



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 983, DE 2020

Dispõe sobre as assinaturas eletrônicas em comunicações com entes públicos e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos

Autor: PODER EXECUTIVO
Relator: Deputado LUCAS VERGÍLIO

I. RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 983, de 16 de junho de 2020, dispõe sobre as assinaturas eletrônicas em comunicações com entes públicos e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos. O ato com força de lei é composto por 12 artigos, organizados em cinco capítulos.

O Capítulo I trata da assinatura eletrônica em comunicações com entes públicos, estabelecendo o seu âmbito de abrangência. No artigo 1º define-se a aplicação da Medida Provisória para a comunicação interna dos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federados; a comunicação entre pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado e os entes públicos; e a comunicação entre os entes públicos.

Também se ressalvam as situações em que a Medida Provisória não se aplica, dentre elas, nos processos judiciais; na comunicação entre pessoas de direito privado; nos sistemas de ouvidoria; nas hipóteses em que seja necessário assegurar o sigilo da identidade do particular; entre outras.

Em seu art. 2º a MPV define três tipos de assinaturas eletrônicas, quais sejam: assinatura simples, assinatura avançada e assinatura qualificada. A assinatura qualificada é a regulamentada pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e deve ser aceita por todos os entes abrangidos pela Medida Provisória. As outras duas – simples e avançada – passam a ter condições mínimas a serem observadas a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

partir das disposições da Medida Provisória para que sejam reconhecidas como válidas em seu âmbito de aplicação. Neste sentido, o artigo 3º estabelece que compete ao chefe de cada poder e órgão o estabelecimento das hipóteses em que se exigirá cada tipo de assinatura, além de outras disposições que tratam da edição de regras pelo Poder Executivo Federal, na hipótese de ausência de regulamentação pelo ente competente.

O artigo 4º permite que sejam flexibilizados os requisitos para uso das assinaturas eletrônicas em atos realizados durante a pandemia de COVID-19, a fim de se reduzirem os contatos presenciais e garantir a validade dos atos praticados sem atendimento ao disposto nas regras da MPV e nos atos regulamentares por ela mencionados.

O Capítulo II se refere à atuação do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República. De acordo com a MPV, fica autorizada a atuação do ITI em atividades de órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federados relacionadas à criptografia, às assinaturas e identificações eletrônicas e às tecnologias correlatas (art. 5º), bem como a edição de normas no seu âmbito de atuação e o fornecimento de assinaturas avançadas para pessoas naturais e jurídicas para fins de comunicação com os entes abrangidos pela MP.

No Capítulo III, são delineadas as condições para o uso da assinatura eletrônica qualificada e avançada em questão de saúde pública, conferindo validade aos documentos subscritos eletronicamente por profissionais de saúde e relacionados a sua área de atuação, tais como receitas e atestados médicos (arts. 6º e 7º).

Já o Capítulo IV dispõe sobre os sistemas de informação e de comunicação dos entes públicos. O artigo 8º impõe que os softwares e sistemas sejam regidos por licença de código-aberto, a fim de permitir a sua utilização por todos os entes abrangidos pela MP.

O Capítulo V estipula as disposições finais e transitórias da MPV. Para tanto, prevê que os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos demais entes federados não possuem obrigação de disponibilizar de mecanismos de comunicação eletrônica em todas as hipóteses de interação com as pessoas naturais ou jurídicas (art. 9º).

Ainda, concede prazo até 1º de dezembro de 2020 para que os sistemas sejam adaptados às regras estabelecidas na MPV (art. 10).

O art. 11 revoga as alíneas “a”, “b” e “c” do caput e o parágrafo único do art. 35 da Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973 que, no entanto, passaram a ter nova redação dada pelo art. 7º da mesma MPV.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O art. 12, por fim, estabelece a vigência da MPV a partir da data de sua publicação.

A exposição de motivos da MPV explicita que a aplicação de tecnologias digitais por meio de assinaturas eletrônicas e da digitalização de registros tenderá a simplificar, desburocratizar, dar celeridade e evitar o contato presencial em uma grande variedade de transações, especialmente no momento de crise nacional de saúde pública causada pela pandemia do novo coronavírus. O documento ainda afirma que a justificativa da relevância para a edição da MPV é:

[...] evidenciada pela forma como garante a segurança jurídica necessária ao uso de assinaturas eletrônicas em documentos que servem de suporte a uma imensa variedade de outros documentos e de transações na prestação de serviços, inclusive quando relativos a atos médicos e de demais profissionais de saúde, incluindo prescrições e atestados de afastamento, resultantes de atendimentos presenciais ou à distância. Em benefício da simplificação, desburocratização e eficiência da Administração Pública, esta medida reforça as ações dirigidas ao enfrentamento da pandemia do Coronavírus no Brasil e à proteção da saúde dos brasileiros.

O suporte ao combate à pandemia será resultante da disseminação do uso de assinaturas eletrônicas, com efetiva segurança jurídica para os atos de telemedicina e nas relações do cidadão com o estado por meio de canais digitais, contribuindo assim na prevenção do contágio e na proteção à saúde das pessoas¹.

A exposição de motivos para a edição da MPV ainda pondera:

- a) Que as pessoas físicas e pessoas jurídicas que transacionam com o Estado serão beneficiadas visto que economizarão tempo e recursos com o uso de assinaturas eletrônicas;
- b) Que as regras da MPV se aplicam a todos os Poderes, Estados, Distrito Federal e Municípios; e
- c) Que o fornecimento de assinaturas eletrônicas avançadas para os entes públicos será de competência do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI;

Por fim, justifica que *“não seria adequado aguardar pela aprovação de projeto de lei; razão pela qual fica evidenciada a conveniência, a necessidade, a oportunidade, a relevância e a urgência das medidas aqui propostas”*.

Com base no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01/2020, aberto prazo para apresentação de emendas em 17/06/2020 e encerrado em 19/06/2020, foram apresentadas 76 emendas à Medida Provisória nº 983/2020, de autoria dos seguintes Parlamentares:

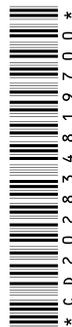
¹ Vide exposição de motivos EMI nº 00089/2020 ME CC MS Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-983-20.pdf.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

1. Deputado Federal Wolney Queiroz (PDT/PE): 001;
2. Deputado Federal Júlio Delgado (PSB/MG): 002;
3. Deputado Federal Marcelo Ramos (PL/AM): 003;
4. Senador Paulo Paim (PT/RS): 004;
5. Senador Telmário Mota (PROS/RR): 005 e 006;
6. Deputado Federal Fausto Pinato (PP/SP): 007;
7. Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS): 008, 009 e 010;
8. Senador Humberto Costa (PT/PE): 011, 012 e 019;
9. Deputado Federal Sergio Souza (MDB/PR): 013;
10. Senador Rogério Carvalho (PT/SE): 014;
11. Deputado Federal Pedro Westphalen (PP/RS): 015;
12. Senador Roberto Rocha (PSDB/MA): 016;
13. Deputado Federal Glaustin Fokus (PSC/GO): 017 e 018;
14. Deputado Federal André Figueiredo (PDT/CE): 020;
15. Deputado Federal Julio Cesar Ribeiro (REPUBLICANOS/DF) 021, 022, 023, 024, 025 e 026;
16. Deputado Federal Gustinho Ribeiro (SOLIDARIEDADE/SE): 027 e 028;
17. Deputado Federal Jhc (PSB/AL): 029;
18. Senador Luiz do Carmo (MDB/GO): 030;
19. Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES): 031;
20. Deputado Federal Hercílio Coelho Diniz (MDB/MG): 032, 033, 034, 035, 036, 037, 038, 039 e 040;
21. Deputada Federal Rejane Dias (PT/PI): 041;
22. Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS): 042 e 043;





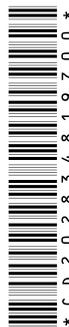
CÂMARA DOS DEPUTADOS

23. Deputado Federal Efraim Filho (DEM/PB): 044, 045, 046, 047, 048, 049, 050, 051, 052 e 053;
24. Deputado Federal Vinicius Poit (NOVO/SP): 054 e 055;
25. Deputado Federal José Guimarães (PT/CE): 056, 057, 058, 059 e 060;
26. Deputado Federal Enio Verri (PT/PR): 061, 062, 063 e 067;
27. Deputado Federal Fábio Ramalho (MDB/MG): 064 e 065;
28. Senadora Zenaide Maia (PROS/RN): 066 e 069;
29. Deputado Federal Alessandro Molon (PSB/RJ): 068;
30. Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP): 070;
31. Senador Izalci Lucas (PSDB/DF): 071 e 072; e
32. Senador Esperidião Amin (PP/SC): 073, 074, 075 e 076.

Com exceção do artigo 12, todos os demais artigos foram objeto de encaminhamento de proposições pelos parlamentares, bem como também foram propostas adições de artigos não previstos na MPV.

As emendas podem ser reunidas a partir dos artigos modificados, abaixo relacionados juntamente com os números das emendas que os referenciam:

- a) Emendas ao artigo 1º - 16, 18, 26, 31, 38, 47 e 76;
- b) Emendas ao artigo 2º - 17;
- c) Emendas ao artigo 3º - 7, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 18, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 39, 44, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 63, 67, 75 e 76;
- d) Emendas ao artigo 4º - 14, 21, 37 e 46;
- e) Emendas ao artigo 5º - 1, 5, 18, 20, 22, 28, 40, 50, e 71;
- f) Emendas ao artigo 6º - 8, 15, 23, 42 e 48;
- g) Emendas ao artigo 7º - 2, 15, 35, 43, 45, 56 e 65;
- h) Emendas ao artigo 8º - 19, 62, 68, 69, 72 e 74;
- i) Emendas ao artigo 9º - 6, 12, 16, 31, 41, 58, 59, 61 e 76;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

- j) Emendas ao artigo 10º - 57;
- k) Emendas ao artigo 11 – 73;
- l) Emendas ao artigo 12 – nenhuma emenda apresentada; e
- m) Emendas pela inclusão de novos artigos - 3, 4, 64, 66 e 70.

É o Relatório.

II. VOTO DO RELATOR

A) DA ADMISSIBILIDADE – REQUISITOS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA (ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) E ATENDIMENTO AO § 1º DO ART. 2º DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002 – CN

Com base no artigo 62 da Constituição Federal Brasileira, as Medidas Provisórias podem ser editadas em casos de urgência e de relevância.

A Exposição de Motivos da MPV nº 983/2020 enfatiza a urgência na impossibilidade de aguardar a tramitação de projeto de lei que disponha sobre o assunto em momento que, devido à pandemia pelo novo Coronavírus, as comunicações em meio eletrônico foram potencializadas. O Poder Executivo ainda assevera que *“a não edição da medida e conseqüente manutenção das restrições impostas pela legislação vigente, por sua vez, impossibilita os benefícios acima apontados”*.

Sem prejuízo da constatação da urgência e da relevância da edição da Medida Provisória, é importante ressaltar que a legislação brasileira já estabelece os mecanismos para atribuição de segurança às declarações e às transações realizadas em meio eletrônico no âmbito público e privado. Trata-se da Medida Provisória nº 2.200-2/2001, perenizada com força de Lei pela Emenda à Constituição nº 32/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) e que, por sua vez, não nega validade às outras formas de assinatura em meio eletrônico, desde que consentidas pelas partes.

A MPV vem regulamentar dois desses outros tipos de assinaturas em meio eletrônico utilizados no âmbito público (assinaturas simples e avançadas), inseridos no contexto das formas de assinaturas já previstas pela legislação (art. 10,§ 2º da MP nº 2.200-2/2001) desde que a utilização de cada tipo de assinatura guarde compatibilidade com o nível de segurança requerida e da sensibilidade da comunicação/transação realizada.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diante da necessidade de assegurar a validade de outras assinaturas eletrônicas utilizadas pelos particulares em comunicação com os entes públicos, de forma compatível com a segurança exigida aos atos, verificam-se presentes os requisitos de urgência e relevância para a edição da presente Medida Provisória, restando atendidos os pressupostos constitucionais sobre este objeto. Também reputa-se atendido o § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002 – CN².

B) DOS REQUISITOS DE CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Conforme Oliveira³, Consultor Legislativo do Senado Federal no bojo dos estudos e pesquisas legislativas, o termo “juridicidade” consiste na conformidade ao Direito que representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas e recai sobre os aspectos formais antes mesmo de adentrar em seu mérito. O consultor ainda aponta que:

[...] a juridicidade em sentido amplo (lato sensu) de uma proposição engloba: sua conformidade com a Constituição Federal, conhecida como **constitucionalidade**; sua consonância com o Regimento da Casa legislativa onde tramita, chamada de **regimentalidade**; e sua observância aos demais aspectos jurídicos, que chamaremos de **juridicidade em sentido estrito** (stricto sensu), como a presença dos **atributos da norma legal** [...], a **legalidade** (conformidade às leis em vigor) e a aderência aos **princípios jurídicos**. Enquadraremos também a **técnica legislativa** na juridicidade em sentido estrito, em função de haver hoje lei específica que dispõe sobre tal assunto: a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A partir da definição de juridicidade em sentido amplo, ao analisarmos a presente MP, no que concerne a **constitucionalidade**, **legalidade** e **técnica legislativa**, devem ser feitos os seguintes apontamentos:

B1) CONSTITUCIONALIDADE

➤ **NORMAS GERAIS – AUTONOMIA DOS ENTES E PODERES**

2 RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002-CN - Art. 2º [...] § 1º No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

3 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em resumo, a MPV trata sobre regras administrativas para a interação ente os entes públicos e dos particulares com os entes públicos.

A organização política administrativa do Estado brasileiro compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 18 da CF/88). Todos estes entes são autônomos nos termos da Carta Magna. Excetuadas apenas as disposições previstas na própria Constituição, a legislação que regula o funcionamento da respectiva administração é de competência exclusiva de cada ente federado, não havendo justificativa para submissão aos comandos emanados da União.

No mesmo sentido, os demais Poderes também possuem autonomia para dispor sobre suas regras administrativas, igualmente não estando sujeitos às regras editadas pelo Poder Executivo Federal.

Ocorre que, o texto da exposição de motivos evidencia que a MPV tem por objetivo alcançar “*não apenas ao Poder Executivo federal, mas a **todos os poderes e todos os entes federados**. Portanto, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também são beneficiários diretos das medidas aqui propostas*”⁴.

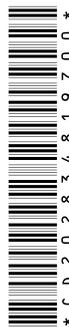
Regras que disponham sobre a comunicação no âmbito de cada ente são de exclusiva competência de cada um, especialmente no que concerne à tecnologia e inovação, cujo parágrafo 2º do artigo 219-B da Constituição Federal garante que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades.

Corroborando com este entendimento, a recente decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), que por unanimidade decidiu que as medidas adotadas pelo Governo Federal (no caso em concreto, para enfrentamento do novo coronavírus) não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios⁵. A mesma autonomia dos entes federados e dos Poderes deve ser respeitada na avaliação do texto de conversão da MPV nº 983/2020 em Lei, sobretudo porque o processo legislativo visa sanar eventuais vícios de inconstitucionalidade para não acarretar o surgimento de uma norma jurídica contrária a Constituição e sujeita a ser invalidada⁶.

4 Vide exposição de motivos EMI nº 00089/2020 ME CC MS Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-983-20.pdf.

5 ADI nº 6341 – “Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux.” – Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>

6 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>. P. 11.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste sentido, o texto da MPV deve ser adequado para garantir que, no âmbito da competência concorrente, a União se limite a estabelecer normas gerais (art. 24, §1º CF/88), não adentrando na competência de cada ente em dispor sobre suas peculiaridades.

Assim sendo, vale registrar que a lei vigente que dispõe sobre a participação do usuário dos serviços públicos e da administração pública, em regulamentação ao inciso I, parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal (Lei nº 13.460/2017), expressamente garante a autonomia de cada Poder e esfera de Governo para dispor sobre a organização e o funcionamento de seus serviços.

Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário.

§ 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo **informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços** e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

§ 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a:

I - serviços oferecidos;

II - **requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço;**

III - principais etapas para processamento do serviço;

IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço;

V - **forma de prestação do serviço;** e

VI - **locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço.**

§ 3º Além das informações descritas no § 2º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos:

I - prioridades de atendimento;

II - previsão de tempo de espera para atendimento;

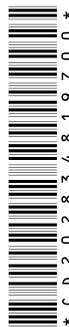
III - **mecanismos de comunicação com os usuários;**

IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e

V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação.

§ 4º A Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet.

§ 5º Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a operacionalização da Carta de Serviços ao Usuário.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em vista disso, para que a MPV esteja aderente aos princípios constitucionais de autonomia dos entes federados e dos Poderes da União, propomos restringir sua aplicação em definição de termos gerais, suprimindo todos os dispositivos que visem dispor sobre eventual submissão de um ente ou poder a outro (§§ 4º e 5º do art. 3º e caput e inciso V do §1º do art. 5º).

➤ LIVRE CONCORRÊNCIA

Ainda sobre aspectos constitucionais, a MPV contém disposição de que um ente de direito público, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, poderá ser o fornecedor de assinaturas eletrônicas avançadas e outros serviços relacionados para todos os entes e poderes.

Neste ponto, dois aspectos merecem destaque:

- a) A legislação vigente não estabelece que o fornecimento de assinaturas eletrônicas e serviços correlatos se enquadrem como serviços públicos propriamente ditos⁷, o que não justifica o fornecimento de serviços desta natureza por uma autarquia federal tal como disposto na MPV nº 983/2020. Tal fato apenas se justificaria se fundamentado no artigo 175 da Constituição Federal; e
- b) Deve ser mantida a autonomia dos entes e poderes de estabelecer as formas de comunicação administrativas utilizadas, especialmente no âmbito das assinaturas eletrônicas avançadas, bem como da livre contratação ou escolha de fornecedores e requisitos para as assinaturas eletrônicas avançadas.

Sobre o primeiro item, reputa-se inadequada a redação do artigo 5º da MPV ao delegar para o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI uma atribuição cujo exercício é realizado em âmbito de livre concorrência. Em sendo atividade econômica, a Constituição Federal brasileira estabelece os requisitos de exploração direta de atividade, senão vejamos:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

7 CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA - Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a **prestação de serviços públicos**.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tal dispositivo é plenamente observado no âmbito da lei regente sobre as assinaturas eletrônicas qualificadas (certificados digitais da ICP-Brasil), que dispõe que é vedado ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação a emissão de assinaturas eletrônicas aos usuários finais. Adicionalmente, a Constituição Federal Brasileira⁸, reforçada pela Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019)⁹ preconizam que o papel do Estado é o de agente normativo e regulador da atividade econômica, agindo na fiscalização, incentivo e planejamento em proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica. Ou seja, a Constituição e a Lei impedem a execução de atividades na forma proposta pela MPV, sobretudo do fornecimento de assinaturas eletrônicas avançadas.

O ITI é uma autarquia federal que desempenha o papel de Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, responsável por fiscalizar e exercer o papel da principal autoridade da estrutura das assinaturas eletrônicas qualificadas. Atribuir a competência de emissão de assinaturas eletrônicas avançadas para os usuários finais para o ITI como proposto na MPV, além de representar violação aos princípios constitucionais, não é coerente com o Estado democrático de direito. Isto porque, o texto original propõe, de forma análoga, que a “Agência Nacional de Saúde” pudesse oferecer “planos de saúde” – ou seja, que o órgão fiscalizador de uma infraestrutura de assinaturas eletrônicas (o ITI) também pudesse concorrer com o mercado, para qualquer que fosse a destinação dos produtos oferecidos ou o tipo de assinaturas.

Ainda, o ITI é a principal entidade da infraestrutura nacional das assinaturas eletrônicas qualificadas, não havendo nenhuma coerência para que forneça qualquer tipo de serviço ou estudos sobre quaisquer outras matérias que não a que justifique a sua existência, que é ser a Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil. Assim, o texto proposto no PLV deve restringir que todas as competências do ITI estejam delimitadas ao âmbito das assinaturas eletrônicas qualificadas o que garante, em consequência, a absoluta autonomia dos entes e dos poderes para dispor sobre assinaturas eletrônicas simples e avançadas em seus respectivos âmbitos, sem qualquer tipo de interferência e em regime de livre mercado, permitida a participação da iniciativa privada na forma da Lei.

Não obstante, a legislação vigente prevê a existência de uma entidade editora de políticas do mais alto nível de assinaturas eletrônicas qualificadas – o Comitê Gestor da ICP-Brasil (MP nº 2.200-2/2001). Em sendo o colegiado representativo do Poder Público e da sociedade civil organizada, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República, a edição de normas no âmbito das assinaturas eletrônicas qualificadas

8 CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA - Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

9 LEI Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019 - Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

deve ser reforçada como de sua exclusiva competência, devidamente assistida por uma Comissão Técnica Executiva, na forma do PLV. Sob este aspecto, é válido registrar que o PLV não cria nenhum cargo, função ou emprego público, cuja competência é privativa do Presidente da República (II, do §1º do art. 61 da CF/88). Em verdade, complementa disposição sobre o órgão regulador e executor de políticas no âmbito das assinaturas eletrônicas qualificadas (Comitê Gestor e Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, respectivamente, conforme disposição da Medida Provisória nº 2.200-2/2001), e o órgão de assessoramento técnico não remunerado do colegiado e que, portanto, não gera nenhum impacto de ordem financeira e orçamentária.

Assim, estritamente no âmbito das assinaturas eletrônicas qualificadas, caberá ao ITI emitir Instruções para orientação quanto à aplicação das Resoluções expedidas pelo Comitê Gestor, fomentando a utilização das assinaturas eletrônicas qualificadas no âmbito do Poder Público, inclusive mediante dispositivos móveis.

Ante o exposto, para corrigir a tecnicidade legislativa apontada, sugerimos a supressão de dispositivos que retiram autonomia dos entes e órgãos em dispor sobre as regras específicas em seus respectivos âmbitos e delimitação de atuação do ITI (ajuste do art. 5 e parágrafo único).

Desde que estando limitado a dispor sobre as regras gerais, o projeto de lei de conversão da MPV será um importante aprimoramento sobre a interação do particular com o Poder Público, resguardadas as competências concorrentes e legislação vigente.

B2. JURIDICIDADE/LEGALIDADE

➤ FÉ DE DOCUMENTOS E ATOS OFICIAIS/ EFEITOS *ERGA OMNES* DE ATOS DE PARTICULARES PERANTE O PODER PÚBLICO

É possível afirmar que o Poder Público tem a prerrogativa de estabelecer, no âmbito da sua competência, os critérios de comunicação com os particulares. Tal afirmação, contudo, depende das seguintes premissas:

- a) O relacionamento do particular mediante uso de assinaturas menos confiáveis deve ter sido aceita pelo usuário e os seus efeitos devem ser restritos única e tão somente ao próprio usuário (§2º da MP nº 2.200-2/2001¹⁰) e, por consequência;

10 MEDIDA PROVISÓRIA No 2.200-2, DE 24 DE AGOSTO DE 2001 - Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória. § 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei no 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil. § 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e





CÂMARA DOS DEPUTADOS

- b) Deve-se exigir assinaturas eletrônicas robustas para as situações em que a interação do particular com o Poder Público envolva direitos de terceiros e/ou devam possuir efeitos *erga omnes* (inciso II do art. 19 da CF/88¹¹).

Tais afirmações têm fundamento na legislação brasileira vigente que prevê um único tipo de assinatura eletrônica oponível contra terceiros independentemente de aceitação das partes. Trata-se das assinaturas eletrônicas qualificadas, reconhecidas com essa magnitude no texto na MPV nº 983/2020, reguladas pela MP nº 2.200-2/2001 e perenizada pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

Ou seja, em observância ao princípio da legalidade (art. 37 CF/88), uma vez inalterada a MP nº 2.200-2/2001 pela MPV nº 983/2020, o uso de assinaturas eletrônicas menos robustas para comunicação com o Poder Público deve respeitar as premissas garantidoras dos direitos de terceiros.

Fica claro que a MPV nº 983/2020 não tem por objetivo revogar ou dispor contrariamente ao que prevê a MP nº 2.200-2/2001 e sim complementar o assunto em respeito às suas disposições¹².

Sem prejuízo do disposto acima e com a mesma fundamentação, por sua natureza, os documentos públicos devem ser oponíveis a terceiros independentemente de aceitação das partes e, para tanto, toda a comunicação que partir dos entes públicos com os particulares e entre os entes públicos devem se valer das assinaturas eletrônicas mais seguras, reforçadas na MPV nº 983/2020. Sobre a fé dos documentos oficiais, o STF se posicionou:

O art. 19, II, da Carta da República determina que se **resguarde a boa-fé das informações constantes de documentos oficiais** e daqueles que as recebem e delas se utilizam nas relações jurídicas. **Havendo quebra do binômio lealdade/confiança na prestação do serviço estatal, o princípio da boa-fé há de incidir** a fim de que, no exercício hermenêutico da relação a envolver o Direito e os fatos, as consequências jurídicas reconhecidas sejam efetivamente justas.

[[RE 964.139 ED-AgR](#), rel. p/ o ac. min. Dias Toffoli, j. 7-11-2017, 2ª T, DJE de 23-3-2018.]

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.

11 CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA - Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II - recusar fé aos documentos públicos;

12 LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998 - Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...] IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se **destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.**





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O uso das assinaturas eletrônicas qualificadas (certificados digitais da ICP-Brasil) garante a autoria dos atos oficiais, tal como defende a Procuradoria-Geral Federal especializada do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (PFE-ITI) - PARECER n. 00378/2019/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU – que harmoniza o teor da legislação vigente com o teor da MPV nº 983/2020, senão vejamos:

[...] 2. A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira-ICP-Brasil [...] possui **âmbito de aplicação nacional**, requisito este que é necessário para garantir sua **interoperabilidade no plano interno**.

3. Nos termos do art. 10, §1º, da MP nº 2.200-2/2001, a única espécie de assinatura eletrônica equiparada à assinatura manuscrita no direito positivo brasileiro é a assinatura digital produzida com o uso do processo de certificação digital da ICP-Brasil. Via de consequência, sempre que a lei exija a assinatura como condição de validade ou de eficácia de um ato ou negócio jurídico, tal condição somente restará atendida, no meio eletrônico, mediante a utilização da assinatura com uso de certificação digital da ICP-Brasil.

4. Tendo em vista o princípio da legalidade estrita, que rege a atividade administrativa, a possibilidade da utilização de meios eletrônicos pela Administração Pública está condicionada à prévia previsão legal que a admita, a qual foi albergada pelo art. 10, caput, e §1º da MP nº 2.200-2/2001.

5. Com base no art. 10, caput, e §1º da MP nº 2.200-2/2001, e tendo em vista os **princípios da legalidade, eficiência e razoabilidade, é admissível a utilização de meios eletrônicos por parte da Administração Pública, inclusive para a prática de atos administrativos aptos a produzir efeitos no âmbito administrativo, nos moldes do art. 22, §1º da Lei nº 9.784/99, desde que mediante a utilização de certificação digital proveniente da ICP-Brasil.**

6. O §2º do art. 10 da MP nº 2.200-2/2001 - que admite a utilização de outros meios de comprovação da autoria e integridade de documentos produzidos em forma eletrônica, inclusive a utilização de certificados digitais não emitidos pela ICP-Brasil, **desde que assim sejam pelas partes ou pela pessoa a quem for oposto o documento - aplica-se exclusivamente** Às manifestações de vontade realizadas no âmbito provado, sendo inaplicáveis nos atos do Poder Público, uma vez que estes possuem fé pública, independem de aceitação da parte contrária e tem sua validade condicionada à observância de requisitos formais específicos. [...]

Em consonância com as exposições anteriores, tem-se que o uso das assinaturas eletrônicas qualificadas pelas pessoas naturais e pessoas jurídicas de direito privado também devem ser tidas como confiáveis para a prática de diversos atos, especialmente para documentos particulares que necessitam ser levados a registros perante entes e Poderes Públicos em todas as esferas, para que tenham efeitos perante





CÂMARA DOS DEPUTADOS

terceiros, em especial as juntas comerciais, registros públicos de pessoas jurídicas e órgãos de classe.

Ainda, as certidões expedidas por entes públicos, para que tenham efeitos jurídicos erga omnes, devem ser assinadas mediante assinaturas eletrônicas qualificadas, nas quais também se inserem as certidões expedidas no âmbito da justiça eleitoral, com proposta de redação apresentada no projeto de lei de conversão anexo.

No que concerne às interações com os entes públicos que envolvam informações sob sigilo, o PLV apresenta um importante aprimoramento em absoluta observância às disposições constitucionais e legais em vigor, sobretudo quanto ao sigilo fiscal.

A Constituição Federal Brasileira dispõe no parágrafo 1º do artigo 145 que é facultado “à administração tributária [...] identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”. Ou seja, a administração tributária sempre deve observar os direitos individuais previstos na constituição e na Lei. As informações sob sigilo fiscal integram a esfera privada dos indivíduos e, portanto, são protegidas pelo inciso X¹³ do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira.

Por força da legislação mencionada, as informações sob sigilo fiscal devem ser tratadas sob altíssimo rigor, inclusive em meio eletrônico, mediante utilização de sistemas certificados e com garantia de rastreabilidade de acesso. Foi neste sentido, inclusive, que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar ações diretas de inconstitucionalidades que recaiam sobre o sigilo bancário e fiscal, posicionou-se pela imprescindibilidade da existência de sistemas eletrônicos de segurança que sejam certificados e com registro de acesso¹⁴ para tratamento das informações sob sigilo, dos quais são utilizados os certificados digitais da ICP-Brasil (assinaturas eletrônicas qualificadas) por força da legislação vigente (MP nº 2.200-2/2001).

Desta forma, de um lado, o PLV visa positivar o que na prática já tem ocorrido, ou seja, que as interações que envolvam sigilo fiscal de pessoas físicas e jurídicas sejam realizadas sob a égide da assinatura eletrônica mais segura prevista na legislação (as

13 CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA – “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] X - são invioláveis a **intimidade, a vida privada**, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a **indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação**”

14 ADI 2390/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 17 e 18.2.2016. (ADI-2390), ADI 2386/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 17 e 18.2.2016. (ADI-2386), ADI 2397/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 17 e 18.2.2016. (ADI-2397), ADI 2859/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 17 e 18.2.2016. (ADI-2859) .Relator: MIN. DIAS TOFFOLI. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 21/10/2016 - ATA Nº 160/2016. DJE nº 225, divulgado em 20/10/2016.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

assinaturas eletrônicas qualificadas), em proteção aos cidadãos e às pessoas jurídicas, suas respectivas informações e assinaturas em meio eletrônico.

Por outro lado, o PLV também deve garantir que os servidores e ocupantes de cargos públicos que lidem com informações sob sigilo igualmente o façam mediante utilização das assinaturas eletrônicas qualificadas, disposição esta que já veio contida no texto original da MPV, posto que a lei vigente já tipifica administrativa e criminalmente a revelação de sigilo em diversos dispositivos (art. 325 do Código Penal¹⁵; Art. 132, IX da Lei nº 8.112/1990¹⁶; art. 11, III da Lei nº¹⁷; §3 do art. 7º da lei nº Lei nº 8.021, de 12 de abril de 1990¹⁸, etc.). Na esfera do sigilo fiscal, é desta forma que assevera o artigo 198 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Art. 198 Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001).

Sendo assim, o PLV contempla um ajuste em relação à MPV como forma de proteção aos próprios servidores, ao erário, ao cidadão e às pessoas jurídicas, mediante a utilização de assinaturas eletrônicas qualificadas para acesso às informações protegidas por sigilo constitucional, legal ou fiscal, permitindo a rastreabilidade e a autenticidade das assinaturas e das informações sob sigilo.

Com o objetivo de contribuir para a universalização de serviços públicos prestados eletronicamente, o PLV prevê que o Poder executivo competente, a partir de critérios específicos, possa permitir a utilização de assinaturas simples e avançadas

15 CÓDIGO PENAL BRASILEIRO - Violação de sigilo funcional - Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, se o fato não constitui crime mais grave. § 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem: I – permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública; II – se utiliza, indevidamente, do acesso restrito. § 2º Se a ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

16 LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990 - “Art.132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...] IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo”

17 LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992 – “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo”

18 LEI Nº 8.021, DE 12 DE ABRIL DE 1990 - "Art. 7º A autoridade fiscal do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento poderá proceder a exames de documentos, livros e registros das Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, bem como solicitar a prestação de esclarecimentos e informações a respeito de operações por elas praticadas, inclusive em relação a terceiros. [...] § 3º O servidor que revelar, informações que tiver obtido na forma deste artigo estará sujeito às penas previstas no art. 325 do Código Penal Brasileiro".





CÂMARA DOS DEPUTADOS

exclusivamente para as pessoas naturais (sobre informações da própria pessoa física) e aos Microempreendedores Individuais (MEIs) - que também são pessoas físicas equiparadas à pessoas jurídicas por desempenharem atividade econômica de baixo risco.

Logo, para atendimento ao princípio da constitucionalidade e compatibilização com as normas vigentes (art. 7º, inciso IV da Lei Complementar nº 95/1998¹⁹), uma vez que a MPV nº 983/2020 vem a complementar a MP nº 2.200-2/2001, deve-se garantir mediante adequações ao artigo 3º da MP:

- a) **Que todas as interações dos entes públicos com particulares e entre entes públicos sejam realizadas mediante utilização de assinaturas eletrônicas qualificadas;**
- b) **Que todas as interações dos particulares com os entes públicos que tiverem relações com direitos de terceiros e/ou necessitem ter efeitos *erga omnes* sejam realizadas mediante utilização de assinaturas eletrônicas qualificadas; e**
- c) **Que todas as interações realizadas pelos particulares com os entes públicos que não tiverem relações com direitos de terceiros ou não necessitem ter efeito *erga omnes* possam ser realizadas mediante o uso de assinaturas eletrônicas simples e avançadas de acordo com o nível de criticidade do relacionamento eletrônico;**
- d) **Que as interações sobre informações sob sigilo constitucional, legal e fiscal sejam realizadas mediante utilização das assinaturas eletrônicas qualificadas, ressalvadas as interações de pessoas físicas e de MEIs, de acordo com a análise de risco dos entes competentes para os serviços de menor criticidade, que podem ser realizadas mediante as assinaturas simples e avançadas.**

B3. TÉCNICA LEGISLATIVA

19 Art. 7o O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...] IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, **exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica**, vinculando-se a esta por remissão expressa.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

➤ DETALHAMENTO DO OBJETO - DEFINIÇÕES

Para a elaboração de leis e Medidas Provisórias, o artigo 7º da Lei Complementar nº 95/1998, abaixo transcrito, dispõe:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de **um único objeto**;

II - a lei **não conterá matéria estranha a seu objeto** ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o **âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica** quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Para o melhor atendimento ao disposto no artigo supramencionado, sugerimos a inclusão de artigo que garanta uma melhor compreensão sobre a matéria disposta na Medida Provisória, com adição de definições necessárias para a entendimento dos dispositivos nela contidos.

➤ OBJETO ÚNICO

Ademais, verifica-se que o âmbito de aplicação da MPV considera dois temas totalmente distintos: “**assinaturas eletrônicas**” e “**softwares desenvolvidos por entes públicos**”.

A urgência do primeiro objeto foi muito bem explicitada na exposição de motivos da MP: garantir que a interação dos particulares com o ente público ocorra de forma eletrônica com segurança, observados os requisitos aplicáveis, sobretudo motivado pelas regras de distanciamento social impostas para o combate ao novo Coronavírus. Essa justificativa corrobora com a abrangência da MPV sobre as questões de saúde, dado o momento vivido, combinado com as preocupações sobre a proteção dos dados de saúde da população, bem como da fidedignidade dos receituários e prontuários em meio eletrônico.

Sob este último ponto, vale salientar que o Presidente da República, em consonância com tudo que já foi exposto até agora neste relatório, apresentou em suas razões de veto de dispositivos da Lei nº 13.989, de 15 de abril de 2020, que dispõe sobre o uso da telemedicina durante a crise causada pelo coronavírus, que **as assinaturas**





CÂMARA DOS DEPUTADOS

eletrônicas qualificadas (mediante certificados digitais da ICP-Brasil) são as únicas capazes de garantir o interesse público:

“A propositura legislativa, ao dispor que serão válidas as receitas médicas apresentadas em suporte digital, desde que possuam assinatura eletrônica ou digitalizada do profissional que realizou a prescrição, sendo dispensada sua apresentação em meio físico, **ofende o interesse público e gera risco sanitário à população, por equiparar a validade e autenticidade de um mero documento digitalizado, e de fácil adulteração, ao documento eletrônico com assinatura digital com certificados ICP-Brasil (Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira)**, como meio hábil para a prescrição de receitas de controle especial e nas prescrições de antimicrobianos, o que poderia gerar o colapso no sistema atual de controle de venda de medicamentos controlados, abrindo espaço para uma disparada no consumo de opioides e outras drogas do gênero, em descompasso com as normas técnicas de segurança e controle da Agência de Vigilância Sanitária – Anvisa.”

O posicionamento do Presidente da República reflete o que dispõe a MP nº 2.200-2/2001 e a MPV nº 983/2020, além de reforçar a importância do uso de assinaturas eletrônicas qualificadas para as transações e interações sobre assuntos sensíveis e de interesse público.

No entanto, o outro objeto regulado pela MPV (“*softwares desenvolvidos por entes públicos*”), para esteja presente conexão temática com a MPV, deve estar delimitado aos softwares desenvolvidos exclusivamente pelos entes públicos, sem abranger softwares de terceiros, situação em que necessitará de proposição legislativa autônoma.

Neste sentido, como aprimoramento da técnica legislativa, sugerimos a redução da abrangência do artigo 8º na forma do PLV anexo para que suas disposições sejam aplicáveis exclusivamente aos softwares desenvolvidos por entes públicos.

Desde que feitas as adequações dispostas acima, que não prejudicam o objetivo principal da MPV (*assinaturas eletrônicas em comunicação com entes públicos e em questões de saúde*) e aprimoram sua técnica legislativa, votamos que a matéria tratada na MPV não esbarra em qualquer das hipóteses de vedação à edição de medidas provisórias (art. 62, § 1º, da CF), inserindo-se entre os assuntos de competência legislativa da União, que devem ser deliberados pelo Congresso Nacional.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

C) DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que:

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Sobre esses pressupostos, registre-se a análise presente na Nota Técnica nº 68, de 2020²⁰, da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, concluiu que “*do exame realizado, não foram encontrados indícios que apontassem qualquer inadequação ou incompatibilidade da MP n.º 983, de 2020, com a legislação financeira e orçamentária em vigor, ou concernente a eventual repercussão líquida, certa e inescapável sobre receitas ou despesas públicas da União*”.

Insta salientar que o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023 (Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019) estabelece como diretriz “*o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado*” (art. 3º, inciso I).

Sendo a digitalização de serviços públicos uma das diretrizes da adequação orçamentária e financeira da União (o que também reforça a restrição da abrangência da Medida Provisória), a matéria reputa-se compatível e adequada em termos orçamentários e financeiros.

D) DO MÉRITO

Traçadas as considerações anteriores, o objeto de regulação da Medida Provisória nº 983/2020 é de enorme relevância: estabelecer condições mínimas para que assinaturas eletrônicas sejam utilizadas pelos particulares em comunicação e interação com o Poder Público.

A MPV teve por objetivo adicionar à assinatura eletrônica já consolidada na legislação brasileira (assinatura qualificada – certificados digitais da ICP-Brasil) mais 2 tipos de assinaturas para serem utilizadas perante o Poder Público – simples e avançadas -, classificadas no artigo 2º abaixo transcrito:

20 Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8126889&ts=1593197969236&disposition=inline>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 2º [...]:

I - **assinatura eletrônica simples** - aquela que:

- a) permite identificar o seu signatário; e
- b) anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;

II - **assinatura eletrônica avançada** - aquela que:

- a) está associada ao signatário de maneira unívoca;
- b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo; e
- c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável; e

III - **assinatura eletrônica qualificada** - aquela que utiliza certificado digital, nos termos do disposto na Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

No Decreto nº 10.332/2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, ganha destaque, no contexto da MPV nº 983/2020 o Objetivo 12 do anexo do Decreto, que estabelece:

Objetivo 12 - Identidade digital ao cidadão

[...]

Iniciativa 12.2. Disponibilizar **identidade digital** ao cidadão, com expectativa de emissão de quarenta milhões, até 2022.

[...]

Iniciativa 12.4. Disponibilizar novos mecanismos de assinatura digital ao cidadão, até 2022.

Iniciativa 12.5. **Incentivar o uso de assinaturas digitais com alto nível de segurança.**

[...]

Ao reunirmos os objetivos do Decreto nº 10.332/2020 com o texto da MPV nº 983/2020, é cristalino o interesse do Governo Federal de, mediante a massificação de assinaturas eletrônicas aos cidadãos, digitalizar os serviços públicos tornando-os mais eficientes e modernos - e, ainda, estendê-los para todos os poderes e entes públicos, tal como prevê o texto original da MP. Garantido no projeto de lei de conversão que a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

disposição legal estará restrita a tratar em termos gerais sobre o uso de assinaturas eletrônicas no âmbito do Poder Público e que estará assegurada a garantia da autonomia dos entes, certamente os seus efeitos serão positivos para toda a República Federativa.

Nesta toada, é importante que as interações eletrônicas guardem compatibilidade com os tipos de assinaturas utilizados, sendo certo que a assinatura eletrônica qualificada é que detém maior grau de segurança e oponibilidade perante terceiros tal como reconhecido pelo texto da MPV nº 983/2020.

Desta forma, é importante reiterar que a edição da MPV nº 983/2020 possui louvável objetivo e aproximará as práticas brasileiras às do restante dos países desenvolvidos. Todos buscam modernização de serviços com segurança e acreditam que as identidades digitais serão importantes ferramentas para estes objetivos.

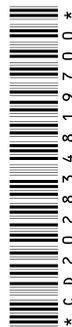
Contudo, tal como já exposto nas avaliações de constitucionalidade e juridicidade (**B1 e B2**) as interações que exigem proteção e/ou sigilo legal e constitucional não podem retroceder em termos de segurança tecnológica e jurídica, o que reforça a necessidade de que sejam feitos ajustes na proposta original do Poder Executivo com vistas a que os objetivos sejam plenamente alcançados e que seja mantida a segurança e a estabilidade jurídica.

Ainda há de se observar que com o crescente uso dos meios digitais para requisição de serviços públicos, existirá a eventual possibilidade de um aumento nas tentativas de fraudes. Um recente relato de suposta existência de fraudes ocorridas por serviços prestados eletronicamente recai sobre a requisição do Auxílio Emergencial²¹. Diante dos múltiplos riscos sobre direitos coletivos e difusos (transindividuais), é dever de ofício do Poder Executivo e do Legislador, garantir a compatibilidade da segurança das interações eletrônicas com o Poder Público mediante o uso das assinaturas eletrônicas apropriadas, de acordo com o risco envolvido na transação.

A partir do exposto, considerando o interesse em universalizar os serviços públicos de forma eletrônica, temos que o nível menos robusto de assinatura eletrônica é o de assinaturas simples e que, portanto, seu uso deve ser reservado para situações menos complexas e cotidianas.

A exemplo destes tipos de assinaturas, temos o login e senha e a autenticação biométrica remota, mais suscetíveis a uso indevido e possíveis fraudes. Contudo, dada sua facilidade e comodidade, são importantes para interações simplificadas, já que dependem apenas de que seja possível a identificação do signatário e que anexe ou associe dados a outros dados em formato eletrônico do signatário (art. 2º, inciso I).

21 Disponível em <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/06-noticias-de-junho-de-2020/informacoes-sobre-denuncias-de-fraudes-no-auxilio-emergencial> e <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22591/auxilio-emergencial-caixa-explica-medidas-para-combater-fraudes>.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

As assinaturas avançadas, por dependerem de requisitos que serão definidos a cargo de cada ente ou poder e por possuírem nível médio de segurança, poderão ser utilizadas para as interações de grau intermediário de criticidade.

Com um nível mais complexo, as assinaturas qualificadas possuem requisitos que foram muito bem explorados pelo Advogado e ex-Procurador do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, Fabiano Menke²², inclusive em comparação com as assinaturas avançadas (menos robustas do que as qualificadas), senão vejamos:

O segundo nível de assinatura eletrônica é a avançada [...]. Decompondo os requisitos, o primeiro deles, “associação unívoca” ao signatário, quer indicar que a assinatura deve estar a ele vinculada de modo inequívoco, isto é, sem suscitar qualquer dúvida de que é a ele e não a outra pessoa. Os procedimentos de associação inequívoca ao signatário não foram determinados na MP 983 [...]. Os padrões mais altos de segurança para associar inequivocamente uma assinatura a um titular são os dos procedimentos da ICP-Brasil, onde há a previsão de identificação presencial do usuário para que lhe seja atribuído um certificado digital. [...]

O segundo requisito é o de que o signatário possa operar sob o seu controle exclusivo, com elevado nível de confiança, os dados para a criação da assinatura eletrônica. Essa operação sob controle exclusivo remete ao acesso ao mecanismo de criação de assinatura. Por exemplo, a partir da posse de um cartão inteligente ou de um token onde estejam armazenados de modo seguro os dados para a criação da assinatura, que no âmbito dos mecanismos da ICP-Brasil da MP 2.200-2, são denominados de chave privada. **Note-se a sutil diferença entre o que diz a MP 2.200-2 no que diz respeito ao controle dos dados de criação da assinatura e o que diz a regra da MP 983 relativa às assinaturas avançadas. A MP 2.200-2, por tratar de um mecanismo com nível de segurança mais elevado, é mais assertiva, referindo que “O par de chaves criptográficas será gerado sempre pelo próprio titular e sua chave privada de assinatura será de seu exclusivo controle, uso e conhecimento”. Já a assinatura eletrônica avançada da MP 983 contempla as expressões que o signatário “pode”, “com elevado nível de confiança”, “operar sob o seu controle exclusivo”, o que indica que há uma maior flexibilidade** deste texto legal.

No que diz respeito ao terceiro requisito da assinatura eletrônica avançada, que estabelece que a assinatura eletrônica será relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior seja detectável é de se concluir que ele remete ao atributo de integridade do documento eletrônico, isto é, a sua não alteração. A integridade pode ser obtida pelo emprego da criptografia assimétrica, baseada em conceitos matemáticos de algoritmos de hash e de assinatura. [...]

Finalmente, **o terceiro e mais seguro nível na classificação das assinaturas eletrônica na dicção da MP 983 é o das assinaturas eletrônicas**

22 MENKE, Fabiano. A Medida Provisória nº 983 e a classificação das assinaturas eletrônicas: comparação com a Medida Provisória nº 2.200-2 de 2001. Disponível em <<https://menkeadvogados.com.br/wp-content/uploads/2020/06/ArtigoCryptoID.pdf>>.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

qualificadas, que se baseia justamente na utilização do certificado digital nos termos do disposto na Medida Provisória nº 2.200-2.

A partir da leitura acima, percebe-se a diferença entre as assinaturas eletrônicas avançadas e as assinaturas eletrônicas qualificadas em que estas são as mais seguras, a partir de suas normas, padrões e procedimentos altamente rigorosos e aquelas com definições que permitem certa flexibilização e, portanto, reduzem a sua segurança em comparação com as outras (qualificadas).

Reitera-se que as assinaturas eletrônicas qualificadas demandam **(i)** a identificação presencial dos indivíduos (realizadas mediante a sua presença física ou por videoconferência realizada por a uma entidade credenciada e auditada na infraestrutura); e **(ii)** o exclusivo controle, uso e conhecimento das chaves privadas de assinaturas do titular. A identificação presencial das pessoas para emissão de seus certificados digitais mitiga a ocorrência de fraudes diversas e o controle exclusivo do acesso a chave privada que permite a geração das assinaturas eletrônicas garante: “**aquilo que só eu sou**” (após a identificação presencial, cadastro e confirmação biométricos); “**aquilo que só eu sei**” (senha de acesso às chaves privadas de geração das assinaturas eletrônicas qualificadas); e “**aquilo que só eu tenho**” (o controle de acesso à chave privada que só pode ser utilizada por quem é o seu titular, que estiver sob sua posse e que souber a senha de uso).

Reunindo as prerrogativas acima mencionadas, gera-se um tipo de assinatura eletrônica altamente segura, que é equiparada à assinatura manuscrita pela lei vigente e que, portanto, deve ser destinada para as situações que envolvam questões mais complexas, de cunho obrigacional, com necessidade de garantir efeitos perante terceiros, sigilosas e sensíveis – tanto para interação entre entes públicos e atos realizados neste âmbito, quanto para a interação do particular com o Poder Público.

E, justamente por possuírem requisitos mais robustos com base nas disposições da lei regente, os certificados digitais da ICP-Brasil (que geram as assinaturas eletrônicas qualificadas) garantem a sua interoperabilidade e, portanto, devem ser aceitos pelos entes públicos descritos na MPV pra todas as formas de interação, com base no inciso iii do parágrafo 1º do artigo 3º da MPV nº 983, que dispõe:

Art. 3 [...]

§1º [...]

III - a assinatura eletrônica qualificada será admitida em qualquer comunicação eletrônica com ente público.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Além da interoperabilidade, as assinaturas qualificadas são as únicas equiparadas às assinaturas manuscritas por força de Lei, tal como no padrão europeu²³ (art. 10, §1º da MP nº 2.200-2/2001). Ademais, todos os prestadores de serviços no âmbito das assinaturas qualificadas, ou seja, no âmbito da ICP-Brasil, devem passar por rigoroso processo de credenciamento, atender às normas editadas pelo Comitê Gestor e estão sujeitos à fiscalização e auditorias operacionais de garantia de sua conformidade.

Não obstante, toda a infraestrutura opera sob a égide da Autoridade Certificadora Raiz, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI (vinculado a Casa Civil da Presidência da República), entidade que confere ainda maior fiabilidade a toda a infraestrutura de assinaturas eletrônicas qualificadas, a quem compete fiscalizar todos os demais entes da ICP-Brasil credenciá-los e está igualmente sujeita à fiscalização auditoria e às normas editadas exclusivamente pelo Comitê Gestor da Infraestrutura. Por esta razão, sendo a Autoridade Certificadora máxima e responsável pela fiscalização de toda a ICP-Brasil, é vedado a AC RAIZ, ou seja, ao ITI, emitir certificados aos usuários finais e seu âmbito de atuação é restrito às assinaturas qualificadas, por motivos imperiosos.

O parágrafo 3º do artigo 3º da MPV estabelece que as assinaturas eletrônicas qualificadas necessariamente sejam aceitas para todos os tipos de transações e comunicações com o Poder Público e, ainda, que são de uso obrigatório: 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.

A MP, portanto, reforçou que os atos sensíveis devam ser realizados mediante utilização das assinaturas eletrônicas mais robustas, permitindo, de forma resumida, que as comunicações e assuntos que não sejam protegidos por grau de sigilo sejam acessadas mediante uso de assinaturas simples.

Contudo, conforme explicitado anteriormente, há uma importante diferenciação entre as assinaturas eletrônicas avançadas e qualificadas, devendo constar correções no projeto de lei de conversão para:

- a) considerar os aspectos legais vigentes na Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e não alterados pela presente MPV, dentre eles que apenas as assinaturas qualificadas possuem efeitos *erga omnes* justificáveis pela legislação vigente (supressão do §6º do art.3º);

²³ Regulamento (UE) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativo à identificação eletrônica e aos serviços de confiança para as transações eletrônicas no mercado interno e que revoga a Diretiva 1999/93/CE - "Artigo 25. Efeitos legais das assinaturas eletrônicas [...] 2. A assinatura eletrônica qualificada tem um efeito legal equivalente ao de uma assinatura manuscrita. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32014R0910>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

- b) que as informações que possuam classificação de sigilo por ato do ente ou por determinação constitucional ou legal sejam acessadas mediante a mais alta e robusta forma de assinatura eletrônica prevista na legislação (adequações aos parágrafos do art. 3º); e
- c) que as informações e interações que envolvam direitos de terceiros e necessitem ter efeitos *erga omnes*; e montantes financeiros de relevância; sejam sempre praticados mediante o uso das assinaturas qualificadas (certificados digitais da ICP-Brasil), por todos os motivos já expostos (adequações aos parágrafos do art. 3º).

Ainda, há de se reforçar, em fundamentação às correções acima ponderadas, que em âmbito federal já vigora Lei que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos (Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017). A lei vigente estabelece que os usuários, nos moldes do artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal Brasileira²⁴, podem apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos, inclusive em meio eletrônico, no qual “**respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a administração pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário**” (art. 10, parágrafo 5º).

A Administração Pública (em sentido amplo no caso desta Lei), independentemente do disposto na MPV, já podia requerer certificação da identidade do usuário para serviços públicos eletrônicos, sendo seu dever de ofício, de acordo com a legislação específica de sigilo e proteção de dados, estabelecer a forma de certificação compatível. Com a edição da MPV nº 983/2020, além da certificação (no sentido de autenticação, identificação segura), visou-se estabelecer as formas de assinaturas eletrônicas para relacionamento com o Poder Público.

Ante todo o exposto, o projeto de lei de conversão anexo visa garantir que que as assinaturas eletrônicas qualificadas sejam destinadas às situações de maior criticidade, sensibilidade e responsabilidade pública (adequações ao §1º e §2º do art. 3º) em “interações” eletrônicas com o Poder Público (termo mais abrangente do que “comunicação”, texto original da MP)

24 CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 – “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública”.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

E) DAS EMENDAS

Com base no Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, as emendas foram oferecidas em sistema eletrônico no prazo de 2 dias úteis após a publicação da Medida Provisória. Foram apresentadas 76 emendas, reunidas a partir dos artigos a que fazem menção e que serão abaixo explicitadas.

No que tange à constitucionalidade, as emendas obedecem às normas constitucionais, inclusive no que se refere à competência legislativa da União (art. 22, inciso I); atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (art. 48); e legitimidade da iniciativa concorrente (art. 61, caput).

Para uma melhor organização das proposições encaminhadas pelos respeitáveis parlamentares, as emendas estão organizadas por artigo e reunidas por grupos de conexão sobre seu assunto principal.

1. ARTIGO 1º

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	restringe abrangência da MPV para o Poder Executivo Federal e União	16, 31, 76	<p>Foram rejeitadas as emendas 16, 18, 31 e 76, muito embora as suas fundamentações corroborem com a necessidade de delimitar que a MPV trate de regras gerais e que garanta a autonomia dos entes federados e dos Poderes no estabelecimento de suas peculiaridades sobre a interação dos particulares com o Poder Público.</p> <p>Apesar de os textos sugeridos nas emendas não tenham sido incorporados ao projeto de lei de conversão anexo, foi incorporada a garantia da autonomia dos entes e dos Poderes sobre a determinação de seus critérios e regras, bem como sobre sua competência concorrente para dispor sobre regras administrativas, observados os preceitos gerais do projeto de lei de conversão.</p>



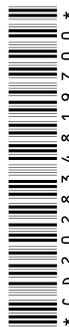


CÂMARA DOS DEPUTADOS

			O assunto já foi abordado na análise do mérito neste relatório, sem que seja necessário reiterar as argumentações.
B	suprime inciso I do §1º (exclusão dos processos judiciais)	26,38, 47	As emendas 26, 38 e 47 não foram acatadas porque o processo judicial é tema de legislação específica não alterada pela MPV (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015). No mais, o PLV, na forma do anexo, determina o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas para interações sob sigilo constitucional, legal ou fiscal, em absoluto alinhamento às fundamentações apresentadas nas emendas.
C	detalha a abrangência da Medida Provisória	18	IDEM A

2. ARTIGO 2º

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	inclui disposição sobre a revogação de assinaturas com segurança comprometida e segurança dados pessoais	17	O objeto da emenda 17 é de grande importância no que tange ao ônus da prova do cidadão em face do Poder Público no caso de comprometimento da segurança das assinaturas eletrônicas (especialmente as menos seguras) de sua titularidade em uma eventual manifestação de vontade que não tenha de fato partido do cidadão e possa resultar em prejuízos para o próprio titular, para terceiros e para o erário. Isso sem considerar os eventuais danos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

			<p>imateriais sobre o uso indevido das assinaturas para solicitação de serviços e informações de caráter sigiloso.</p> <p>Sobre este aspecto, é de suma importância salientar que a Lei de Acesso à Informação – LAI - dispõe que é “<i>dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção</i>” (art. 25 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Com base neste dever e sobretudo na responsabilidade do Estado de garantir que as pessoas que possuam acesso às informações sigilosas sejam de fato suas titulares ou as que a legislação permite o acesso, é de grande valia reforçá-lo neste ponto, inclusive sobre as responsabilidades incidentes sobre o Estado no caso de uso indevido também previsto na LAI:</p> <p style="text-align: right;">Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.</p> <p>Com base no exposto, a emenda 17 foi acatada de modo que parte de seu texto foi incorporado ao artigo 1º, como objeto do projeto de lei de conversão e a outra parte para assegurar que os usuários</p>
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------





CÂMARA DOS DEPUTADOS

			<p>possuam formas de cancelar ou revogar suas assinaturas em caso de comprometimento de segurança mitigando eventuais desdobramentos de uso de assinaturas eletrônicas de forma indevida, e, quiçá criminosa em prejuízo dos cidadãos de boa-fé.</p> <p>Ademais, sobre o ônus da prova, as situações mais críticas relacionadas à interação do particular com o ente público reforça a necessidade de que sejam realizadas mediante o uso das assinaturas eletrônicas qualificadas, ou seja, aquelas que possuem o nível mais alto de segurança.</p>
--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3. ARTIGO 3º

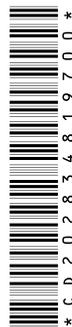
GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	inclui disposição sobre atuação dos officios da cidadania para a prestação de serviços aos entes abrangidos pela Medida Provisória	7, 13	A legislação vigente já considera os registradores civis de pessoas naturais como officios da cidadania aptos para a prestação de serviços diversos mediante convênios. Destarte, entendemos que o tema não guarda relação com o objeto da medida provisória, tendo sido rejeitadas as emendas 7 e 13 (§4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN).
B	aumenta o rol de hipóteses de obrigatoriedade de uso de assinaturas qualificadas	8, 10, 24, 27, 34, 44, 75	As emendas 27 e 75 foram acatadas, na forma do PLV, no sentido de garantir que o acesso, interação e comunicação eletrônica entre e com os entes públicos em que exista grau de sigilo por ato do Poder ou por determinação legal ou





CÂMARA DOS DEPUTADOS

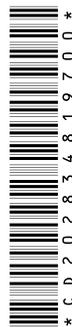
			<p>constitucional sejam exclusivamente realizadas com o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas.</p> <p>A emenda 10 foi parcialmente acatada. O ajuste na emenda visa atender à premissa de que a MPV não se aplica obrigatoriamente aos particulares, situação em que o texto da emenda apresentada não pôde ser integralmente acatado.</p> <p>As emendas 24, 34 e 44 foram parcialmente acatadas, de modo a incluir as interações sob sigilo fiscal e a emissão de notas fiscais eletrônicas com uso de assinaturas eletrônicas qualificadas.</p> <p>A emenda 8 expande o rol de utilização do mais robusto tipo de assinaturas para situações que, embora sejam aconselhadas ou até mesmo já utilizadas por força de atos normativos diversos e por opção de segurança, ultrapassa o nível de abrangência da Medida Provisória, que tem por objetivo atribuir segurança à comunicação das pessoas jurídicas e naturais com o Poder Público e entre os próprios entes do Poder Público. Neste sentido, algumas das proposições encaminhadas foram acatadas - e até mesmo já estavam contidas em emendas anteriores - e outras foram rejeitadas (incisos III, VI, VIII e IX)</p> <p>Especificamente sobre a incursão do inciso VI da emenda 8, parte da emenda sobre o sigilo fiscal já foi abarcado de forma mais ampla em emenda anterior. Contudo, as questões relacionadas a coleta do consentimento das pessoas naturais para uso de dados sensíveis, muito embora o tema mereça total atenção e cuidado do Poder Público,</p>
--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------





CÂMARA DOS DEPUTADOS

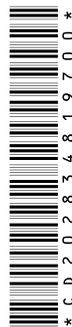
			considerando que a própria LGPD delimita o tratamento de dados pessoais e dados sensíveis pelos órgãos públicos em base legal, trata-se de hipótese que dispensa o consentimento.
C	adiciona as prerrogativas das assinaturas simples e avançadas às assinaturas qualificadas	9	A emenda 9 foi acatada integralmente considerando que as assinaturas qualificadas são as que possuem os requisitos mais robustos de segurança e que, portanto, devem servir para todas as demais hipóteses de interações previstas na Medida Provisória, inclusive sem a necessidade de cadastramento prévio para sua aceitabilidade.
D	confere aos notários a prerrogativa de aferição de condições dos usuários que não disponham de condições econômicas para possuir assinaturas qualificadas para atos de registros de imóveis	11, 63	Tal como disposto no item A, as emendas 11 e 63 foram rejeitadas porque o seu objeto não guarda relação com o tema da medida provisória, que limita-se a dispor sobre as regras gerais dos tipos de assinaturas eletrônicas hábeis para o relacionamento com o Poder Público. Pela mesma fundamentação, também foi rejeitada a emenda 60.
E	restringe abrangência para Poder Executivo Federal e União	16, 31, 76	Emendas 16, 31 e 76 foram rejeitadas na forma proposta, mas foi garantida a autonomia dos entes conforme projeto de lei de conversão anexo, mesmo motivo pelo qual também foram acatadas as emendas 18, 39 e 49.
F	suprime ingerência do Poder Executivo Federal nas	18, 39 e 49	IDEM E





CÂMARA DOS DEPUTADOS

	demais esferas e Poderes		
G	trata da não exigência de assinaturas qualificadas para pessoas sem condições econômicas	60	IDEM D
H	restringe a validade jurídica das assinaturas apenas às assinaturas qualificadas	25, 36, 52	As emendas 25, 30, 32, 36, 52 e 53 foram acatadas com ajustes na forma do projeto de lei de conversão anexo, considerando a legislação vigente.
I	delimita o uso de assinaturas eletrônicas em atividades notariais	29	A emenda 29 foi rejeitada por não aguardar relação com o objeto da Medida Provisória (§4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN).
J	reforça disposições do artigo 10 da MP nº 2.200-2/2001	30, 32, 53	IDEM H
K	dispõe que para prestação de serviços de assinaturas qualificadas e avançadas dependem de credenciamento perante o ITI	33, 51	As emendas 33, 51 e 67 foram rejeitadas por representarem ingerência na autonomia dos entes e Poderes abrangidos pela MP.



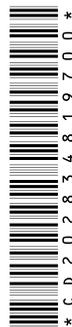


CÂMARA DOS DEPUTADOS

L	determina que os atos que dispuserem sobre os níveis de assinaturas a serem utilizados devem observar a proporcionalidade e o grau de segurança do ato	54	A emenda 54 foi acatada na forma do projeto de lei de conversão.
M	retira as atividades sobre registros imóveis da obrigatoriedade de uso de assinaturas eletrônicas qualificadas para que possam ser realizadas com as assinaturas eletrônicas avançadas	55	A emenda 55 foi rejeitada por tratar de tema legislativo não alterado pela Medida Provisória e que contraria as disposições sobre a segurança da fé dos documentos públicos oficiais bem como dos documentos particulares realizados perante o Poder Público e que devam ter efeitos contra terceiros.
N	a regra específica do Poder Executivo Federal poderá ser aplicada nos poderes e órgãos que não editarem regras próprias	67	IDEM K

4. ARTIGO 4º

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
-------	--------------------------	---------	-----------





CÂMARA DOS DEPUTADOS

A	atribui validade às assinaturas realizadas fora dos padrões durante a pandemia, apenas às simples e avançadas	21, 37, 46	Foram acatadas integralmente as emendas 21, 37 e 46 por revelarem a preocupação em flexibilização da utilização de assinaturas eletrônicas, inclusive de qualificadas, durante o período da pandemia e que podem resultar em insegurança jurídica.
B	dispõe sobre crime de falsidade ideológica sobre informações eletrônicas falsas	14	Foi rejeitada a emenda 14 por ausência de conexão com o objeto da MPV (§4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN). Contudo, importante salientar que o que se objetiva na emenda apresentada já é factível pela legislação penal, cível e administrativa vigente, uma vez que não há diferenciação da plataforma de utilização para a realização de declarações falsas e seus efeitos na Lei, ou seja, as declarações falsas em meio eletrônico já estão abrangidas pela legislação em vigor.

5. ARTIGO 5º

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	adiciona novas competências ao ITI e cria Comitê de monitoramento	1, 20, 71	Foram rejeitadas as emendas 1, 20 e 71 que, na contramão, atribuem outras competências ao ente público em ingerência indevida entre entes e poderes.
B	suprime poder normativo do ITI	18	Foram acatadas as emendas 5, 18, 22, 28, 40 e 50 por delimitarem a atribuição de competência à ente público que ofende, no texto original da MPV, a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

			autonomia dos demais entes abrangidos pela norma, inclusive de contratarem, licitarem ou aceitarem tipos de assinaturas que não sejam aqueles estabelecidos pela autarquia federal.
C	veda que o ITI forneça assinaturas eletrônicas às pessoas naturais e jurídicas	5, 28	IDEM B
D	suprime a integralidade do parágrafo que trata detalhadamente das novas competências do ITI	22, 40, 50	IDEM B

6. ARTIGO 6º

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	estabelece que os profissionais da saúde devem usar assinaturas qualificadas	8, 23, 48	Foram acatadas, com ajustes na forma do projeto de lei de conversão anexo, as emendas 8, 23 e 48 que determinam o uso de assinaturas qualificadas pelos profissionais da saúde. Tal determinação é de extrema relevância ao considerarmos a importância nacional de assegurar a confiabilidade dos documentos de saúde de forma geral, sejam prestados em âmbito público ou





CÂMARA DOS DEPUTADOS

			<p>privado, bem como que os dados de saúde são dados sensíveis pela Lei Geral de Proteção de Dados, merecendo o mais robusto nível de assinaturas eletrônicas previstos na legislação brasileira. Ademais, as emendas coadunam com as razões de veto de dispositivos da Lei nº 13.989, de 15 de abril de 2020, que dispõe sobre o uso da telemedicina durante a crise causada pelo coronavírus, que as assinaturas eletrônicas qualificadas (mediante certificados digitais da ICP-Brasil) são as únicas capazes de garantir o interesse público.</p> <p>Neste sentido, a obrigatoriedade de utilização das assinaturas eletrônicas qualificadas foi delimitada aos documentos que exigem maior segurança em termos de controle sanitário e de efeitos perante terceiros, quais sejam: os receituários de medicamentos controlados e os atestados médicos. Destarte, atribui-se competência à ANVISA ou ao Ministério da Saúde para dispor, no âmbito de suas competências e a partir da criticidade dos documentos subscritos pelos profissionais da saúde, sobre as hipóteses para utilização de assinaturas eletrônicas qualificadas ou avançadas nos demais documentos em questões de saúde.</p>
B	cria exceção aos profissionais de saúde da iniciativa privada para uso de assinaturas não previstas e reguladas pela MPV (não obrigação de uso	15	Pelas razões acima (A) e, considerando que a as assinaturas qualificadas têm regramento próprio, foi rejeitada a emenda 15.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

	de qualificadas)		
C	suprime parágrafo sobre prerrogativa da ANVISA dispor sobre as regras de validação das assinaturas	42	Sem prejuízo do acerto contido nas fundamentações da emenda 42, sua sugestão foi rejeitada para permitir que o órgão competente disponha sobre os requisitos necessários, em seu âmbito, nos documentos que menciona.

7. ARTIGO 7º

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	alterações na Lei sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos	2	As emendas 2 e 56 não foram incorporadas ao texto do PLV por tratarem de aspectos que cabem a regulação infralegal.
B	admite outras formas de assinaturas para profissionais da saúde da iniciativa privada (não obrigação de uso de qualificadas)	15	Pelas mesmas motivações expostas no artigo anterior (grupo A do art. 6º), foram acatadas as emendas 35 e 45 e rejeitada a emenda 15.
C	torna obrigatório	35, 45	IDEM B





CÂMARA DOS DEPUTADOS

	o uso de assinaturas qualificadas para os profissionais da saúde		
D	Criação de sistema de receituários de uso obrigatório no âmbito dos CRM	43	As emendas 43 e 65 foram rejeitadas por não guardarem relação com o tema da Medida Provisória e que, ainda, independem do presente ato legal para sua instituição e operacionalização.
E	Criação de central de receitas médicas no âmbito da ANVISA	65	IDEM D
F	disponibilização de receita física aos pacientes que tiverem dificuldades de acesso às receitas eletrônicas	56	IDEM A

8. ARTIGO 8º

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	disponibilização dos softwares para poder Público e	19, 62, 68, 69	Foi rejeitada a emenda 76, que restringe o âmbito de aplicação da Medida Provisória, uma vez garantida a autonomia dos entes no texto no projeto





CÂMARA DOS DEPUTADOS

	sociedade em geral		de lei de conversão anexo, bem como as emendas 19 , 62, 68 e 69 que ampliam a disponibilidade de softwares-livres para toda a sociedade.
B	suprime a integralidade do artigo	72	<p>O artigo 8º da MPV visa impor ao gestor público no bojo das contratações públicas o estabelecimento de regras que estão sujeitas ao arbítrio da conveniência e do poder discricionário, ou seja, limitando a autonomia do gestor público na contratação pública.</p> <p>Sem prejuízo, as contratações de softwares atualmente já podem ocorrer mediante o estabelecimento de regras sobre softwares abertos, cabendo ao gestor suas respectivas definições e aos entes contratados a concordância prévia ou não de sua submissão em regras de contratação desta natureza. De toda sorte, a inclusão do artigo 8º da MPV não vem acompanhada do peso da urgência e relevância do tratamento do assunto em sede de Medida Provisória, tal como exposto na análise do mérito realizada no item D deste relatório, sendo salutar o debate do tema no regular processo legislativo que permita maior participação social para a construção de condições que fomentem o uso de tecnologias e o incremento da economia brasileira.</p> <p>Neste aspecto, o escopo de abrangência do artigo foi delimitado, abrangendo apenas os softwares desenvolvidos exclusivamente pelos entes públicos, motivo pelo qual a emenda 72 foi rejeitada.</p>
C	restringe abrangência para	74	IDEM A





CÂMARA DOS DEPUTADOS

	Poder Executivo Federal e União		
--	------------------------------------	--	--

9. ARTIGO 9º

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	não exclusão de cidadãos para acesso aos serviços online independentemente do tipo de assinatura	12, 59, 61	A emendas 6, 12, 41, 59 e 61 foram rejeitadas posto que o objeto da Medida Provisória é estabelecer regras gerais sobre as assinaturas eletrônicas hábeis para interação com entes públicos e entre os entes públicos, sem prejuízo das formas convencionais de prestação de serviços públicos e sem prejuízo de regras específicas a serem estabelecidas pelos entes e poderes sobre as suas respectivas particularidades.
B	gratuidade de assinaturas qualificadas	6, 41	IDEM A
C	suprime a integralidade do artigo	16, 31, 76	A emendas 16, 31 e 76, ajustado o âmbito de aplicação da MP, foram rejeitadas, o que também levou a rejeição, em consequência, da emenda 58.
D	prorroga o prazo de implementação para Estados e Municípios	58	O uso das ferramentas eletrônicas para interação com o poder público, em todas as esferas, já é uma realidade e, sobretudo no momento vivido (pandemia causada pelo novo Coronavírus), ao menos a possibilidade de uso de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

			assinaturas qualificadas deve ser assegurado por todos os entes abrangidos, sem prejuízo das disposições complementares. Por essa razão, foram rejeitadas as emendas 58 e 57.
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

10. ARTIGO 10

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	prorroga o prazo de implementação para Estados e Municípios	57	IDEM D DO ARTIGO 9º

11. ARTIGO 11

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	suprime a integralidade do artigo (por técnica legislativa)	73	Muito embora a emenda 73 esteja correta em sua fundamentação, a revogação das alíneas para a substituição por incisos guarda melhor técnica legislativa (art. 10, inc. II da LC 95/1998), motivo pelo qual a emenda foi rejeitada.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

12. ARTIGO 12

Não foram protocoladas emendas sobre o artigo 12

13. NOVOS ARTIGOS

GRUPO	RESUMO ASSUNTO PRINCIPAL	EMENDAS	RELATÓRIO
A	inclui disposição penal sobre fraudes em meio eletrônico	3	Com a mesma fundamentação da rejeição apresentada na emenda 14 (grupo B do art. 4º), a emenda 3 foi igualmente rejeitada.
B	gratuidade de assinaturas qualificadas	4, 70	Também foram rejeitadas as emendas 4 e 70, cujo objeto pretendido foi tratado na forma do projeto de lei de conversão anexo.
C	alterações na Lei sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos	64	Com relação à regimentalidade – observância aos ditames da Resolução nº 1, de 2002-CN, as emendas 64 e 66 foram rejeitadas por não guardarem relação com o objeto da Medida Provisória.
D	Alterações na Lei dos Notários e Registradores sobre uso de meios remotos para realização de atos com uso de "assinaturas	66	IDEM C





CÂMARA DOS DEPUTADOS

	eletrônicas"		
--	--------------	--	--

F) CONCLUSÃO DO VOTO

Os parlamentares que ofereceram suas contribuições de aprimoramento e ajustes de constitucionalidade e legalidade, inclusive o próprio relator, veem possibilidade de propor melhorias ao objeto da MPV, sempre visando a segurança e a estabilidade jurídica da Administração Pública e dos Administrados.

Tal fato não nos impede de reconhecer que uma atitude altamente positiva foi dada pelo Poder Executivo Federal rumo à digitalização dos serviços públicos e que resultarão em eficiência e melhoria no atendimento à população.

Em face de todo o exposto, nosso voto é:

- pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 983, de 2020;

- pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 983, de 2020, nos termos do Projeto de Lei de Conversão em anexo, que contempla:

- I. Pela constitucionalidade: autonomia dos entes (supressão do §4º e §5º do art. 3º e redução de escopo do art. 5º caput e inciso V do § único); livre concorrência da atividade econômica (alteração do art. 5º e incisos com redução de escopo);
- II. Pela juridicidade: fê dos documentos e atos públicos e oficiais e dos efeitos *erga omnes* de atos de particulares perante o poder público (inclusão de §6º ao art. 5º, art. 6º, 7º e 8º na forma do projeto de lei de conversão anexo);
- III. Pela técnica legislativa: detalhamento do objeto e definições (alteração do caput do art. 1º e inclusão de art. 3º); objeto único com conexão temática, urgência e relevância (redução de escopo do art. 8º);

- pelo não acolhimento das Emendas números 7, 11, 13, 29, 43, 60, 63, 64, 65 e 66 por não terem relação com o tema da Medida Provisória, restando assim prejudicadas por não atenderem ao §4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN (regimentalidade);





CÂMARA DOS DEPUTADOS

- pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das demais emendas e, no mérito:

a) pela aprovação, total ou parcial, das emendas números 5, 8, 9, 10, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 52, 53, 54 e 75 nos termos do Projeto de Lei de Conversão em anexo;

b) pela rejeição das emendas números 1, 2, 3, 4, 6, 12, 14, 15, 16, 19, 20, 26, 31, 33, 38, 41, 42, 47, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74 e 76 por disporem sobre aspectos que alteram ou inviabilizam os objetivos propostos pela Medida Provisória.

Finalmente, votamos, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 983, de 2020, na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo.

Sala das Sessões, em de agosto de 2020.

Deputado LUCAS VERGÍLIO
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 983, DE 2020

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO

Dispõe sobre as assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos com o objetivo de proteger as informações pessoais e sensíveis dos cidadãos, com base nos incisos X e XII do artigo 5º da Constituição e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, bem como de atribuir eficiência e segurança aos serviços públicos prestados sobretudo em ambiente eletrônico.

CAPÍTULO I

DA ASSINATURA ELETRÔNICA EM INTERAÇÕES COM ENTES PÚBLICOS

Seção I

Objeto, âmbito de aplicação e definições

Art. 2º Este capítulo estabelece regras e procedimentos sobre o uso de assinaturas eletrônicas no âmbito:

I - da interação interna dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos;

II - da interação entre pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado e os entes públicos de que trata o inciso I; e

III - da interação entre os entes públicos de que trata o inciso I.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Parágrafo único. O disposto neste Capítulo não se aplica:

I - aos processos judiciais;

II - à interação:

a) entre pessoas naturais ou entre pessoas jurídicas de direito privado;

b) na qual seja permitido o anonimato; e

c) na qual seja dispensada a identificação do particular;

III - aos sistemas de ouvidoria de entes públicos;

IV - aos programas de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas; e

V - às hipóteses outras nas quais deva se dar garantia de preservação de sigilo da identidade do particular na atuação perante o ente público.

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I. **autenticação**: o processo eletrônico que permite a identificação eletrônica de uma pessoa natural ou jurídica;

II. **assinatura eletrônica**: os dados em formato eletrônico que se ligam ou estão logicamente associados a outros dados em formato eletrônico e que sejam utilizados pelo signatário para assinar, observados os níveis de assinaturas apropriados para os atos previstos nesta Lei;

III. **certificado digital**: atestado eletrônico que associa os dados de validação da assinatura eletrônica a uma pessoa natural ou jurídica; e

IV. **certificado digital ICP-Brasil**: certificado digital emitido por uma Autoridade Certificadora credenciada na ICP-Brasil, na forma da legislação vigente;

Seção II

Classificação das assinaturas eletrônicas

Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I - assinatura eletrônica simples - aquela que:

a) permite identificar o seu signatário; e

b) anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;

II - assinatura eletrônica avançada - aquela que utilize certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, e:

a) está associada ao signatário de maneira unívoca;

b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo; e





CÂMARA DOS DEPUTADOS

c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável; e

III - assinatura eletrônica qualificada - aquela que utiliza certificado digital, nos termos do disposto no § 1º do art. 10 da [Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001](#).

§1º Os três tipos de assinaturas caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, sendo a assinatura eletrônica qualificada a assinatura de nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, padrões e procedimentos específicos.

§2º Devem ser asseguradas formas de revogação ou cancelamento definitivo do meio utilizado para as assinaturas previstas nesta Lei, sobretudo em casos de comprometimento de sua segurança ou vazamento de dados.

Seção III

Aceitação e utilização de assinaturas eletrônicas pelos entes públicos

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 interação com o ente público.

§ 1º O ato de que trata o **caput** observará o seguinte:

I - a assinatura eletrônica simples poderá ser admitida nas interações com ente público de menor impacto e que não envolvam informações protegidas por grau de sigilo;

II - a assinatura eletrônica avançada poderá ser admitida:

- a) nas hipóteses de que trata o inciso I;
- b) nas hipóteses previstas no § 3º deste artigo; e
- c) no registro de atos perante as juntas comerciais;

III - a assinatura eletrônica qualificada será admitida em qualquer interação eletrônica com ente público, independentemente de cadastramento prévio, inclusive nas hipóteses mencionadas nos incisos I e II.

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

I - nos atos assinados por chefes de Poder, por Ministros de Estado ou por titulares de Poder ou de órgão constitucionalmente autônomo de ente federativo;

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

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





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

V - nos atos de transferência de propriedade de veículos automotores; e

VI - nas demais hipóteses previstas em lei.

§3º É admitida a utilização de assinaturas eletrônicas simples ou avançadas nas hipóteses elencadas no inciso II do § 2º exclusivamente para pessoas naturais para acesso às informações da pessoa física e para Microempreendedores Individuais (MEIs) para acesso às informações de sua própria titularidade, ressalvados casos previstos em regulamento que exijam o uso de assinatura eletrônica qualificada.

§4º O ente público informará em seu sítio eletrônico os requisitos e os mecanismos estabelecidos internamente para reconhecimento de assinatura eletrônica avançada.

§5º Prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas nos casos de conflito entre normas vigentes ou no caso de conflito entre normas editadas por entes distintos.

§6º As certidões emitidas por sistema eletrônico da Justiça Eleitoral possuem fé pública e nos casos dos órgãos partidários, substituem os cartórios de Registro de Pessoas Jurídicas para constituição dos órgãos partidários estaduais e municipais, sendo dispensado quaisquer registros em cartórios da circunscrição do respectivo órgão partidário.

Art. 6º O § 2º do art. 10 e o § 6º do art. 32 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10

.....
§ 2º Após o recebimento da comunicação de constituição de seus órgãos de direção regionais e municipais, definitivos ou provisórios, o Tribunal Superior Eleitoral, na condição de unidade cadastradora, deverá proceder à inscrição, seu restabelecimento, alteração de dados cadastrais e da situação cadastral perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

.....
“Art. 32

.....
§ 6º O Tribunal Superior Eleitoral, na condição de unidade cadastradora, deverá proceder à reativação da inscrição perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil dos órgãos partidários municipais referidos no § 4º deste artigo, que estejam com a inscrição baixada ou inativada, após o recebimento da comunicação





CÂMARA DOS DEPUTADOS

de constituição de seus órgãos de direção regionais e municipais, definitivos ou provisórios.

Seção IV

Dos atos praticados por particulares perante entes públicos

Art. 7º As assinaturas eletrônicas qualificadas contidas em atas deliberativas de assembleias, convenções e reuniões das pessoas jurídicas de direito privado constantes no art. 44 da Lei nº 10.406, de 2002, devem ser aceitas pelas pessoas jurídicas de Direito Público, pela Administração Pública Direta e Indireta pertencentes dos três Poderes.

Art. 8º Os livros fiscais e contábeis, cujo registro seja exigido perante o ente público poderão ser elaborados por escrituração digital, hipótese em que deverão conter a assinatura eletrônica qualificada do profissional de contabilidade e, quando for o caso, de dirigentes e responsáveis das pessoas jurídicas.

Seção V

Atos realizados durante a pandemia

Art. 9º O ato de que trata o **caput** do art. 5º poderá prever nível de assinatura eletrônica incompatível com o previsto no §1º do art. 5º para os atos realizados durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da **covid-19**, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com vistas a reduzir contatos presenciais ou para a realização de atos que ficariam impossibilitados por outro modo.

CAPÍTULO II

ATUAÇÃO DO COMITÊ GESTOR E DO ITI JUNTO A ENTES PÚBLICOS

Art. 10 Sem prejuízo das demais competências previstas na legislação, o Comitê Gestor, autoridade normativa na forma da MP nº 2.200-2/2001, fixará as diretrizes e normas para a emissão de assinaturas eletrônicas qualificadas no âmbito desta Lei.

§1º O Comitê Gestor será assistido e receberá suporte técnico da Comissão Técnica Executiva – COTEC, nos termos do seu regulamento.

§2º A COTEC será integrada por representantes, titulares e suplentes, indicados pelos membros do Comitê Gestor, para exercerem atividade de relevante interesse público e não remunerada.

§3º A coordenação da COTEC será exercida pela Casa Civil da Presidência da República.

§4º Compete à COTEC:

I - manifestar-se previamente sobre matérias de natureza técnica a serem apreciadas e decididas pelo Comitê Gestor; e





CÂMARA DOS DEPUTADOS

II - preparar e encaminhar previamente aos membros do Comitê Gestor expediente contendo o posicionamento técnico dos órgãos e das entidades relacionados com as matérias que serão apreciadas e decididas.

Art. 11 Sem prejuízo das demais competências previstas na legislação, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI poderá atuar em apoio a atividades dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos relacionadas à criptografia e às assinaturas eletrônicas qualificadas.

§1º A atuação do ITI abrangerá:

I - executar atividades operacionais relacionadas à AC Raiz;

II - expedir instruções normativas para orientação quanto à aplicação das Resoluções editadas pelo Comitê Gestor sobre assinaturas eletrônicas qualificadas;

III - promover o relacionamento com instituições congêneres no País e no exterior;

IV - celebrar e acompanhar a execução de convênios e de acordos internacionais de cooperação, no campo das atividades de infraestrutura de chaves públicas, desde que autorizado pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil;

V - estimular a participação de universidades, de instituições de ensino e da iniciativa privada em pesquisa e desenvolvimento, nas atividades de interesse da área da segurança da informação relacionadas à Infraestrutura de Chaves Públicas – ICP-Brasil;

VI - estimular e articular projetos de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico voltados à ampliação da cidadania digital, por meio da utilização de certificação e assinaturas eletrônicas qualificadas que garantam a privacidade, a autenticidade e a integridade de informações eletrônicas; e

VII - fomentar o uso de certificado digital ICP-Brasil através de dispositivos móveis para toda a administração pública federal.

§2º É vedado ao ITI emitir ou comercializar assinaturas eletrônicas para o usuário final.

CAPÍTULO III

DA ASSINATURA ELETRÔNICA EM QUESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA

Art. 12 Os receituários de medicamentos sujeitos a controle especial e os atestados médicos em meio eletrônico somente serão válidos quando subscritos com assinatura eletrônica qualificada do profissional da saúde.

Parágrafo único. As exigências de nível mínimo de assinatura eletrônica previstas no caput e no art. 13 não se aplicam aos atos internos do ambiente hospitalar.

Art. 13 Com exceção do disposto no art. 12 desta lei, os documentos eletrônicos subscritos por profissionais de saúde e relacionados à sua área de atuação são válidos para todos os fins quando assinados com:





CÂMARA DOS DEPUTADOS

I - assinatura eletrônica avançada; ou

II - assinatura eletrônica qualificada.

Parágrafo único. Observada a legislação específica e o art. 12 e o **caput** do art. 13 desta Lei, ato do Ministro de Estado da Saúde ou da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, no âmbito de suas competências, especificará as hipóteses e os critérios para a validação dos documentos de que trata o **caput**.

Art. 14 A Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, passa vigorar com as seguintes alterações:

"Art.

35.

I - que seja escrita no vernáculo, redigida sem abreviações e de forma legível, e que observe a nomenclatura e o sistema de pesos e medidas oficiais;

II - que contenha o nome e o endereço residencial do paciente e, expressamente, o modo de usar a medicação; e

III - que contenha a data e a assinatura do profissional de saúde, o endereço do seu consultório ou da sua residência e o seu número de inscrição no conselho profissional.

§ 1º O receituário de medicamentos terá validade em todo o território nacional, independentemente do ente federativo em que tenha sido emitido, inclusive o de medicamentos sujeitos ao controle sanitário especial, nos termos da regulação.

§ 2º As receitas em meio eletrônico, ressalvados os atos internos no ambiente hospitalar, somente serão válidas se contiverem a assinatura eletrônica avançada ou qualificada do profissional e se atenderem aos requisitos de ato da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária ou do Ministro de Estado da Saúde, conforme as respectivas competências.

§3º É obrigatória a utilização de assinaturas eletrônicas qualificadas para receituários de medicamentos sujeitos a controle especial e para atestados médicos em meio eletrônico."

CAPÍTULO IV

DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE COMUNICAÇÃO DOS ENTES PÚBLICOS

Art. 15 Os sistemas de informação e de comunicação desenvolvidos exclusivamente por órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos são regidos por licença de código-aberto, permitida a sua utilização, cópia, alteração e distribuição sem restrições por todos os órgãos e entidades abrangidos por este artigo.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 1º O disposto no **caput** aplica-se, inclusive, aos sistemas de informação e de comunicação em operação na data de entrada em vigor desta Lei.

§ 2º Não estão sujeitos ao disposto neste artigo:

I - os sistemas de informação e de comunicação cujo código fonte possua restrição de acesso à informação, nos termos do disposto no [Capítulo IV da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#);

II - os dados armazenados pelos sistemas de informação e de comunicação;

III - os componentes de propriedade de terceiros; e

IV - os contratos de desenvolvimento de sistemas de informação e de comunicação que tenham sido firmados com terceiros antes da data de entrada em vigor desta Lei e que contenham cláusula de propriedade intelectual divergente do disposto no **caput**.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16 O disposto nesta Lei não estabelece obrigação aos órgãos e entidades da administração direta, indireta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos de disponibilizarem mecanismos de comunicação eletrônica em todas as hipóteses de interação com pessoas naturais ou jurídicas.

Art. 17 Os sistemas em uso na data de entrada em vigor desta Lei que utilizem assinaturas eletrônicas que não atendam o disposto no art. 5º serão adaptados até 1º de julho de 2021.

Art. 18 Ficam revogados os seguintes dispositivos do art. 35 da Lei nº 5.991, de 1973:

I - as alíneas “a”, “b” e “c” do **caput**; e

II - o parágrafo único.

Art. 19 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de agosto de 2020.

Deputado LUCAS VERGÍLIO
Relator

