

PARECER Nº 01/2020/ACSTD/Assessoria Jurídica/RNP

INTERESSADO: Diretoria de Serviços e Soluções

ASSUNTO: Avaliação do alcance da validade jurídica dos certificados digitais pessoais emitidos pelo ICPEdu, que se constitui um serviço da RNP.

Página 1 de 9

EMENTA: Certificado Digital Pessoal da Infraestrutura de Chaves Públicas para Ensino e Pesquisa - ICPEdu. Comunicação criptografada. Serviço modelado pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP para atender à necessidade tecnológica das comunidades de educação, pesquisa e inovação brasileiras, de implementação de certificado digital pessoal seguro e de baixo custo. Necessidade de análise da validade jurídica para maior segurança dos usuários e instituições que aderirem ao serviço. Análise da validade jurídica à luz da legislação de regência do tema. Plena validade jurídica dos documentos assinados com certificados pessoais de assinatura avançada, tal como o ICPEdu, com base na Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, no Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 e na Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020. Análise das previsões legais afetas à assinatura eletrônica avançada. Sugestões para a implementação do serviço pelas instituições abrangidas pela atuação da RNP.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação da Diretoria de Serviços e Soluções-DSS/RNP à Assessoria Jurídica da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – AJur/RNP, de avaliação da juridicidade do serviço criado pela RNP, intitulado **Certificado Pessoal da Infraestrutura de Chaves Públicas para Ensino e Pesquisa (ICPEdu)**, o qual viabiliza a emissão de certificados digitais pessoais voltados para os usuários das entidades e instituições integrantes dos ecossistemas dos quais a RNP faz parte (educação, inovação e pesquisa).

2. Segundo a área consultante, a análise jurídica a ser empreendida por este Parecer é relevante para que a RNP possa responder, com segurança, baseando-se em posicionamento formal da organização, a eventuais questionamentos relativos à “validade jurídica” dos certificados emitidos por meio do serviço de Certificado Pessoal ICPEdu, bem como para que o presente parecer auxilie, em alguma medida, no processo de adesão ao novo serviço-

3. A área assessorada, em sua consulta, ressaltou aspectos técnicos e afetos à política pública na qual se inseriria o serviço, essenciais para a presente análise, municiou a Ajur/RNP com o encaminhamento de um Parecer Técnico-Científico, da lavra do Professor Ricardo Custódio, de um Parecer Jurídico emitido pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa

Catarina, e da Portaria Normativa nº 276 /2019/Gr, de 18 de setembro de 2019 (UFSC), todos no sentido da validade jurídica dos documentos emitidos via certificado digital ICPEdu e, ao final, questionou pontualmente:

3.1 Podemos assumir que o novo certificado pessoal da ICPEdu tem validade jurídica?

3.2 As instituições clientes que aderirem ao serviço terão a necessidade de emitir uma portaria interna para outorgar esta validade para os processos internos?

3.3 Instituições clientes que desejarem reconhecer a validade jurídica de documentos assinados, com este certificado por outras instituições, terão que emitir uma portaria explicitando isto?

4. Feito o relato necessário, passa-se a opinar.

II - DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

5. Este pronunciamento visa prestar assessoramento e consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos referentes à conveniência e oportunidade dos atos já praticados ou que vierem a ser, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Considerando sua natureza estritamente jurídica, adota-se a premissa de que todas as especificações técnicas tenham sido regularmente apuradas e garantidas pelas unidades e autoridades competentes.

6. Nesse contexto, a função desta Assessoria é apresentar a análise jurídica do tema, respondendo aos questionamentos postos; assinalar os possíveis riscos do ponto de vista jurídico; e recomendar eventuais providências, para salvaguardar a área assessorada, não sendo necessário pronunciamento posterior para fiscalizar a observância de eventuais recomendações ofertadas, uma vez que cabe ao gestor a decisão de implementá-las ou não. Ainda, ressalta-se que no âmbito externo à RNP o Parecer representa um opinativo, passível, portanto, de discordância ou complementação.

7. Prefacialmente à análise, cabível delimitar, que a percepção da consulta por esta Assessoria, fez parecer mais adequado compreender que a análise jurídica em questão deve preponderar sobre a validade jurídica **dos documentos assinados com o uso do certificado pessoal ICPEdu**, já que o certificado em si, por ter sido desenvolvido com o uso das tecnologias que se impõem a um certificado digital que emita assinatura avançada, não teria, per si, validade jurídica a ser avaliada.

III – ANÁLISE JURÍDICA

8. Já não é mais possível recusar que o meio eletrônico, sobretudo na última década, tem sido uma das formas mais utilizadas para a prática tanto de atos do cotidiano dos indivíduos quanto processuais, administrativos, judiciais e negociais de organizações públicas e privadas, em todo o mundo.

9. Dentre os diversos atos que se dão por meio eletrônico, têm-se como de alto espectro jurídico, sobretudo para a presente análise, aqueles intitulados documentos eletrônicos, isso porque tal como os documentos em papel, os eletrônicos objetivam, de forma ampla, **atestar fatos, confirmar valores, transmitir ou trocar informações, firmar compromissos** e etc., cabendo ao estudo do Direito, posicioná-los no espaço das suas diversas áreas e nas muitas situações em que tais documentos são relevantes.

10. Portanto, o alto valor do estudo e a definição das características jurídicas dos documentos e das relações ocorridas de forma eletrônica se dá, muito especialmente porque os documentos eletrônicos, tal como os emitidos em papel, para serem oponíveis a terceiros ou para servirem como meios de prova, nas diversas situações em que isso se exige ou se faz necessário, **hão que ter presente o que se convencionou chamar de validade jurídica.**

11. Isso porque, sempre que uma pessoa, física ou jurídica, optar por se comunicar com a utilização de um documento assinado por meio eletrônico, sobretudo se com o intento de **vincular juridicamente** as partes, deverá fazê-lo com a utilização de formas suficientemente capazes de demonstrar, no mínimo, a **autoria e a integridade do conteúdo do documento.**

12. Apesar da larga utilização do termo validade jurídica para indicar a eficiência em se comprovar a autoria e a integridade da mensagem emitida em um documento, para melhor compreensão das respostas que logo adiante se dará aos questionamentos da área assessorada, mostra-se adequado registrar que podem ser individualizados os conceitos de “validade jurídica”, “eficácia probatória” e “oponibilidade”.

13. De fato, em nossa compreensão, tecnicamente, a validade jurídica estaria mais afeta ao estudo das normas, negócios e atos jurídicos do que propriamente aos documentos. Pontualmente no caso em apreço, uma vez que o ICPEdu é um serviço que emite certificado digital pessoal compatível **com as características técnicas e legais dessa espécie de tecnologia, garantindo uma assinatura de nível avançado, não há dúvida de sua validade jurídica** e, via de consequência, da validade dos documentos assinados com sua utilização, o que não se confunde conceitualmente com eficácia probante e grau de oponibilidade, os quais poderiam, em tese, não estar presentes em um documento válido juridicamente.

14. Contudo, em que pese a possibilidade de uma individualização entre os conceitos, para efeitos deste parecer, considerando a quase irrestrita aceitabilidade do termo “validade jurídica” na definição daqueles dois outros aspectos, será utilizado o termo “validade jurídica” para referir os três (validade jurídica, eficácia probatória e oponibilidade).

15. Dito isso, nos será cabível apontar a validade jurídica dos documentos assinados com certificado pessoal ICPEdu, tomando por referência a legislação e as características de validade jurídica dos documentos assinados por certificados digitais emitidos pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira-ICP-Brasil, uma vez que em relação ao que se opta chamar, didaticamente, de “hierarquia da confiabilidade”, a assinatura qualificada, garantida por certificados ICP-Brasil, estaria no topo dessa hierarquia, seguida da assinatura eletrônica avançada, garantida por certificado de características técnicas como as dos certificados pessoais ICPEdu.

Da Legislação

16. Como sabido, foi no ano de 2001, com a publicação da Medida Provisória 2.200-2, em 24 de agosto, que o Brasil instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. Consta que a Medida Provisória nº 2.200-2 utilizou como base os princípios sobre assinatura eletrônica existentes no mundo todo, em especial na Diretiva 1999/93/CE, aprovada pelo Parlamento Europeu em 13 de dezembro de 1999, de tal modo que a legislação brasileira sobre a matéria. No âmbito da análise em questão, importante transcrever e a seguir analisar o que dispõe o art. 10 da MP nº 2.200-2:

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 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.**

17. Recentemente, por meio da publicação da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a legislação nacional a respeito da assinatura digital sofreu importantíssima atualização e avanço, já que a referida norma traz as regras e procedimentos para uso das assinaturas eletrônicas **em interações com entes públicos**, em atos entre pessoas jurídicas; naturais, em questões de saúde e licenças de software, além de alterar questões pontuais de normas anteriores acerca do tema.

18. A mencionada lei inova, sobretudo, no que se refere à definição dos tipos de assinaturas eletrônicas, classificando-as a partir do grau de precisão das informações contidas em cada tipo. Transcreva-se:

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 são 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;

IV - certificado digital ICP-Brasil: certificado digital emitido por uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), na forma da legislação vigente.

Seção II

Da Classificação das Assinaturas Eletrônicas

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

I - assinatura eletrônica simples:

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

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

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

III - assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado digital, nos termos do § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

§ 1º Os 3 (três) tipos de assinatura referidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, e a assinatura eletrônica qualificada é a que possui nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos.

Da Aceitação e da 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 interações com o ente público.

§ 1º O ato de que trata o caput deste artigo 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, inclusive:

a) nas hipóteses de que trata o inciso I deste parágrafo;

b) (VETADO);

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 deste parágrafo.

§ 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 - (VETADO);

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

IV - nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvado o disposto na alínea "c" do inciso II do § 1º deste artigo;

V - (VETADO);

VI - nas demais hipóteses previstas em lei.

§ 3º (VETADO).

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

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

Da análise jurídica

19. O serviço de certificados pessoais ICPEdu corresponde à oferta de emissão de certificados digitais para usuários das comunidades brasileiras de ensino, pesquisa e inovação, visando facilitar a troca de documentos digitais eletrônicos no âmbito dessas comunidades com segurança tecnológica e jurídica, já que o serviço ICPEdu permite **assinatura eletrônica do tipo avançada**, com a verificação automática da sua integridade, autenticidade e autoria, sob as seguintes características:

19.1 está associada ao signatário de maneira unívoca;

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

19.3 está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável.

20. A referida solução foi desenvolvida com foco em auxiliar e disseminar entre os órgãos e as entidades pertencentes aos ecossistemas que a RNP integra, a larga utilização de certificados digitais para a autenticação de seus documentos eletrônicos.

21. Em sua gênese, o projeto intenciona contribuir com o avanço brasileiro nas áreas de educação, pesquisa e inovação, já que se sabe que ainda hoje, órgãos, instituições e pessoas dessas relevantes áreas atuam de forma não unificada no que tange à emissão e à autenticação de documentos, inclusive com vasta utilização de meios manuais (papel), ou mesmo somente do emprego de login e senha, práticas que trazem alguns reflexos negativos à produtividade, além de riscos de segurança, inclusive em alguma medida jurídica, sustentabilidade, alinhamento com práticas internacionais, entre outros. Assim, de fato, reveste-se da maior importância estimular o uso da assinatura eletrônica.

22. Sob essa perspectiva, uma vez que o ICPEdu foi delineado **com foco em apoiar essas comunidades**, a nosso ver o uso de tais certificados mostra-se uma boa opção para auxiliar na resolução dos reflexos negativos citados acima, sem exclusão, **por óbvio, da possibilidade e/ou necessidade de utilização de outras formas de assinatura eletrônica, inclusive simultânea ao ICPEdu, de certificados ICP-Brasil ou outros**, até porque a nova legislação parece clara quanto ao objetivo de democratizar a assinatura eletrônica, trazendo, ainda que timidamente, espaço e validade jurídica a todos os tipos de que dispõe, observadas as características e aplicabilidades de cada uma.

23. Apesar disso, é salutar destacar que quaisquer documentos, sejam os eletrônicos, assinados com certificado ICP-Brasil, ICPEdu, outros, e mesmo aqueles assinados em papel e de próprio punho, estão sujeitos a ter sua veracidade condenada, eis que podem albergar práticas ilícitas ou antijurídicas.

24. Isso porque é preciso restar claro que a assinatura, manual ou digital, mesmo com certificado digital, não tem o condão de garantir a veracidade de um conteúdo documental, mas tão

somente de trazer a presunção de que as informações contidas nos documentos são verdadeiras em relação aos signatários.

25. Destarte, embora neste ponto já não haja dúvidas da validade jurídica dos documentos emitidos com assinatura avançada, qual seja aquela que é garantida também pelos certificados pessoais da ICPEdu, é necessário um aprofundamento na questão, para que se possa chegar às pontuais respostas solicitadas pela área consultante, além de realizar as orientações quanto às exceções (situações em que se mostra obrigatória a utilização de certificado emitido pelo ICP-Brasil, tal qual dispõe a Lei nº 14.063, de 2020) e propor sugestões de tratamento para a implantação do serviço pelas possíveis instituições e entidades usuárias.

26. Pois bem. Dos argumentos e informações acima expostos, notadamente esses em cotejo com a legislação, faz-se possível, pela via interpretativa, identificar as principais premissas sobre a admissão dos documentos assinados com certificado digital de assinatura avançada e, portanto, também com o uso do certificado pessoal ICPEdu por instituições públicas em suas interações:

26.1 não há obrigação de os órgãos e entidades da administração direta, indireta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos de disponibilizarem mecanismos de comunicação eletrônica em todas as hipóteses de interação com pessoas naturais ou jurídicas;

26.2 “hierarquicamente”, os documentos assinados com certificados digitais de autoridades do ICP-Brasil, por garantirem assinatura eletrônica do tipo qualificada, já detêm máximo grau de confiabilidade, sem depender da implementação de condições. Tais certificados podem ser usados em quaisquer interações com entes públicos, sem a necessidade de norma regulamentadora ou ato administrativo assegurando a validade;

26.3 seguido à assinatura qualificada, a avançada é a mais confiável, pois permite a verificação **da integridade, autenticidade e autoria dos documentos** assinados por seu intermédio;

26.4 as normas analisadas garantem a validade jurídica dos documentos emitidos com assinatura avançada, satisfeitas as condições de admissão pelas partes **ou** aceite dos documentos por aqueles a quem forem opostos;

26.5 a legislação atual confirma a consensualidade entre as partes, quanto à utilização da assinatura avançada em suas interações, como premissa para garantia da validade jurídica dos documentos emitidos com essa espécie de assinatura;

26.6 haverá a emissão de um ato normativo regulamentador por titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada **ente federativo**, o qual estabelecerá o **nível mínimo exigido** para a assinatura eletrônica em documentos e em interações com o ente público (art. 5º da Lei n. 14.063, de 2020);

26.7 caberá a cada ente público determinado no art. 2º da Lei nº 14.063, de 2020 (órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos) informar em seu site os requisitos e os mecanismos estabelecidos internamente para reconhecimento de assinatura

eletrônica avançada, ou seja, estabelecer o que será necessário, **em seu âmbito**, para restar verificada a consensualidade e/ou aceite dos documentos lavrados com assinatura avançada pelas pessoas, instituições ou instâncias a quem estes forem opostos (art. 5º, §4º da Lei nº 14.063, de 2020);

26.8 a emissão de informação, no site, dos requisitos e mecanismos para definir consensualidade e aceite das assinaturas eletrônicas pode ser imediata, pois independe da publicação do ato de que trata o art. 5º da referida Lei. Assim, após a publicização dos requisitos e mecanismos, pode-se aceitar a assinatura eletrônica avançada, inclusive emitida pelo ICPEdu, em interações internas e externas de menor impacto, que não envolvam informações protegidas por grau de sigilo ou exijam assinatura qualificada, **portanto, na grande maioria das interações externas e internas**, além dos atos de registro perante as juntas comerciais; e

26.9 a legislação limita de assinatura avançada nas hipóteses em que a assinatura qualificada seja exigida legalmente e naquelas situações que venham a ser resguardadas pelo ato normativo de que trata o art. 5º da Lei nº 14.063, de 2020;

26.10 não será possível utilizar assinatura avançada nas seguintes situações determinadas no art. 5º, §2º, da Lei nº 14.063, de 2020:

26.10.1 nos atos assinados por chefes de Poder, por Ministros de Estado ou por titulares de Poder ou de órgão constitucionalmente autônomo de ente federativo, nas emissões de notas fiscais eletrônicas, com exceção daquelas cujos emitentes sejam pessoas físicas ou Microempreendedores Individuais (MEIs), situações em que o uso torna-se facultativo; nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvado o registro de atos perante as juntas comerciais (a assinatura eletrônica avançada se faz possível neste caso).

Das respostas aos questionamentos da área assessorada

27. Em continuidade à análise, carecem de elucidações pontuais as perguntas apresentadas pela DSS/RNP, as quais novamente transcrevem-se para, imediatamente após, responder.

27.1 Podemos assumir que o novo certificado pessoal da ICPEdu tem validade jurídica?

27.1.1 Sim, os documentos assinados com o uso do certificado pessoal da ICPEdu são válidos juridicamente, pois esse certificado emite assinatura eletrônica avançada, admitida pela legislação como uma assinatura com elevado grau de confiabilidade.

27.2 As instituições clientes que aderirem ao serviço terão a necessidade de emitir uma portaria interna para outorgar esta validade para os processos internos?

27.2.1 Resguardada a competência exclusiva dessas instituições de interpretar e aplicar a legislação, na visão desta AJur/RNP não há impedimento de que as instituições determinem em ato normativo a forma como se dará o cumprimento dos mecanismos e requisitos para atender à consensualidade e aceite de

documentos assinados com assinatura eletrônica avançada, todavia, com base no que dispõe o art. 5º, §4º, da Lei n 14.063, de 2020, basta que informem em seus sites.

27.2.1.1 Assim, uma instituição que deseje utilizar o ICPEdu para seus diversos processos internos e externos, poderá simplesmente informar no site que a instituição passará a assinar seus documentos digitais com o uso desse certificado e que aceita os documentos de quem também o utilizar.

27.3 Instituições clientes que desejarem reconhecer a validade jurídica de documentos assinados com este certificado por outras instituições, terão que emitir uma portaria explicitando isto?

27.3.1. Não, tal como se respondeu à pergunta do item 27.2, embora seja possível determinar, em ato normativo, os mecanismos e requisitos para a consensualidade ou aceite da assinatura eletrônica avançada, basta a publicação no site, conforme disposto no art. 5º, §4º da Lei nº 14.063, de 2020

IV - CONCLUSÃO

28. Pelo exposto, com as considerações deste Parecer, emitidas diante da solicitação da DSS/RNP, propõe-se o encaminhamento do Parecer à avaliação da Senhora Gestora Jurídica da RNP para que, se de acordo com seus termos, o encaminhe à área consultante, a fim de que adote as providências que entender devidas em razão do presente opinativo.

À consideração superior.

Ana Cristina Sá Teles D'Ávila
Especialista Jurídico/RNP

De acordo. Encaminhe-se à área consultante.

Cláudia Santos Silva
Gerente Jurídico/RNP