

Nota técnica - Emenda nº 53, Dep. Lafayette de Andrada, acolhida na forma de Emenda nº 347, à MPV 1.085/2021

Parecer que insta pelo não acolhimento da emenda

ITS Rio, 27/maio/2022

Insta-se pela modificação ou não acolhimento da emenda nº 53, acolhida na forma da emenda nº 347, do Relator à MPV 1.085/21.

A manutenção da emenda implica em:

- (i) definir o modelo **mais burocrático** de assinatura eletrônica como padrão, sem ganho de segurança ou confiabilidade;
- (ii) criar demandas artificiais de uso de um tipo de assinatura, **o que limita a desburocratização de serviços e encarece o custo de negócios.**
- (iii) obriga o uso de um modo de assinatura que é acessível, em 20 anos de uso, por 3% da população, e que **encarece o custo de negócios.**
- (iv) **Retroage** nos avanços da redação aprovada pela Câmara dos Deputados, ao impedir o uso das assinaturas avançadas, tão seguras e confiáveis quanto as qualificadas.

I - Das razões para o não acolhimento da emenda de relator

A emenda de relator trata de matéria rejeitada pela Câmara, na votação de 11 de maio de 2022.

A proposta, agora no Senado, repete a lógica que aumenta a burocracia, os custos da administração pública e privada, e inibe a livre iniciativa ao criar uma reserva de mercado que em 20 anos não permitiu que mais de 3 por cento dos brasileiros façam uso de assinaturas digitais.

Comparações entre assinaturas avançadas e qualificadas:

- Os níveis de **segurança e confiabilidade e legalidade em ambas assinaturas é equivalente, por obrigação legal** (art. 4º, Lei 14.063, 2020). Ambas assinaturas devem:
 - (a) associar o signatário de maneira unívoca,
 - (b) utilizar dados para o signatário operar sob o controle exclusivo, e
 - (c) usar dados para detectar qualquer modificação posterior.
- Ambas assinaturas têm **equivalente lastro oficial**, reguladas inclusive pelo mesmo marco regulatório, a Lei de Assinaturas Eletrônicas (Lei 14.063, 2020).
 - A assinatura qualificada permite inclusão com segurança jurídica. A exigência do certificado digital iguala-se na segurança jurídica, mas limita a desburocratização.
 - A assinatura qualificada é cara, enquanto a assinatura avançada, por permitir maior competitividade na oferta, permite a redução de custos.
 - A única diferença entre as assinaturas é que uma exige certificado digital, e a outra não. Esta é uma diferença de modo, não de eficiência.
- Ambas são **suscetíveis aos mesmos ataques de segurança**, como mostram os casos de fraudes cometidas com falsificação de certificado digital.
 - Ambas são igualmente superiores em segurança à assinatura simples.
 - Ambas podem ser ofertadas pelo setor público ou privado, na forma da livre iniciativa e concorrência.
 - A única diferença entre as assinaturas é que uma obriga a forma específica do certificado digital, a qual é mais burocrática por princípio, e menos inclusive por consequência, tanto que em 20 anos é acessível apenas para 3% da população.
- Forçar a assinatura qualificada, rejeitando o uso da assinatura avançada, é ir na **contramão do mundo**.
 - O exemplo da Coreia do Sul é ilustrativo. O país asiático aboliu em maio de 2020 o sistema de monopólio da assinatura qualificada.
 - Adotamos com a Lei de Assinaturas Eletrônicas o princípio europeu, que nos dá três tipos de assinaturas, uma para cada necessidade.

Nesse sentido, a emenda não se trata de uma redação apoiada pelo congresso, mas sim de texto que vai contra os princípios da Lei de Governo Eletrônico, da Lei das Assinaturas Digitais, e do Marco Civil da Internet como se verá a seguir.

Como devidamente destacado no parecer do relator no Senado sobre a Medida Provisória nº 1085, de dezembro de 2021 (MPV 1085/21) - que dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos

Registros Públicos - as tecnologias digitais estão mudando radicalmente a maneira como nós brasileiros vivemos, trabalhamos, consumimos e interagimos.

A capacidade do governo de responder a este fenômeno e oferecer serviços públicos mais simples, convenientes e inclusivos é crucial para a democracia e para o acesso de todos nós, 210 milhões de brasileiros, à cidadania.

A aprovação da MPV 1085/21 pela Câmara dos Deputados representa enorme contribuição para a modernização do estado brasileiro, no sentido que amplia o uso e a validade jurídica das assinaturas eletrônicas para a realização de negócios imobiliários, nos moldes dos mais avançados países do mundo.

A proposição objetiva estabelecer regras que aprimoram o sistema de registro eletrônico prestados pelos “cartórios extrajudiciais” e a legislação relativa a negócios imobiliários (art. 1º). Todavia, **a quinta emenda apresentada pelo relator vai em sentido diametralmente oposto ao objetivo de desburocratizar as práticas de registro imobiliário ao obrigar o uso da modalidade de assinatura mais burocrática, e igualmente segura à assinatura avançada hoje aceita.**

Segundo a análise do mérito da MPV 1085/22, o relator reconhece a necessidade e a oportunidade da proposição em adequar o sistema de registro notarial imobiliário brasileiro ao momento de transformação digital da sociedade e, assim, afastar burocracias totalmente desnecessárias para a realização de transações relativas a negócios imobiliários.

Entretanto, a emenda proposta pelo relator modifica a redação da original da aludida MPV para exigir que a assinatura eletrônica para o acesso ou envio de informações aos registros públicos necessariamente tenha de ser a assinatura qualificada, que é aquela decorrente do uso de certificado digital emitido no âmbito do ICP-Brasil, conforme art. 5º, § 2º, inciso VI, da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.

O acolhimento da referida emenda terá o efeito de anular justamente a inovação central da norma, que é implementar um sistema gradativo de assinaturas eletrônicas fundamental para a desburocratização e fomento da economia do país.

Dispositivos alterados pela Emenda do Relator:

TEXTO ORIGINAL MPV 1.085/2021	MODIFICAÇÃO EMENDA DO RELATOR
<p>“Art. 11. A Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>(...)</p> <p>‘Art.17.....</p> <p>.....</p>	<p>“Art. 11.</p> <p>.....</p> <p>‘Art. 17. Parágrafo único.</p> <p>O acesso ou o envio de informações aos registros públicos, quando realizados por meio da internet, deverão ser assinados com o uso de assinatura qualificada, nos termos do art. 5º, §2º, inciso IV da Lei nº 14.063, de 23 de setembro</p>

<p>§ 1º O acesso ou o envio de informações aos registros públicos, quando realizados por meio da internet, deverão ser assinados com o uso de assinatura avançada ou qualificada de que trata o art. 4º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.</p> <p>§ 2º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça poderá estabelecer hipóteses de uso de assinatura avançada em atos envolvendo imóveis.’ (NR)”</p>	<p>de 2020.’ (NR)”</p>
<p>“Art. 15. A Lei nº 11.977, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>(...)</p> <p>‘Art. 38. Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, com a utilização de assinatura eletrônica avançada ou qualificada, conforme definido no art. 4º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.</p> <p>§ 1º Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.</p> <p>§ 2º Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça poderá estabelecer hipóteses de admissão de assinatura avançada em atos envolvendo imóveis.’ (NR)”</p>	<p>“Art. 15. ‘Art. 38. Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão ser assinados com o uso de assinatura qualificada, nos termos do art. 5º, §2º, inciso IV da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.’ (NR)</p>

A. Assinatura avançada é menos burocrática:

Há uma necessidade de adotar uma burocracia mínima como padrão. Ao promover uma burocracia mínima adequada, é possível alcançar as finalidades e minimizar os riscos dos atos a que se busca a assinatura pelo uso de mecanismos eletrônicos. É notável que a infraestrutura da assinatura *qualificada* adota procedimentos que adicionam burocracia e dificultam a realização de inúmeros atos da vida pública.

Seria um equívoco exigir assinatura *qualificada* sem antes considerar a análise de impacto econômico e social.

É um equívoco dizer que a infraestrutura de assinaturas qualificadas - a partir de um certificado digital, no padrão Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil) - é a única ferramenta eficiente. Apesar de seguro, esse tipo de tecnologia tem um custo associado, o que o torna pouco acessível à maioria da população. Somente um número muito diminuto de pessoas têm acesso.

Hoje apenas 3% da população possui os ditos certificados digitais, emitidos pela ICP-Brasil, isso depois de 20 anos de implementação por meio da MP 2.2002 de 2001. Ou seja, 97% da população está de fora desse sistema, impedidos de participar das facilidades de um contexto cada vez mais digital.

Se o objetivo é desburocratizar, deve-se pensar no meio que possa ser usado pelo **maior número de pessoas** e para realizar o **maior número de atos**. Restringir a somente 3% da população não parece atingir o objetivo apresentado. De outra sorte, **as assinaturas avançadas estão mais alinhadas com a finalidade da desburocratização justamente por serem mais acessíveis e igualmente eficientes.**

O exemplo da Coreia do Sul é ilustrativo. O país asiático aboliu em maio de 2020 o sistema de monopólio da assinatura qualificada. A análise desse país - grande campeão dos serviços digitais - é que **o sistema que exigia certificados digitais deixou de ser usado uma vez que necessitava de uma centralização que acarretou em falhas dificultando a desburocratização e universalização de serviços.**

B. Grau equivalente de segurança das assinaturas qualificadas e avançadas:

O relator justifica a emenda sob o argumento de “exigir maior segurança ao cidadão ao manter comunicação com os cartórios”. Todavia, a modalidade de assinatura eletrônica avançada é tão segura e eficiente quanto à assinatura qualificada, e é também regulamentada pela Lei das Assinaturas Eletrônicas.

Tanto as assinaturas qualificadas como as avançadas podem ter um alto grau de segurança. Hoje para inúmeras transações são utilizadas assinaturas avançadas que garantem parâmetros de autenticidade, de integridade e de **segurança adequados**.

A diferença entre os meios qualificados e avançados está na burocracia. Ao passo que os meios qualificados são objeto de regulação estatal que estabelece como padrão uma infraestrutura burocrática que até hoje somente atingiu uma parcela pequena da população; as assinaturas avançadas, por outro lado, seguem padrões adequados, de acordo com as regras do mercado e podem estar acessíveis a todos.

Não se pode atribuir a mera existência de fraudes como base para preterir um sistema ao outro. Ocorrem casos de fraude mesmo com o uso da assinatura qualificada. A título exemplificativo, nota-se o famoso caso que envolveu **fraude no uso de [certificados digitais de fiscais e gestores do Ibama](#)** (assinatura qualificada que mesmo assim sofreu maus usos).

Nessa situação, bem regulamentada, **a assinatura avançada pode garantir igualmente o mesmo nível de segurança com a enorme vantagem de ser mais acessível e poder alcançar toda a população.**

A rejeição da emenda é necessária para evitar a criação de um modelo protecionista, que torna o modelo mais burocrático o padrão, anulando justamente a inovação central do ato normativo, que se vale do sistema gradativo de assinaturas eletrônicas implementado pela Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020 - Lei de Assinaturas Eletrônicas e e coaduna com as diretrizes da Lei nº 14.129, de março de 2021 - Governo Digital, nas quais a burocracia e o custo de cada modelo é proporcional ao risco e ao valor associado a cada tipo de procedimento.

II. Como conclusão, reitera-se:

nsta-se pela modificação ou não acolhimento da emenda nº 53, acolhida na forma da emenda nº 347, do Relator à MPV 1.085/21, pois é contrária ao interesse público e implicaria em (a) definir o modelo mais burocrático como padrão e (b) criar demandas artificiais de uso de um tipo de assinatura, o que limita a desburocratização de serviços e encarece o custo de negócios imobiliários.