

Nota técnica sobre pedido de veto PLV 32/2020 (MPV 983/2020)

Resumo:

O texto original da MP 983 traz inovações importantes para a desburocratização e a segurança de negócios no país, ao regular sobre certificados digitais. Pontos centrais do texto original da MP são a sua qualidade minimalista, e sua inspiração de assinaturas em três graduações de segurança no formato da Lei Europeia.

A passagem do texto pelo Congresso Nacional incluiu alterações ao texto que negam os avanços no mercado de certificação, e da inspiração ao modelo europeu. Dispositivos introduzidos desvirtuam o propósito original, limitando o poder de universalização, desburocratização e até mesmo de segurança do certificado digital da MP original.

Destarte, insta-se pelo veto parcial ao PLV 32/2020, por serem contrários ao interesse público os dispositivos listados abaixo, pelas razões a seguir: :

1. Artigo 5º, Parágrafo 2º, Incisos II, III e V
2. Artigo 5º, Parágrafo 5º do artigo 5º
3. Artigo 13º

Os vetos não trazem insegurança jurídica nem vácuo legislativo, e se referem a obrigações indevidas de (a) definir o modelo mais burocrático como padrão e (b) criam demandas artificiais de uso de um tipo de assinatura, o que limita a desburocratização de serviços e encarece o custo de negócios.

O texto atual da MPV 983, ao revés de uma lei minimalista, cria um modelo protecionista, que torna o modelo mais burocrático o padrão, anulando justamente a inovação central da MP 983 original, que é implementar um sistema gradativo de assinaturas nas quais a burocracia e o custo de cada modelo é proporcional ao risco e ao valor associado a cada tipo de procedimento.

As mudanças introduzidas pelo Congresso impedem ainda ICP-Brasil de se renovar, e com isso coloca em risco a própria ICP-Brasil, comprometendo - em prol de alguns poucos entes - o maior acerto do modelo nacional, que é o de regular assinaturas eletrônicas como um todo (e não apenas um filão minoritário, e já estrangulado em sua expansão).

I. INTRODUÇÃO

Qual o potencial da MPV 983?

A MPV 983 permite trazer segurança jurídica ao promover não só a segurança de assinaturas eletrônicas, mas também universalizar o sistema de assinaturas simples, manuais, para o ambiente digital.

Hoje apenas 2% da população possui certificados digitais emitidos pela ICP-Brasil, marca que não aumenta em mais de 20 anos do MP 2.2002 de 2001. Com 98% da população excluída do sistema, a regra é o impedimento de um governo digital e de sistemas digitais eficientes, seguros e confiáveis.

O modelo de certificados do ICP-Brasil, cuja autoridade raiz é o ITI (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação), tem grande potencial, mas deve ser regulado no modelo de “governo como plataforma”. Esse é o papel central e as grandes lições que a experiência do ICP-Brasil trás para o ecossistema. O modelo atual, tal como o texto atual da MP 983, institui a lógica do “governo como serviço”, no qual o ITI se torna o definidor não só dos princípios de segurança e qualidade necessários, como também o certificador de um mercado altamente competitivo.

O limite da segurança e universalidade do ICP-Brasil está na limitação do ecossistema envolvido na certificação. **No modelo mais seguro de certificado digital (nível 1) existem apenas 17 autoridades certificadoras (ACs)¹, sendo, 65% dessas (11 no total) controladas pelo poder público², e apenas 6 da iniciativa privada.**

Quantidade de entidades vinculadas a ICP-Brasil

ENTIDADE	QUANTIDADE
PRESTADORES DE SERVIÇO BIOMÉTRICO	5
AUTORIDADES DE CARIMBO DO TEMPO	8
AUTORIDADES CERTIFICADORAS – 1º NÍVEL	17
PRESTADORES DE SERVIÇO DE SUPORTE	42
AUTORIDADES CERTIFICADORAS – 2º NÍVEL	95
AUTORIDADES DE REGISTRO	1.130
INSTALAÇÕES TÉCNICAS	1.608

Devemos aprender com a experiência da Coreia do Sul. O país asiático possuía um sistema semelhante ao nosso, por 21 anos, abolido recentemente. Apelidado de “sistema pepino”, em maio de 2020 a Assembleia Nacional, com apoio do Presidente, abandonou o sistema, similar ao que temos hoje. O motivo? O sistema centralizado falhou em desburocratizar e universalizar o serviço de certificação digital.

“Como o sistema de autenticação de certificado oficial gozava do status de monopólio, as certificadoras tinham pouca motivação para investir no fortalecimento da segurança cibernética. Os consumidores também não podem esperar concorrência livre no mercado de certificação ... A livre concorrência dá origem a novos mercados e negócios. ... **A competição sem discriminação é uma pré-condição para um ecossistema de inovação**” ([Korean Times, 21/maio/2020](#)).

1

<https://www.aarb.org.br/certificacao-digital-icp-brasil-perspectivas-2019-segundo-os-maiores-players/#:~:text=A%20ICP%2DBrasil%20conta%20atualmente,os%20requisitos%20de%20seguran%C3%A7a%20e>

² <https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/icp-brasil/autoridades-certificadoras>

Nesse caminho, de incentivar um ecossistema de inovação, o texto original da MP 983 acerta ao espelhar o modelo eIDAS da União Europeia, que funciona em três níveis e é internacionalmente reconhecido. O modelo preferencial para negócios é o de menor burocracia, de “**simple assinatura eletrônica**”. Para os casos nos quais mais segurança seja necessária, há modelos mais burocráticos, mas mais seguros, tanto o de “**assinatura eletrônica avançada**” como o de “**assinatura eletrônica qualificada**”.

A inovação do texto original da MP é oferecer diferentes soluções para diferentes problemas. As alterações na MP 983 ignoram isso, e invertem a lógica. A assinatura qualificada torna-se a mais indicada por lei de ser usado em caso de dúvidas.

É evidente como as alterações da MP 983 violam os princípios da inovação e desburocratização, ao analisarmos a introdução no Art 5º, parágrafo 5º, que diz:

“**No caso de conflito** entre normas vigentes ou de conflito entre normas editadas por entes distintos, **prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas.**”

II. FUNDAMENTAÇÃO

O limite da assinatura eletrônica qualificada

Enquanto modelo de assinatura, a assinatura eletrônica qualificada é necessária. Esta deve ser usada para os casos nos quais há evidente necessidade de maior controle do agente. Este não necessariamente é o caso de todas as situações processos em série, como emissão de Nota Fiscal ou receitas médicas.

O modelo brasileiro da ICP-Brasil atribui ao poder público a capacidade de regular as especificidades da assinatura de maior segurança. Isto é um acerto. O erro das alterações da MPV 983 introduzidas pelo Congresso aqui rechaçadas é confundir o poder de definir padrões de segurança com reserva de mercado e imposição de um modelo único para um problema que é complexo, e que soluções menos burocráticas e mais eficientes surjam.

Quem pode oferecer certificado digital, o equivalente a assinatura qualificada hoje?	Quem fica excluído do processo, e fora do ecossistema de inovação?
<p>Atuam no ICP-Brasil e podem definir modelos de certificado digital apenas 17 organizações no nível 1.</p> <p>65% são entidades do setor público, como SERPRO, Receita Federal, Caixa, Diário Oficial e outras soluções setoriais, como justiça.</p> <p>As outras 6 são entes do setor privado:</p> <ul style="list-style-type: none">● Serasa Experian● Certisign	<ul style="list-style-type: none">● Setor financeiro como bancos, fintechs, seguros e pagamentos.● Empresas de tecnologia, como Amazon, Microsoft, Oracle, Google e Apple.● Empresas de cibersegurança● Empresas de telecomunicação● Empresas de assinatura digital

<ul style="list-style-type: none"> • Valid • DigitalSign • Boa Vista • SafeWeb 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas de identidade digital • Padrões de internacionais de segurança, como W3C e ITU
--	--

Para entender o modelo do certificado digital ICP-Brasil é preciso considerar duas realidades: ele não é necessariamente o mais seguro, e certamente não é o mais inclusivo.

A segurança do ICP-Brasil é boa, mas não melhor do que a segurança potencialmente promovida por um ecossistema inovador, competitivo e aberto.

Alguns pontos para compreender como o ICP-Brasil pode ser mais seguro, ao deixar de ser um instrumento voltado para prestação de serviço, e sim uma plataforma de geração de negócios e soluções:

- **A inovação de usabilidade do certificado digital é lenta.** A introdução da obtenção do certificado de forma não-presencial foi feita em 2020, motivado pela pandemia. A tecnologia utilizada para essa operação já existe desde 2002, e inclui em particular videoconferência, triangulação de chaves de texto e telefone. Outra ‘inovação’ do certificado foi o uso de chave na nuvem, introduzido em 2018³, mas ainda hoje inutilizável para a maioria de interações com o poder público. Enquanto isso, no mercado de segurança cibernética, esses e outros tipos de ferramentas são populares desde a década passada. Das 50 formas de interação com governo possíveis hoje, mais da metade não podem ser feitas com o celular⁴.
- **A atualização da inovação tecnológica do certificado digital é mínima.** Enquanto o mercado de cibersegurança explora tecnologias inovadoras como blockchain e Corda, ou utiliza internet das coisas para ir além do celular, ou usa tecnologias de VPN e portais de acesso seguros para evitar ataques de sistemas de terceiros, o certificado digital está distante dessas tecnologias, mas poderia se beneficiar de um mercado aberto que inova em escala, de forma global.
- **O certificado digital é limitado no combate a fraudes.** O certificado atual possui segurança técnica adequada para produção de uma assinatura, mas não possuem nato em seu padrão a identificação de fraude no comportamento do usuário, como por exemplo:
 - o *Fraude no uso de documentos para obtenção de certificados.* Como o certificado digital é limitado a poucos atores, serviços avançados de identificação de fraude no uso de documentos de terceiros são exceção, e não a regra. Essa é uma

3

<https://www.terra.com.br/noticias/dino/cofre-virtual-elimina-dispositivos-fisicos-e-armazena-certificado-digital-em-ambiente-online-e-seguro,b8802627fa45b0d717232c48a45ede5eo7u9fhfy.html>

⁴ ver lista de serviços no qual o certificado A1, em algum formato, não pode ser utilizado.

https://www.certisign.com.br/certificado-digital/indicacao-uso?_ga=2.34863714.271528905.1600430697-1302344967.1600430697

fragilidade do modelo atual, por exemplo, na investigação da Polícia Federal na operação Token, ainda esse mês, na qual se apurou que certificados digitais fraudulentamente obtidos possibilitaram alterações indevidas nos sistemas do IBAMA, causando um prejuízo para União estimado em R\$ 150 milhões⁵.

- o *Fraude no uso do certificado*. Como a segurança do certificado está centrada no token, físico, o portador do certificado pode terceirizar o acesso, a senha e toda informação necessária para uso de terceiros. Escritórios de contabilidade, por exemplo, possuem diversos tokens e senhas de seus clientes. Há casos suspeitos de fraudes no uso de certificados sem autorização do responsável que geraram, por exemplo, mais de 1,2 mil fraudes por um único contador⁶, em exercício ilegal da profissão, que usava a senha do certificado digital de terceiros para emitir Decores e fazer falsos financiamentos.
- o **O sistema atual não permite validação externa**. Sabe-se que padrões internacionais, como os da W3C, e de protocolos de segurança internacionais de criptografia, como o Protocolo Signal (usado por mais de 2 bilhões de pessoas), adotam princípios e práticas que permite e incentivam auditorias externas, controle descentralizado de segurança, e justamente por isso são seguros. Redes descentralizadas de operação, como as que operam em blockchain, permitem ainda contratos inteligentes e validação externa de processos em tempo real, motivos pelos quais são ostensivamente adotadas no sistema financeiro, e atraem investimentos vultosos de empresas de tecnologia e segurança. O modelo atual de certificado digital da ICP-Brasil se fecha ao mercado de validação por terceiros e perde o potencial de adoção extensiva pelos entes do mercado.

Associado a melhorias em segurança que devem ser promovidas pela abertura de mercado, o grande ganho da MP 983 é sem dúvida a universalização. Apenas 2% dos brasileiros possuem acesso ao Certificado Digital, com valor legal, mesmo com quase duas décadas de investimento no mercado.

São limites da universalização do sistema atual do certificado digital:

- **A exclusão de atores que atuam com certificados de segurança mas não são autoridades certificadas**. O setor financeiro é excluído desse mercado, embora os bancos e as instituições de pagamento contem com avanços significativos em certificação de segurança de transações. Os padrões de segurança e usabilidade desse setor, hoje, seriam válidos apenas como “assinatura avançada” embora possuam proteção potencialmente mais avançada, e custo para seus usuários infinitamente menores, que as soluções atuais do ICP-Brasil.
- o **O Pix**, a ser lançado pelo Banco Central em novembro de 2020, é um exemplo claro de sistema de assinatura digital que possui diversos elementos que

5

<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/09-Noticias-de-setembro-de-2020/pf-deflagra-operacao-tokens-que-investiga-fraudes-em-certificados-digitais-de-fiscais-e-gestores-do-ibama>

6

<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/09/04/tecnico-em-contabilidade-e-presno-no-df-suspeito-de-emitir-mais-de-mil-declaracoes-de-rendimentos-falsas.ghtml>

caracterizam a assinatura digital qualificada, mas que só poderiam atingir elementos de assinatura avançada.

- o A **Receita Federal** lançou aplicativo próprio (o CPF Digital) para obtenção acesso a documentos de identidade, com diversos recursos de segurança - como reconhecimento facial e cruzamento de informações. O aplicativo, contudo, não se presta para acessar os recursos on line da própria Receita, para qualquer operação, embora seja um excelente caso de assinatura avançada e, potencialmente, de assinatura qualificada.
 - o O sistema financeiro recentemente adotou processos de abertura de contas por aplicativo, sem a necessidade de o cliente apresentar-se em uma agência. O processo é mais inclusivo, e aumentou consumo de contas básicas em clientes de baixa renda. O sistema é usado ainda para financiamento de veículos, como a inovação introduzida pelo **Itaú Unibanco**⁷. O próprio aplicativo do CoronaVoucher, lançado pela **Caixa**, adotou processos de segurança que, a despeito do curto prazo de implementação e desafio lançados, permitiram número recorde de criação de contas bancárias (sendo os desafios de fraude, no processo, identificáveis e identificados posteriormente).
 - o Inclusive, a autenticação digital para clientes do **Banco do Brasil** já é uma possibilidade no portal oficial de acesso aos serviços digitais do governo, o Acesso GovBr. Sem falar nas chaves de acesso que tiveram que ser desenvolvidas e implementadas às pressas para obtenção do auxílio emergencial pelos aplicativos da **Caixa Econômica Federal**.
- **A expansão do certificado digital, no modelo atual, é ditada por reservas de mercado criadas pelo governo.** Existem aproximadamente 9 milhões de certificados digitais, obrigatórios por exemplo para usuários do eSocial, que possui 5.6 milhões de empregadores cadastrados⁸. Na prática, a demanda e o uso de Certificado Digital está vinculada ao exercício da profissão, como contabilidade e advocacia. . Pequenas e médias empresas não possuem certificados, e o custo de obtenção, anual, é alto (mesmo com a redução de anos atrás, a queda foi de R\$ 200 para R\$ 100 anuais).
 - **Soluções de assinatura digital proliferam no mercado.** Celulares que possuem aplicativos financeiros ou de pagamento, como Google e Apple Pay, na prática entregam assinaturas avançadas a custo zero. Para empresas, há soluções para assinatura de documentos, ponto eletrônico remoto, e várias outras inovações que indicam o potencial do mercado de assinaturas, se universalizado. Mantendo o mercado aberto, sem prejuízo do poder público a regulação dos princípios (de definir as linhas gerais do que deve ser feito, ao invés de prescrever a forma única aceita) incentiva esse mercado a competir para entregar diferentes formas de certificados qualificados, aos quais caberia ao ITI regular.

7

<https://cryptoid.com.br/biometria-2/itau-unibanco-passa-a-utilizar-tecnologia-de-reconhecimento-facial-para-aumentar-seguranca-no-financiamento-de-veiculos/>

8

<https://www.contabeis.com.br/noticias/41485/esocial-em-numeros-quase-40-milhoes-de-trabalhadores-ja-cadastrados/>

Sem um sistema seguro e inclusivo para a realização de transações eletrônicas, a desburocratização não será realizada, e o ambiente de negócios continuará inseguro para assinaturas eletrônicas. Retomar o princípio original da MP 983 permite ajustar a lei ao seu princípio original, e necessário.

III. VETOS

Dos motivos para solicitar o veto parcial dirigido aos dispositivos abaixo elencados da redação final da MP 9831. Artigo 5º, Parágrafo 2º, Incisos II, III e V

Texto atual

Art. 5º No âmbito de suas competências, ato do titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada ente federativo estabelecerá o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em documentos e em interações com o ente público.

(...)

§ 2º É obrigatório o uso de assinatura eletrônica qualificada:

(...)

*II – nas **interações com o ente público** que envolvam **sigilo constitucional, legal ou fiscal**, observado o disposto no § 3º deste artigo;*

*III – nas **emissões de notas fiscais eletrônicas**, com exceção daquelas cujos emitentes sejam pessoas físicas ou Microempreendedores Individuais (MEIs), situações em que o uso torna-se facultativo;*

*(...) V – nos atos de **transferência de propriedade de veículos automotores**;*

Justificativa

Estes incisos foram adicionados ao texto original que não os previa, e que já trazia usos suficientes, mantidos no texto atual. A saber:

Texto original

I - nos atos de **transferência e de registro de bens imóveis**, ressalvado o disposto na alínea “c” do inciso II do § 1º;

II - nos **atos normativos assinados por chefes** de Poder, por Ministros de Estado ou por titulares de Poder ou de órgão constitucionalmente autônomo de ente federativo; e

III - nas **demais hipóteses previstas em lei**.

Os incisos que sugerimos veto definem como padrão o uso certificado digital para uma série de situações que podem em partes, mas não no todo, requererem a assinatura mais avançada. Alguns desses processos, como no caso de emissão de Nota Fiscal, já possuem previsão infra-legal para acontecerem, o que é a forma menos regulatório necessária. A MP abandona contudo no texto novo não permite soluções ilegais darem conta da diversidade de assinaturas necessárias, tornando lei o uso da assinatura mais burocrática para todos os casos.

Na prática os incisos tornam portanto obrigação que hoje é regulada na forma infra-legal, e obrigação legislativa, e inflexível, negando o princípio minimalista da MP original, e o princípio do regulamento europeu que inspira a lei. Esse é o caso por exemplo da exigência do certificado avançado para emissão de notas fiscais ou transferência de propriedade de veículos automotores.

No texto da MP original a reserva para uso de certificados é dada para as hipóteses previstas em lei, o que garante a segurança jurídica na introdução do novo regramento, como a exige para atos de chefes de poderes e transferência e registro de bens imóveis.

Exigir o uso de assinatura qualificada para chefes de poder é uma medida razoável, tendo em vista o poder de tais poderes de emitir regramentos e modificar regulações.

Exigir o uso para registro de imóveis é controverso: o processo de transferência de propriedade é um dos que mais rebaixa a posição do Brasil do ranking do Doing Business, por ser moroso e com a exigência de emissão de muitos certificados. Esse processo poderia ser modernizado e digitalizado, podendo os envolvidos na transação utilizar assinatura avançada e ser exigido apenas do registrador de imóveis o uso de assinatura qualificada para "certificar" a transação. É assim que os tabeliões estão fazendo com o e-Notariado, por exemplo, e é um modelo para os registros públicos como um todo.

O inverso se aplica aos incisos incluídos na nova redação da MP.

O **inciso II** inclui texto genérico que, se interpretado de forma abrangente (o que tende a ser a prática da interpretação do mesmo), engloba praticamente todas as atividades envolvendo interações com o ente público.

- O inciso na prática **requer**, em forma de lei, que toda e qualquer ação que envolva sigilo (por menor que seja) com o poder público, seja entre entes do poder públicos ou entre o poder público e sociedade, se dê pelo certificado digital emitido pelos moldes ICP-Brasil.
- A exigência do certificado se dá, por exemplo, para uso de sites do governo, tanto os que envolverem acesso de informação, como de acesso simples a todas plataformas de aplicativos do go governo que envolvam dados pessoais ou dados financeiros ou temas legais. Diretrizes internacionais como as do Banco Mundial apontam que os níveis de garantia devem ser proporcionais aos serviços prestados digitalmente, mas não onerosos ao cidadão.
- Essa obrigatoriedade criar uma obrigação acessória onerosa para as empresas e não garante a segurança da emissão de nota fiscal. Podem ser estabelecidos mecanismos de controle que sejam efetivos sem onerar as empresas.
- A preservação do sigilo se dá por processos de gestão e segurança do dado que devem estar alinhados com a LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados) e o fato de utilizar uma assinatura qualificada em nada garante o sigilo, apenas impõe um custo maior para o governo e para a sociedade sem garantir a proteção dos dados sigilosos.

O **inciso III e V** incluem reservas de mercado artificiais, eliminando a inovação no mercado e a capacidade de entes definirem regras de forma infralegal. No caso de transferência de veículos, por exemplo, há custo e tempo para emissão do certificado, e no caso de notas fiscais, representa um custo de operação para pequenos e médios negócios, ainda mais em tempos de crescimento do comércio eletrônico. A pesquisa [TIC Covid-19](#), aliás, indicou que 2 em cada 3 brasileiros usuários de Internet compraram produtos ou serviços pela rede durante a pandemia.

Os incisos que criam barreiras para uso de outros tipos de assinatura diminuem ainda o tamanho do ecossistema, o que diminuir incentivos para universalidade, e para inovação em segurança e redução de custos.

Ambos incisos, se vetados, não trazem prejuízo de insegurança jurídica nem vácuo legislativo, uma vez que criam novas obrigações legais, sem prejuízo das normas existentes.

2. Artigo 5º, Parágrafo 5º do artigo 5º

Art. 5º (...)

§ 5º No caso de conflito entre normas vigentes ou de conflito entre normas editadas por entes distintos, prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas.

Justificativa

Esse parágrafo é um dos que mais demonstra a perda de foco do texto introduzido. A inovação trazida pela MP 983 é instituir um sistema de três formas de assinaturas, e permitir que a menos burocrática seja usada sempre que suficiente.

O texto introduzido torna a análise da assinatura mais adequada não de acordo com o ente, e o problema a ser resolvido, mas sim de acordo com a implementação do modelo mais burocrático em caso de conflito de normas. Há processos para resolução de conflito de normas, e o central para processo de desburocratização é usar mecanismos conhecidos de resolução de conflito normativo, e não adotando na forma de lei a opção mais burocrática como a aplicável.

Para fins de desburocratização, o texto deveria inclusive propor o inverso: em caso de conflito adota-se a assinatura de menor burocracia entre as conflitantes, conflito esse que incentiva a resolução efetiva do conflito de normas (e não simplesmente o aumento de burocracia do processo, por padrão).

O inciso, se vetado, não traz prejuízo de insegurança jurídica nem vácuo legislativo, uma vez que existe no ordenamento jurídico regras de resolução de conflitos normativos.

3. Artigo 13º

Art. 13. Os receituários de medicamentos sujeitos a controle especial e os atestados médicos em meio eletrônico, previstos em ato do Ministério da Saúde, somente serão válidos quando subscritos com assinatura eletrônica qualificada do profissional de saúde.

Parágrafo único. As exigências de nível mínimo de assinatura eletrônica previstas no caput deste artigo e no art. 14 desta Lei não se aplicam aos atos internos do ambiente hospitalar.

Justificativa:

Quanto aos **receituários de medicamentos sujeito a controle especial e aos atestados médicos**, o artigo 12 prevê a necessidade de subscrição pela **assinatura eletrônica qualificada**, como requisito de validade do receituário.

Seguindo a mesma lógica, o artigo 13 prevê o mesmo tipo de assinatura (**qualificada**) e, ainda, a **avançada**, como requisitos para os demais documentos eletrônicos emitidos por profissionais de saúde. Para além disso, a Lei delega à Anvisa maiores especificações sobre as hipóteses e os critérios para a validação dos documentos.

A presente nota defende que tais requisitos formais não sejam objeto de lei em sentido estrito, defendendo que tais dispositivos sejam vetados. Esse posicionamento se estende também ao artigo 14, que altera a Lei nº 5.991/1973.

Contra tais vetos, pode existir uma preocupação quanto a um vácuo legislativo considerando as assinaturas realizadas no âmbito da saúde. Essa preocupação, porém, desconsidera duas premissas principais: **(i)** o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de prever diversos requisitos de validade para que certos documentos tenham efeito prático e sejam dotados de legitimidade, também consagrou a liberdade das formas e **(ii)** assinatura é gênero que comporta diferentes espécies, não havendo a necessidade de criação de nova previsão legal para toda e qualquer ato que possa ser realizado a partir de uma assinatura eletrônica.

Quanto à **primeira premissa**, ressaltamos que os artigos 104⁹ e 107¹⁰ do Código Civil de 2002 consagram o princípio da liberdade e instrumentalidade das formas, estabelecendo que, salvo lei em contrário, a forma dos atos é livre. Assim, especificar em lei uma forma de assinatura eletrônica inviabilizaria a utilização de outros tipos de assinatura, criando uma reserva de mercado indevida. Ressalte-se que mesmo se tratando de profissionais de saúde, que potencialmente teriam condições socioeconômicas para obtenção de eventuais certificados digitais, o propósito da assinatura, em linhas gerais, é conferir veracidade ao ato.

Como em outros incisos sugeridos de veto, o artigo propõe uma reserva legal para assuntos que devem ser resolvidos por matéria infralegal. Na prática o artigo cria uma reserva artificial de mercado, ao tornar obrigatório um serviço que pode ser resolvido com qualquer uma das três formas de assinatura, de acordo com o grau da complexidade.

Os artigos 104 e 107 do Código Civil, que tratam do princípio da liberdade de forma.

Assinaturas são manifestação de vontade, e não forma específica. Elas tem que ser capazes de demonstrar garantida a integridade (ausência de adulterações) e autenticidade (comprovação de autoria), o documento será válido.

A assinatura de que trata a Lei 5991/1973 portanto pode ser a assinatura eletrônica. Como pode ser a assinatura física. Desde que seja manifestação expressa de vontade, com integridade e autenticidade.

Esse entendimento é reforçado pela MP 2.200/2001-2 ao dizer que “O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.”

⁹ Art. 104, Código Civil/2002. A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei.

¹⁰ Art. 107, Código Civil/2002. A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir.

A MPV 983 é sobre assinaturas eletrônicas, lei mais específica que a 5991, e define três formas de assinaturas, todas possíveis. Deixa aberto ainda para regulação infralegal de dizer qual delas é a melhor, e para cada caso, que é a situação atual.

Pode-se ainda dizer que esse entendimento é reforçado pelo Código Civil, em seu artigo 441, in verbis: “Serão admitidos documentos eletrônicos produzidos e conservados com a observância da legislação específica.”

Particularmente no sistema de Saúde, no qual a tecnologia é uma das grandes áreas de inovação, condicionar o sistema ao modelo mais burocrático de assinatura é condicionar atores nacionais e internacionais que ofertam serviços de telemedicina, controle hospitalar e medicamentos a adquirirem o certificado de autoridades certificadoras para poderem permanecer no mercado, o que é o inverso do caminho de inovação que o mercado de saúde deve perseguir. Neste contexto, vale ressaltar o quão sensível pode ser uma falta de atendimento médico em um futuro próximo impossibilitada pelos custos de obtenção de uma tecnologia obsoleta e de um grupo de interesse muito reduzido.

Além da presunção de legitimidade e da boa fé do médico, para os casos de receituários de medicamentos de controle especial e aos atestados médicos, um dos requisitos já existente é a indicação do número de inscrição no conselho profissional (o CRM). Esse instrumento já é amplamente utilizado e serve como modo de controle efetivo da veracidade e unicidade dos documentos expedidos na seara.

Cabe ressaltar, aqui, que o próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Recurso Especial nº 1.633.254/MG em março de 2020, considerou a amplitude da liberdade das formas e a interpretação finalística de assinaturas (no caso, expressar a manifestação da vontade), para validar assinatura conferida de forma diferente à da previsão legal, questionando a obrigatoriedade da assinatura de próprio punho como requisito de validade do testamento¹¹. Importante notar que o caso se tratava da validade jurídica de um testamento, negócio jurídico mais complexo do que receitas ou prontuários médicos, que gera inúmeros efeitos, inclusive patrimoniais. O julgado representa um marco na opção por soluções mais simples que cumpram com o mesmo objetivo - o contrário do que seguiria o PLV caso tais vetos não ocorram.

Como ressaltou a relatora Ministra Nancy Andrighi:

“É preciso, pois, repensar o direito civil codificado à luz da nossa atual realidade social, sob pena de se conferir soluções jurídicas inexecutáveis, inviáveis ou simples ultrapassadas aos problemas trazidos pela sociedade contemporânea.”¹²

Nesse sentido, a instrumentalidade das formas nos leva à segunda premissa, que permite ampliar a gama de possibilidade de uso da assinatura eletrônica. A seção 1 do capítulo 1 do PLV já prevê os diferentes tipos de assinaturas eletrônicas, conferindo às assinaturas base

¹¹ A fundamentação jurídica por trás do caso foi a seguinte: “Em se tratando de sucessão testamentária, é preciso ter em mente que o objetivo a ser alcançado deve ser, sempre, a preservação das hígidas manifestações de última vontade do falecido. (...) Significa dizer, pois, que as detalhadas formalidades previstas na legislação civil devem ser interpretadas à luz dessa diretriz máxima e desse princípio informador e norteador dessa modalidade de sucessão. Logo, não se pode, somente pela forma, prejudicar o conteúdo do ato de disposição quando inexistir dúvida acerca da própria manifestação de vontade do declarante.” (STJ, REsp 1.633.254/MG, Rel. Min. Nancy Andrighi. J. 11/03/2020. DJe 18/03/2020)

¹² STJ, REsp 1.633.254/MG, Rel. Min. Nancy Andrighi. J. 11/03/2020. DJe 18/03/2020.

legal e legitimidade para produzirem efeitos sem maiores questionamentos quanto à sua possibilidade de existir, quando comparado com a assinatura física, em papel.

Por fim, mesmo com os vetos, caberia regulamentação infralegal, como eventuais normas advindas da Anvisa no âmbito de suas competências. De modo contrário, seria impor ao Poder Legislativo a revisão de todos os requisitos formais de validades dos mais diversos documentos, negócios jurídicos, ritos e procedimentos. Isso seria, antes de contraproducente, desnecessário, já que por “assinatura” entende-se também assinaturas eletrônicas (sejam elas simples, qualificadas ou avançadas).