar a matéria e acompanhar a sua implementação dentro dos limites e princípios estabelecidos em lei.

- Estrutura administrativa do **sistema de certificação**: a MP detalha adequadamente essa estrutura, desde um Comitê Gestor até as entidades operacionais envolvidas. O texto do relator não podia tratar da matéria, pois trata-se de prerrogativa constitucional do Executivo. A alternativa era delegar à regulamentação infra-legal o seu tratamento.

Como resultado do conflito estabelecido entre a Casa Civil e a Comissão Especial, a primeira editou a Medida Provisória nº 2.200, de 2001, que passou a constituir o texto legal aplicável. Essa MP foi beneficiada pela Emenda Constitucional nº 32, que modificou o regime das medidas provisórias e “congelou” as medidas então vigentes, dispensando a reedição e preservando a sua vigência. No rastro da aprovação da MP, o Executivo apoiou o projeto do Senador Lúcio Alcântara, que foi aprovado no Senado, veio à Câmara e tornou-se a proposição principal. Assim, o Senado passou a deter, nessa matéria, o poder de casa revisora, tornando ainda mais complexa qualquer tentativa de reverter o texto do Executivo.

## 6 Conclusões

O comércio eletrônico desenvolveu-se rapidamente nos últimos cinco anos no Brasil, oferecendo ao consumidor um grande número de boas oportunidades de negócios. Tem, porém, seus riscos, e o usuário da Internet, veículo por excelência desse novo mercado, deve estar alerta quanto a essa possibilidade.

A legislação estava, infelizmente, atrasada em relação à realidade econômica. A Medida Provisória nº 2.200/01, embora apresente problemas, veio suprir esse vácuo existente entre a formalização jurídica e a realidade do mercado, que já usa amplamente as transações eletrônicas, seja em operações *business-to-consumer* (B2C), seja em operações *business-to-business* (B2B). Isto mostra que firmas e consumidores estavam adotando uma postura de buscar alternativas práticas, mas as relações se baseavam estritamente na confiança mútua, porque o documento eletrônico tinha valor legal muito limitado. Até

então, vinha ocorrendo uma aceitação *ad hoc* da validade do registro eletrônico como prova ancilar nos casos de registros contábeis de fraudes, desvios e tráfico, crimes por computador e EDI.

Há ainda grande resistência quanto à aceitação do documento eletrônico para fins civis. O mercado, porém, vem adotando rapidamente o comércio eletrônico; se antes da MP o fazia pela conveniência e em bases de confiança recíproca, pois o registro eletrônico da transação não tinha valor legal em sentido estrito, hoje a regulamentação traz novas garantias a ambas as partes. Porém, se a exigência de uma assinatura digital recair sobre o consumidor, este passará a compartilhar a responsabilidade e a segurança da transação e poderá vir a ser prejudicado em suas garantias. Lamentavelmente, o consumidor não está suficientemente alertado quanto a esse aspecto.

O Governo Eletrônico, que envolve transações *government-to-government* (G2G), *government-to-business* (G2B) e *government-to-citizen* (G2C), com várias soluções já implantadas, ajudou a alavancar a adoção do comércio eletrônico e pressionou pela regulamentação da matéria.

Hoje, a MP nº 2.200/01 representa o texto vigente sobre a matéria. A sua situação estável, a complexidade inerente à negociação da matéria e a configuração institucional alcançada tornaram quase que definitiva a sua vigência. Resta o caminho de aperfeiçoar o texto, complementando os seus dispositivos e garantindo qualidade e a transparência da regulamentação e dos procedimentos postos em prática.

### **Fontes primárias e documentos oficiais**

Câmara dos Deputados (2000). Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e modificado pelas Resoluções nº 1, 3 e 10, de 1991, 22 e 24, de 1992, 25, 37 e 38, de 1993, 57 e 58, de 1994, 77, 78 e 80, de 1995, 5, 8 e 15, de 1996, 33, de 1999, e 11, de 2000. 5ª ed.

Câmara dos Deputados (2001-a). Notas taquigráficas da Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.483, de 1999, do Sr. Dep. Dr. Hélio, que

“institui a fatura eletrônica e a assinatura digital nas transações de comércio eletrônico”, e apensado.

Câmara dos Deputados (2001-b). Relatório final da Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.483, de 1999, do Sr. Dep. Dr. Hélio, que “institui a fatura eletrônica e a assinatura digital nas transações de comércio eletrônico”, e apensado. Proferido em 8 de agosto de 2001.

Câmara dos Deputados (2001-c). Complementação de voto do relator na Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.483, de 1999, do Sr. Dep. Dr. Hélio, que “institui a fatura eletrônica e a assinatura digital nas transações de comércio eletrônico”, e apensado. Proferido em 15 de agosto de 2001.

### **Referências bibliográficas**

Cox, Gary e Mathew McCubbins (1994). “Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House”. *Legislative Studies Quarterly* 2:215-232.

Mueller, Bernardo e Carlos Pereira (2000). “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15(43):45-67.

Peltzman, Sam (1984). “Constituent interest and congressional voting”. *Journal of Law and Economics* 27:181-210.

Peltzman, Sam (1990). “An economic interpretation of the history of congressional voting in the twentieth century”. *American Economic Review* 75(4):656-675.

Schepsle, Kenneth e Barry R. Weingast (1987). “Institutional foundations of committee power”. *American Political Science Review* 81:85-104.