

MENSAGEM Nº 389

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL:

Tenho a honra de comunicar a Vossas Excelências que, nos termos dos artigos 59, parágrafo 1º, e 81, itens III e IV, da Constituição, resolvi vetar, em parte, por inconstitucional e contrário ao interesse público, o Projeto de Lei nº 10, de 1984 (CN), que "dispõe sobre a política nacional de informática e dá outras providências".

Incide o veto sobre: o parágrafo 1º do art. 3º; a expressão "e as normas para conclusão de acordos de acesso a bancos de dados localizados no País e no exterior", constante do parágrafo 2º do art. 3º; a expressão "10 (dez)", referida no artigo 6º; a expressão "repartição de responsabilidades", constante do item III do artigo 7º; a expressão "obedecido o prescrito nos artigos 3º e 43", constante do item X do artigo 7º; a expressão "entes de direito público ou privado nacional e similares estrangeiros", constante do item XIV do artigo 7º; a expressão "que lhe forem submetidos

de acordo com o item III do artigo 7º", constante do item V do artigo 8º; a expressão "e serviços", referida no parágrafo 2º do artigo 9º; a expressão "favorecidos por benefícios fiscais", constante do artigo 10; a expressão "e esta ao Congresso Nacional, que a fixará", constante do parágrafo único do artigo 11; o parágrafo único do artigo 15; a expressão "determinada por normas constantes do Plano Nacional de Informática e Automação", constante do artigo 17; o parágrafo único do artigo 17; o termo "somente", constante do artigo 22; a expressão "bem como às que, até a mesma data, já estejam atuando na área de serviços técnicos de informática e não se enquadrem nas características definidas no artigo 12", constante do parágrafo 2º do artigo 22; a expressão "de seus computadores; peças e acessórios", constante do item I do artigo 24; o termo "prioritariamente", referido no artigo 25; a expressão "sobre a Circulação de Mercadorias", constante do artigo 26; o artigo 28; o artigo 30 e seu parágrafo único; o artigo 40 e seu parágrafo único; o artigo 41 e seus parágrafos; o termo "robótica" e a expressão "controle de fluxo de dados transfronteiras", constantes do art. 43.

O parágrafo 1º do artigo 3º não está em conformidade com o disposto no item II do citado artigo 3º que cuida das atividades tecnológicas, produtivas e comerciais relativas a máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em técnicas digitais, para o tratamento da informação, em sentido amplo.

Ao definir computador como equipamento autônomo programável, com limitação de funções técnicas, o dispositivo desconsidera as aplicações das máquinas automáticas de tratamento da informação nas atividades de controle de processos e, ao mesmo tempo, incorpora preceito que deve ser

examinado no contexto de norma técnica.

A expressão " e as normas para a conclusão de acordos de acesso a bancos de dados localizados no País e no exterior", constante do parágrafo 2º do artigo 3º, dispõe sobre matéria que, devido as suas características políticas e técnicas, deve ser tratada em regulamento. Os acordos de acesso a bancos de dados se fazem por intermédio da administração do fluxo de dados transfronteiras, que conta com regulamentação própria desde a época da CAPRE. A Secretaria Especial de Informática já tinha competência específica estabelecida sobre o tema, encontrando-se a posição do Brasil convenientemente consolidada nos foros internacionais.

A expressão "10 (dez)", referida no artigo 6º, fixando quantidade de representantes do Poder Público, impede que o Conselho Nacional de Informática e Automação - CONIN possa contar com a mais ampla, adequada e necessária representação governamental, até mesmo em face do caráter multidisciplinar e multifinalístico da informática. Além disso, contraria o que estabelece o artigo 81, item V, da Constituição, que dá competência privativa ao Presidente da República, para "dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal".

A expressão "repartição de responsabilidades", constante do item III do artigo 7º, apresenta eiva de inconstitucionalidade, posto que o exercício de direção superior da Administração Federal cabe ao Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado.

Não cabe à lei estabelecer a possibilidade de repartição daquelas responsabilidades, principalmente através de um Plano Nacional de Informática, que é, em verdade,

um plano de ação. A manutenção do dispositivo ensejaria a manutenção de querelas entre órgãos públicos, em detrimento da eficácia da Política Nacional de Informática.

De outra parte, caso mantida a expressão, as decisões dos órgãos aos quais fossem repartidas responsabilidades estaria fora do poder de revisão do CONIN, que só foi previsto quanto à Secretaria Especial de Informática.

A expressão "obedecido o prescrito nos artigos 3º e 43", constante do item X do artigo 7º é inviável sob o ponto de vista técnico-jurídico porque implica condicionar a futura lei ao exercício do poder normativo do CONIN nas atividades de fluxo de dados transfronteiras, que são reguladas pelos órgãos competentes do Poder Executivo.

A expressão "entes de direito público ou privado nacional e similares estrangeiros", constante do item XIV do artigo 7º, sem ser precedida pela preposição adequada, que foi omitida, perdeu sentido no texto.

De outro lado, mesmo que se considere como existente a preposição, a expressão, no mérito, perderia substância, porque limitaria a ação normativa do CONIN apenas aos contratos internacionais, quando, em verdade, ao lado desse efeito, deve ser buscada a possibilidade do CONIN poder normatizar atos e contratos, mesmo internos, para a proteção dos usuários finais. Também para efeitos fiscais, é relevante a supressão, porque, de outro modo, os atos e contratos firmados com subsidiárias de empresas estrangeiras estabelecidas no País estariam fora da ação normativa do CONIN.

A expressão "que lhe forem submetidos de acordo com o item III do artigo 7º", constante do item V do arti

go 8º, autorizaria o entendimento de que o controle das importações poderia ser repartido entre os diversos órgãos da Administração Federal. A centralização do controle de importação por um único órgão é imprescindível à formulação da Política Nacional de Informática e à elaboração do Plano Nacional de Informática.

A expressão "e serviços", referida no parágrafo 2º do artigo 9º, conduziria à liberdade absoluta quanto às atividades de serviços, exatamente um dos segmentos de maior complexidade tecnológica e da maior importância para a engenharia nacional, bem como de relevância em termos de dispêndios de divisas. Ressalte-se que "serviços" independem de "importação de partes, peças e componentes de origem externa":

A expressão "favorecidos por benefícios fiscais", constante do artigo 10, criaria situações monopolisticas que deverão ser coibidas, ainda que em segmentos não favorecidos por benefícios fiscais.

A expressão "e esta ao Congresso Nacional, que a fixará", constante do parágrafo único do artigo 11, trata de matéria que deve ser deixada à competência do Presidente da República, ao qual compete o exercício superior da Administração Federal, tendo em vista o amplo espectro de informática, bem como a dinâmica das correspondentes atividades, e o fato de que, nos termos do caput do artigo, a diferença de preços deverá ser cotejada nas compras feitas pelos órgãos estatais.

O parágrafo único do artigo 15, se sanciona do sem a definição de um regime jurídico específico para o "software", como exige o artigo 43, conduziria a situações

absurdas, até porque não traz expressa a limitação temporal dos direitos que decorre dos parágrafos 24, 25 e 36 do artigo 153 da Constituição.

A expressão "determinada por normas constantes do Plano Nacional de Informática e Automação", referida no artigo 17, não poderá ser acolhida, porquanto o Plano é um documento de ação. Além disso, nos benefícios estabelecidos em lei não são aplicáveis à generalidade das empresas, mas a projetos específicos de desenvolvimento e fabricação de bens e serviços do setor. De outro lado, o investimento tecnológico obrigatório, em razão da complexidade técnica desses bens e serviços e o correspondente esforço de capital, não permitem a fixação de uma percentagem uniforme. Caberá ao CONIN, à vista de cada caso, estabelecer essa percentagem, o que exclui sua consignação no Plano Nacional de Informática.

O parágrafo único do artigo 17 cria, em verdade, um novo tributo de constitucionalidade duvidosa. Por outro lado, no artigo 18 já se prevêem as penalidades para o não cumprimento das condições fixadas para o gozo dos benefícios estabelecidos em lei. Por fim, ao substituir a palavra "provada" por "aprovada", o dispositivo perde sentido lógico.

O artigo 22 disciplina com rigor as atividades passíveis de serem exercidas, no setor de informática, por empresas que não preencham os requisitos do artigo 12. O termo "somente" exaspera essas limitações, sendo aconselhável, por necessária, sua supressão.

A expressão final "bem como às que, até a mes

ma data, já estejam atuando na área de serviços técnicos de informática e não se enquadrem nas características definidas no artigo 12", constante do parágrafo 2º do artigo 22, é de ser vetada porquanto resguardada como o foi a situação das empresas que não preencham os requisitos do artigo 12, e que já estejam atuando, à época da vigência da lei, na área de serviços, sua manutenção conduziria à liberdade de atuação dessas empresas, contrariamente ao que resulta do caput do artigo.

A expressão "de seus computadores, peças e acessórios", constante do item I do artigo 24, se mantida, resultaria que a exclusividade da exportação diria respeito apenas a computadores, peças e acessórios, o que é absolutamente impróprio. De fato, os bens de informática não se esgotam em computadores. Nos Distritos de Exportação será possível a fabricação de qualquer bem do setor.

O termo "prioritariamente", referido no artigo 25, se mantido, permitiria a instalação dos Distritos de Exportação em qualquer município brasileiro, contrariando os objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional de Informática. A finalidade da norma é beneficiar apenas as áreas da SUDAM e da SUDENE, em face da concentração de fato das atividades de informática na Região Centro-Sul.

A expressão "sobre a Circulação de Mercadorias", constante do artigo 26, apresenta eiva de inconstitucionalidade, visto que a concessão de isenção de impostos estaduais pela União, deve ser objeto de lei complementar e não de lei ordinária, como prescreve o parágrafo 2º do artigo 19 da Constituição.

O artigo 28, se mantido, autorizaria a pos

sibilidade de internamento desses bens, em prejuízo das medidas de desenvolvimento e fortalecimento das empresas nacionais que, em geral, não gozam dos benefícios fiscais estabelecidos para as empresas que venham a se instalar nos Distritos de Exportação. Deve ser realçado que, de conformidade com o item I do artigo 24, a produção de bens de informática, nos Distritos de Exportação, deverá ser voltada exclusivamente para o mercado de exportação.

O artigo 30, a despeito de buscar arrecadação de recursos para o desenvolvimento da informática, resente-se de impropriedades.

Ao prover apenas a autorização para incluir despesa na proposta de orçamento, a norma dispõe sobre assunto que, constitucionalmente já está regulado, por força dos artigos 81, item XIX, e 65 da Constituição.

Por outro lado, a se entender, mercê de uma interpretação literal, que o parágrafo único do dispositivo em comento disciplina a autorização de despesa ("financiamento a fundo perdido") a ser realizada através da receita tributária estimada, está ele eivado do vício de inconstitucionalidade, seja porque vincula a receita tributária da União, contrariando o disposto no parágrafo 2º do artigo 62 da Constituição, seja porque traduz "proposta de direito novo (emenda), como ampliação de direito novo já proposto", em flagrante contradição com a norma do parágrafo 1º do artigo 65 da Constituição.

O artigo 40, se mantido sem prévia e extensa análise de suas conseqüências, nos aspectos econômicos, sociais e políticos, poderá ensejar conflitos de entendimen



to entre empregados e empregadores, capazes de impedir ou retardar a modernização do parque industrial e de serviços brasileiros. A não introdução das tecnologias de informática no processo produtivo causaria prejuízos irrecuperáveis ao País, o que é necessário evitar em nome do interesse público.

O artigo 41 trata de matéria que foi reservada, pelo artigo 43, à disciplina de lei específica. A privacidade não é assunto que se esgota no âmbito da informática. Há que se considerar, adicionalmente, que o Projeto do CÔdigo Civil, sob exame do Senado Federal, já contempla a matêria no Livro I, Capítulo II. O mesmo ocorre no Anteprojeto do Código Penal (Seção II, Capítulo VI do Título I).

O termo "robótica" e a expressão "controle de fluxo de dados transfronteiras", constantes do artigo 43, não poderão ser mantidos, porquanto "Robótica" é apenas uma atividade estritamente técnica complexa, que se insere nas atividades de automação. É inviável pretender que uma atividade estritamente técnica seja regulada por lei. De outro lado, o País ainda não formou uma massa crítica de conhecimentos e experiências, sequer para, em nível administrativo, estabelecer balizamento adequado.

Quanto a "controle do fluxo de dados transfronteiras", o que se deve ter é uma posição política, que diz respeito à Segurança e à Defesa Nacionais e à proteção e regulação de operações tecnológicas, comerciais e industriais em qualquer ramo de atividade. Há que ser tratada pelo CONIN, observados os princípios básicos da Constituição e das diversas leis especiais, como vem sendo prática de mais de dez anos.

Estas, as razões que me levam a vetar, em parte, o projeto, as quais ora tenho a honra de submeter à deliberação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, em 29 de outubro de 1984.