



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 16/12/09

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

PROCESSOS Nºs 770777 e 808445 – CONSULTAS

PROCURADORA PRESENTE À SESSÃO: MARIA CECÍLIA BORGES

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Processo n. 770777 e 808445

Natureza: Consulta

Consulente: Sra. Renata Maria Paes de Vilhena, Secretária de Estado de Planejamento e Gestão

Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio

Auditor: Hamilton Coelho

1 – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, Sra. Renata Maria Paes de Vilhena, autuada sob o número 770777, instando esta Corte a manifestar-se a respeito dos seguintes questionamentos:

- 1) É possível, esta Secretaria adotar assinatura eletrônica e chancela eletrônica de documentos, mediante a adoção de medidas que confirmam absoluta segurança e restrição no manuseio das assinaturas, no armazenamento das informações em banco de dados e no controle de acesso ao sistema?
- 2) É possível esta Secretaria adotar a chancela das autoridades competentes, que consiste na reprodução da assinatura, em “carimbo de relevo”, para ser aposta em documentos pendentes de assinatura, cuja utilização será



igualmente precedida de adoção de meios que também assegurem segurança e controle de uso?

Assim que distribuídos os autos, após exame preliminar, proferi despacho positivo de admissibilidade, eis que presentes os respectivos pressupostos regimentais. Ato contínuo, determinei a distribuição da presente consulta a um Auditor (fl. 08) para emitisse parecer conclusivo sobre a matéria, o que foi atendido pelo douto Auditor Hamilton Coelho às fls. 10/18.

Em seu parecer, a douda auditoria, ressaltando os relevantes reflexos operacionais advindos dos procedimentos objeto desta consulta, trabalhou os conceitos e entendeu que a solução da dúvida resumir-se-ia em

haver ou não a possibilidade de a Administração Governamental, observadas as normas de segurança e controle de uso, subscrever documentos públicos por chancela eletrônica.

(...)

No Brasil, os meios mecânicos para subscrever e validar a produção de documentos encontram suporte na Medida Provisória n. 2.200-2/01, marco regulatório do sistema eletrônico por assinatura.

Todavia, para ter validade jurídica no âmbito nacional ou local, a utilização dessa tecnológica, além de certificação necessária (MP n. 2.200-2/02), depende de legislação regulamentadora própria (...).

Concluiu, neste aspecto, a utilização da “chancela de assinatura eletrônica” é admissível desde que haja regulamentação própria (da MP n. 2.200-2/01) que reprima o abuso e garanta a autenticidade e credibilidade do documento, equivalentes aos firmados na forma tradicional.

Ressalvou, contudo, que, embora a regulamentação não garanta a integridade e autenticidade dos documentos eletronicamente assinados, é ela quem lhes dará eficácia jurídica, ao compará-los aos atos administrativos materializados em papel e manualmente subscritos pela autoridade competente.

Quanto à reprodução de assinatura da autoridade por meio de “carimbo de relevo”, entendeu o douto Auditor que embora não haja vedação expressa, não



reúne razoáveis condições de segurança e controle de autoria, autenticidade e integridade, devendo, portanto, ser evitado.

Embora a presente consulta estivesse em trâmite regular, em 22/09/09 a Consulente protocolizou, junto a este Tribunal, outra consulta com idêntico objeto, autuada sob o número 808445. Por essa razão, nos termos do art. 91 do Regimento Interno (Resolução n. 12/08), delibero sobre ambas de forma conjunta.

Na observância do que dispõe o art. 214 do Regimento, saliento que esta matéria já foi conhecida por esta Corte na consulta n. 716300, de Relatoria do Conselheiro Simão Pedro, Sessão Plenária 12/09/07.

Naquela oportunidade, embora apresentasse peculiaridades outras¹ – que levaram esta Corte a manifestar-se negativamente sobre o tema², a mencionada consulta tinha o mesmo pano de fundo das ora tratadas, qual seja,

a certificação e assinatura digital de documentos eletrônicos no âmbito da administração pública, mediante a adoção do sistema de chaves públicas, inerente à Infra-estrutura de Chaves Públicas instituída pela Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

No que se refere ao sistema de chaves públicas (abstraindo-se das circunstâncias específicas ínsitas à mencionada consulta), o Plenário valeu-se do Decreto estadual n. 43.888/04 – que regulamentou a MP 2.200-2/04 no âmbito da administração pública do Estado de Minas Gerais – para reconhecer a legitimidade da PRODEMGE para figurar como Autoridade Certificadora e Registradora ao âmbito da Administração Pública Estadual.

¹ Formulada pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, a consulta versava, mais especificamente, a respeito da certificação de notas fiscais eletrônicas para subsidiar o pagamento a fornecedores dos órgãos e entidades da administração pública.

² O Plenário do Tribunal de Contas, *in casu*, entendeu não ser possível a certificação de notas fiscais eletrônicas, por se tratarem de documentos emitidos por entidades estranhas à administração pública estadual, o que extrapolaria a atribuição conferida pela PRODEMGE pelo Decreto n. 43.888/04, que a legitimou autoridade certificadora e registradora digital apenas de documentos emitidos por órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual.



2 – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

A Consulente é, indiscutivelmente, parte legítima para a formulação de consulta perante esta Corte de Contas.

Entendo que a matéria objeto da presente Consulta insere-se na competência deste Tribunal, na medida em que a adoção do sistema de chaves públicas acarretará profundas mudanças na forma de emissão e autenticação de atos administrativos, implicando consideráveis repercussões operacionais no âmbito da administração pública.

A indagação versa sobre matéria em tese, e, como dito, de grande relevância operacional.

Conheço, portanto, da consulta, visto que satisfatoriamente atendidos os seus pressupostos de admissibilidade, nos termos do artigo 212 do Regimento Interno (Res. 12/08).

Encampando o que mencionado pelo eminente Auditor Hamilton Coelho, passo ao exame da consulta, no intuito de que a manifestação desta Corte de Contas possa erigir-se como um marco interpretativo da matéria.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.



CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

EM PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Mérito

1. ESCOPO

Ab initio, entendo que a solução da presente consulta, qual seja, a admissibilidade da adoção das modalidades de subscrição alhures sugerida, tem como condicionantes a sua possível validade jurídica e potencial autenticidade – que, por isso, consubstanciam o escopo do presente parecer.

O douto Auditor foi bastante pertinente ao ressaltar que, a despeito da modalidade adotada para a produção ou subscrição de documentos, é invariável e indispensável a adoção de regras e critérios hábeis a garantir-lhes segurança, integridade e autenticidade.

Entretanto, no que se refere à validade jurídica, peço vênias ao douto Auditor para externar o entendimento de que o objeto da presente consulta não se resume ao uso da chancela eletrônica (conforme dito em fls 11). Conforme discorrerei a seguir, os institutos de **chancela eletrônica** e **assinatura digital**, embora tenham o mesmo objetivo, qual seja conferir autenticidade da autoria e do conteúdo do documento em que exaradas, não se confundem.

Ressalto, por oportuno, que, antes de manifestar-me conclusivamente ao que indagado, reputo de fundamental importância tratar de alguns aspectos conceituais a respeito do tema, tendo em vista a sua relativa novidade e os variados aspectos técnicos que o envolvem³, sobretudo, no que se refere à

³ Seguem informações obtidas junto ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, autarquia federal incumbida de manter a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira. Disponível em: <<http://www.iti.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2009.



distinção dos temas invocados, quais sejam, assinatura eletrônica, chancela eletrônica e carimbo de relevo.

Passo, portanto, à distinção dos conceitos, premissa fundamental à solução dos questionamentos formulados.

2. CONCEITOS

2.1. Carimbo de relevo

Na linha do que assinalado pelo douto Auditor, o carimbo de relevo não passa de uma mera substituição da assinatura de próprio punho, um carimbo. Nada mais.

2.2. Chancela eletrônica

A chancela eletrônica, como bem apontado no parecer do douto Auditor, a exemplo da Resolução n. 293/04 do Supremo Tribunal Federal, é a **reprodução gráfica da assinatura de próprio punho sobre papel** (material físico). Veja-se:

Art. 1º Os documentos editados no Módulo de Tratamento Textual, observadas as normas de segurança e controle de uso, poderão ser subscritos por chancela eletrônica, a critério de cada Ministro.

Parágrafo único. **Chancela eletrônica é a reprodução exata da assinatura ou da rubrica de próprio punho**, com descrição do nome do Ministro, resguardada por características técnicas, mediante o emprego de recursos próprios de informática.

(...)

Art. 5º Compete à Secretaria de Informática a implementação da chancela eletrônica e a adoção de medidas que confirmem restrição e segurança no manuseio dos autógrafos, no armazenamento das informações em banco de dados e no controle de acesso ao sistema.



A admissibilidade de seu uso depende da autonomia do ente destinatário, de aceitar o recebimento de documentos assim subscritos, mediante cadastro do usuário, no caso, o advogado, junto ao Tribunal perante o qual pretendia fazer o uso da chancela eletrônica.

Ou seja, a autenticidade e validade da chancela eletrônica, é conferida e reconhecida pelo próprio destinatário do documento emitido, produzindo efeitos *inter partes*.

2.3. Assinatura digital⁴

Trata-se de uma modalidade de assinatura eletrônica, aposta em um documento também eletrônico, resultado de uma tecnologia que permite aferir, com segurança, a origem, a autoria e a integridade do documento. A assinatura e o documento ficam de tal modo vinculados, que qualquer alteração feita neste gera a nulidade daquela. A técnica, deste modo, permite não só atestar a autoria do documento, bem como encerra uma espécie de “imutabilidade lógica” de seu teor, pois qualquer alteração do conteúdo do documento invalida a assinatura.

A assinatura digital só pode ser aposta pelo titular de um **certificado digital**, emitido no âmbito da Infra-estrutura de Chaves Públicas do Brasil – ICP-Brasil, dotando o documento da mesma presunção de autenticidade dos documentos assinados de próprio punho.

Tal presunção é conferida pela própria MP n. 2.200-2/01, que, no § 1º de seu art. 10:

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

⁴ Bitem elaborado com grande contribuição do acervo virtual do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. *Certificação Digital*. Disponível em <<http://www.iti.gov.br/twiki/pub/Certificacao/CartilhasCd/brochura01.pdf>>. Acesso em 09 de dezembro de 2009.



signatários, na forma do art. 131 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil.

O art. 131 do Código Civil de 1916 foi integralmente reproduzido no Código Civil de 2002 (Lei n. 10.406/02), em seu art. 219, *ipsis litteris*:

Art. 219. As declarações constantes de documentos assinados presumem-se verdadeiras em relação aos signatários.

Para fins de esclarecimento, entendo pertinente conceituar os institutos que envolvem a assinatura digital, que a diferem substancialmente das outras formas de subscrição constantes da consulta (descritas nos itens 1 e 2, alhures).

Da Infra-Estrutura de Chaves Públicas do Brasil

Na década passada, deu-se início a uma profunda reforma administrativa, com vistas a conferir-lhe maior agilidade e eficiência à Administração Pública, cujos mecanismos e objetivos encontram-se detalhadamente descritos no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*⁵, dentre os quais destaco:

A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial.

(...)

Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos

Em meio às reformas que se seguiram com a implementação do citado plano, é premente ressaltar a aprovação da Emenda Constitucional n. 19/98, que elevou a eficiência ao patamar de princípio regente da Administração pública.

⁵ BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 11 de dezembro de 2009.



Também conseqüência à citada reforma, o então Presidente da República editou a Medida Provisória n. 2.200-2 de 24 de agosto de 2001⁶ instituiu o chamado Sistema Nacional de Certificação Digital da Infra-estrutura de Chaves Públicas do Brasil – a ICP-Brasil.

A ICP-Brasil é formada por uma cadeia hierárquica de autoridades certificadoras, encarregadas de um sistema de *certificação digital* baseado em criptografia, de modo a garantir a autenticidade, integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica (MP n. 2.200-2/01, art. 1º).

Essa cadeia hierárquica é formada a partir de um modelo de certificação com raiz única, a denominada Autoridade Certificadora Raiz (AC-Raiz), que funciona como um cartório virtual central, e ramifica-se por meio de Autoridades Certificadoras (AC) e de Registro (AR), todas submetidas a uma autoridade gestora de políticas, o Comitê Gestor da ICP-Brasil (art. 2º).

Tais autoridades podem ser tanto entidades públicas quanto pessoas jurídicas de direito privado, desde que assim credenciadas pela AC-Raiz – papel desempenhado pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República.

Do Certificado Digital

Um certificado digital contém os dados de seu titular, funcionando como uma espécie de carteira de identidade virtual que, além de personificar o cidadão na rede mundial de computadores, garante, por força da legislação atual, validade jurídica aos atos praticados com seu uso (art. 219 do Código Civil/02).

O processo de certificação digital utiliza procedimentos lógicos e matemáticos bastante complexos para assegurar confidencialidade, integridade das informações e confirmação de autoria.

O certificado digital é gerado e assinado por uma terceira parte confiável, ou seja, uma Autoridade Certificadora (habilitada pela Autoridade Certificadora Raiz) que, no âmbito normativo da Infra-estrutura de Chaves Públicas (ICP-

⁶ Medida Provisória ainda em vigor e sem prazo de cessação de eficácia, por força da Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001.



Brasil), identifica uma pessoa, física ou jurídica, e a associa a um par de chaves criptográficas – uma pública e uma privada.

A chave privada e sua chave pública são matematicamente relacionadas por meio de uma tecnologia criptográfica, que garante a sua correspondência direta. Esse par de chaves funciona – fazendo uma singela analogia – como um endereço de *e-mail* pessoal (que é disponível a todos) e a sua respectiva senha (de uso restrito de seu titular), sendo impossível a dedução da chave privada a partir da chave pública conhecida.

A chave privada é usada pelo titular o certificado digital para (i) criar assinaturas digitais e para (ii) decifrar mensagens ou arquivos cifrados com a chave pública correspondente.

Por sua vez, na esteira da relação simbiótica que mantém com a correspondente chave privada, a chave pública é livremente utilizada por todos que queiram (i) verificar a autenticidade de uma assinatura digital criada pela chave privada correspondente, ou (ii) cifrar informações enviadas ao dono da chave privada.

3. REPERCUSSÃO OPERACIONAL

Como bem apontou o douto Auditor em seu parecer, a substituição da assinatura manual – pela adoção de assinatura eletrônica, chancela eletrônica ou carimbo de relevo – tem relevante repercussão de natureza operacional e de aferição da validade dos atos emitidos (fls. 10/11).

No que se refere ao uso da tecnologia para a emissão de atos em geral, entendo absolutamente incontestável a impactante otimização operacional, sobretudo no que se refere à economicidade e eficiência da condução da Administração Pública.

O recurso tecnológico, mecanizado ou eletrônico, além das vantagens acima mencionadas, confere um plexo de recursos, para melhor atendimento do interesse público, pois agiliza e otimiza a execução dos trabalhos cotidianos da Administração, confere-lhes melhores condições segurança de acesso e autoria,



economiza espaço físico e gastos financeiros com materiais, e, ainda, pode proporcionar maior transparência à execução dos trabalhos – não sendo despidendo mencionar o relevante papel que, neste aspecto, a rede mundial de computadores vem assumindo, em todas as esferas de governo.

A meu sentir, o deslinde da consulta reside na formação do entendimento, desta Corte de Contas, sobre se a suprarreferida substituição da assinatura manual nos termos apontados, interferirá na validade dos atos administrativos, no que se refere à sua forma, e na segurança jurídica, condicionada à autenticidade da subscrição.

4. ATO ADMINISTRATIVO: VALIDADE E AUTENTICIDADE

Entendo que o questionamento formulado tem como pressuposto a influência na substituição da assinatura manual, conforme proposto pela consulente, na **validade do ato administrativo e à sua autenticidade, formal e subjetiva**, em atendimento ao postulado da segurança jurídica.

Sendo o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico⁷, relevante ressaltar que a linha de raciocínio abaixo traçada não se limita ao ato administrativo em sentido estrito, de natureza eminentemente pública, mas também aos denominados atos da Administração, que compreendem atos de gestão, de natureza privada, porém, de não menos relevância para o interesse público.

A validade e autenticidade dos atos da Administração têm a assinatura como relevante instrumento, posto que aperfeiçoa a sua **formalização** – e identifica o **agente** emitente – permitindo a aferição de sua competência e eventual responsabilização.

A validade é o atributo que confere ao ato administrativo a aptidão para produzir efeitos na ordem jurídica. O ato administrativo adquire existência, a

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 15ª ed., Malheiros Editores, 2002.
consulta/770777/C/IV/F/MG/cel



partir da reunião de determinados elementos estruturantes, que, uma vez válidos, permitem que o ato seja dotado de eficácia.

Dentre tais elementos estruturantes, destacam-se, no escopo da presente consulta, a forma e o agente (autor do ato).

Na linha do que dispõe a Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/65, art. 2º) – e acompanhada por respeitável doutrina⁸ – o **agente** e a **forma** figuram, conforme já explanado, como pressupostos de existência do ato jurídico, cuja qualificação de validade repousa, respectivamente, na **competência** (do agente) e na **licitude** (da forma).

O ato administrativo pode manifestar-se das mais variadas formas, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, até pelo silêncio⁹ pode a Administração manifestar-se, a exemplo de uma autorização ou negativa tácita, conforme o caso.

A competência, por sua vez, é sempre taxativamente conferida por instrumento normativo, sempre de modo expresso e em decorrência e consonância com as demais normas (legais e, em última análise, constitucionais) que lhe servem como fundamento de validade. Daí, a importância da segurança na comprovação da autenticidade da assinatura, de modo a identificar o agente emissor do ato.

Tendo em vista o exposto, em meu sentir, o cerne da questão reside:

- em possuir, ou não, **competência legislativa ou material** para conferir **validade** formal aos atos subscritos com chancela eletrônica, assinatura eletrônica ou carimbo de relevo;
- na condição de tais mecanismos atestarem, com razoável segurança, a **autenticidade** da assinatura oposta ao documento, a despeito da tecnologia adotada.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 21ª ed., Lumen Juris, 2009.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. ob. cit



5. COMPETÊNCIA E AUTONOMIA LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA

O exercício da competência legislativa dos estados-membros e dos municípios é livre, no âmbito de sua autonomia-político administrativa, nos termos do art. 18 da Constituição da República (Constituição Cidadã), porém, limitada pelas normas editadas pela União no exercício de sua competência legislativa (art. 22).

Tendo em vista que o exercício da competência legislativa privativa da União, limita, de certa forma, a autonomia administrativa dos demais entes, é preciso – invocando o princípio da unidade da Constituição – harmonizar os arts. 18 e 22.

Conforme ensina Roque Antônio Carrazza¹⁰, a Constituição é uma *Carta de Competências e toda outorga de competência encerra, ao mesmo tempo, uma autorização e uma limitação*.

Desta forma, convém assinalar que a imperatividade de âmbito nacional da legislação editada pela União, no exercício de sua competência privativa, não menoscaba ou viola a autonomia dos demais entes federativos, na medida em que, a própria competência legislativa privativa da União encontra na taxatividade do rol do art. 22 da Constituição – garantindo, assim, o equilíbrio federativo.

E é no âmbito das competências constitucionais que se avaliará a validade jurídica de métodos alternativos de assinatura, sempre, em todo e qualquer caso, garantindo-se a sua autenticidade, em respeito à segurança jurídica e demais normas que regem a Administração.

5.1. Assinatura digital

Os atos jurídicos, em geral, são gênero do qual os atos administrativos são espécie. Os atos jurídicos, matéria pertinente ao **direito civil**, estão inseridos na

¹⁰ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 11ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
consulta/770777/C/IV/F/MG/cel



competência legislativa privativa da União, nos termos do inciso I do art. 22 da Constituição da República.

No exercício de sua competência privativa, a União não legisla como ente federativo, ou seja, a legislação por ela editada com fulcro no art. 22, CR/88, é **nacional**, e não federal.

Daí, imperioso para o deslinde da questão, partirmos do pressuposto irrefutável de que a disciplina dos atos jurídicos, em geral, aplica-se a todos os entes da federação.

A autenticidade e veracidade da assinatura de documentos estão sujeitos às diretrizes traçadas pelo Código Civil no que se refere aos atos jurídicos – a quem o referido diploma, inclusive, conferiu capítulo específico.

Também no exercício de sua competência legislativa privativa, o Presidente da República editou a Medida Provisória n. 2.200-2/01 – de âmbito, portanto, nacional, instituindo a Infra-Estrutura de Chaves Públicas do Brasil (ICP-Brasil). Vale, oportunamente, a transcrição de seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para **garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica**, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

(sem grifos no original)

Indiscutível o caráter nacional da MP em apreço, que, em seu art. 10, confere aos documentos eletrônicos assinados digitalmente com o uso de certificados emitidos no âmbito da ICP-Brasil a mesma validade jurídica dos documentos em papel com assinaturas manuscritas. Tal equiparação se deu com a expressa menção ao art. 219 do CC/02, transcrito alhures.

Vale dizer, a assinatura eletrônica vinculada a um certificado emitido no âmbito da ICP-Brasil conduz à presunção de autenticidade do documento subscrito a próprio punho.



Salientando a aplicação nacional da **assinatura digital**, portanto, entendo que qualquer regulamentação regional ou local a respeito, especificamente no que se refere à emissão de atos administrativos, insere-se na autonomia político-administrativa de cada ente, pautada da forma federativa de estado adotada pela Constituição Cidadã, a exemplo do que dispõe o seu art. 18:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Desta forma, entendo que a adoção da assinatura digital, nos termos da disciplina que envolve ICP-Brasil, pode ser adotada por qualquer ente federativo, desde que haja regulamentação regional ou local, conforme o caso.

O Estado de Minas Gerais já o fez, por meio do Decreto n. 43.888/04, que dispõe sobre a utilização de certificação digital no âmbito da administração pública Estadual para a realização de transações eletrônicas seguras, bem como para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica.

Assim já se manifestou esta corte:

[Consulta n. 716300, Simão Pedro, Sessão 12/09/07]
Nesse sentido, o Estado de Minas Gerais editou diploma dispondo sobre a utilização de certificação digital no âmbito da Administração Pública Estadual. Pelo Decreto n.º 43888/2004, o Executivo Mineiro, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pela citada Medida Provisória, atribuiu à PRODEMGE as funções de Autoridade Certificadora e Registradora para as transações realizadas **no âmbito da Administração Pública Estadual**.

5.2.Chancela eletrônica

A MP n° 2.200-2, embora tenha conferido presunção de legalidade (nos termos do art. 219, CC/02) aos documentos eletrônicos assinados digitalmente por meio de certificados emitidos no âmbito da ICP-Brasil (art. 10, § 1º), fez



ressalva às assinaturas eletrônicas emitidas sem o mesmo certificado, atribuindo-lhes validade jurídica condicionada à concordância das partes – emitente e destinatário (§ 2º), nestes termos:

Art. 10.

(...)

§ 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.

Embora o dispositivo fale de assinaturas apostas em documentos eletrônicos, o que, conforma já explanado, não é o caso da chancela eletrônica, entendo perfeitamente possível sua aplicação, por analogia.

A exegese do §2º do art. 10, foi justamente preservar a possibilidade do válido uso de recursos eletrônicos fora do âmbito do ICP-Brasil – o que, no meu sentir, inclui a chancela eletrônica.

A chancela eletrônica encontra disciplina por lei federal (de caráter nacional) em hipóteses específicas e esparsas na legislação, a exemplo da Lei de Execução Fiscal (Lei n. 6.830/80), que admite o uso da tecnologia, de forma genérica para o termo de inscrição e certidão de dívida ativa, nestes termos:

Art. 2º

(...)

§ 7º - O Termo de Inscrição e a Certidão de Dívida Ativa poderão ser preparados e numerados por processo manual, mecânico ou eletrônico.

O mesmo ocorre com a Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, o que inclui disciplina sobre assinatura digital, no âmbito do ICP ou não – dependendo, neste último caso, de prévio cadastro.



Perceba-se, que, em ambos os casos acima mencionados, tratam-se de normas editadas pela União no exercício de sua competência legislativa privativa, *in casu*, para dispor sobre processo civil (art. 22, I, CR/88).

Assim, entendo que, da mesma forma do que ocorre com a assinatura digital, a competência dos demais entes federativos está limitada ao que dispõe a legislação federal de caráter nacional.

O mesmo ocorre com os tribunais, a quem a Constituição Cidadã confere autonomia administrativa e legislativa *interna corporis*, nos termos do art. 96, I, *a*:

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

Foi no uso dessa atribuição que o Supremo Tribunal Federal editou a Resolução n. 293/04, que instituiu, em seu âmbito o uso chancela eletrônica, que só a partir de então, passou a ser válida¹¹, com a exigência de prévio credenciamento do subscritor.

O julgado transcrito pelo douto Auditor (fl. 14, e abaixo) comprova este raciocínio. No caso em questão, tratava-se de um agravo de instrumento interposto pela União contra acórdão proferido pelo Juizado Especial Federal do Estado do Rio de Janeiro, que inadmitiu recurso extraordinário aviado pela União, posto que “assinado” via chancela eletrônica, sem que houvesse regulamentação a respeito, o que impossibilitou a aferição da autenticidade da chancela eletrônica utilizada, eivando a petição de vício insanável. Assim, o STF, negou provimento ao agravo.

¹¹ Embora seu escopo fosse apenas para atividades internas.
consulta/770777/C/IV/F/MG/cel



ATO PROCESSUAL: RECURSO: CHANCELA
ELETRÔNICA: EXIGÊNCIA DE
REGULAMENTAÇÃO DO SEU USO PARA
RESGUARDO DA SEGURANÇA JURÍDICA.

1. Assente o entendimento do Supremo Tribunal de que apenas a petição em que o advogado tenha firmado originalmente sua assinatura tem validade reconhecida. Precedentes.

2. No caso dos autos, não se trata de certificado digital ou versão impressa de documento digital protegido por certificado digital; trata-se de **mera chancela eletrônica sem qualquer regulamentação e cuja originalidade não é possível afirmar sem o auxílio de perícia técnica.**

3. A necessidade de regulamentação para a utilização da assinatura digitalizada não é mero formalismo processual, mas, exigência razoável que visa impedir a prática de atos cuja responsabilização não seria possível.

AI 564.765-6 RJ – STF – Sepúlveda Pertence – Ministro Relator. DJU de 17/03/2006 – (DT – Maio/2006 – vol. 142, p. 102).

A citada decisão evidencia o entendimento do STF de que é, sim, necessária, a regulamentação para a utilização da chancela eletrônica. Contudo, o julgado passa ao largo da circunstância de essa regulamentação ser por lei ou outro ato normativo.

No âmbito do próprio STF, foi apenas após o advento da Lei n. 11.419/06, autorizou aos Tribunais a instituição de processo eletrônico – que a Suprema Corte disciplinou e passou a anuir que petições fossem subscritas por meio de chancela eletrônica, desde que seus autores obtivessem certificação de autoria junto à Corte.

Por isto, repita-se, a decisão do STF, acima transcrita apenas confirma a exegese do § 2º do art. 10 da MP n. 2.200-2/01, de que a mera chancela eletrônica (fora do âmbito da ICP) não pode ser aceita como forma de atestar a validade do documento, sem que haja anuência entre as partes – o que, no



âmbito público, significa prévia regulamentação e credenciamento do subscritor.

Em suma, entendo que, no que se refere à autonomia político-administrativa do ente federativo (art. 18, CR/88) e no exercício de suas competências constitucionais – e desde que respeitada as competências reservadas à União – é perfeitamente possível a adoção da chancela eletrônica, mediante **instituição** por ato normativo próprio, a garantir-lhe a validade da **forma**, e com rígidos critérios de emissão, acesso e autenticidade, a garantir a segurança jurídica de sua integridade e **autoria**.

5.3. Carimbo de relevo

Na linha do que assinalado pelo douto Auditor, entendo que o carimbo de relevo, implicaria, na prática, a substituição de uma assinatura de próprio punho por um mero carimbo.

Há de se assinalar que a própria assinatura manual está sujeita a vulnerabilidades no que se refere à sua autoria, reclamando, não raras vezes, autenticação pelo tabelião titular de cartório de registro de notas.

Neste sentido, o carimbo de relevo, além de não trazer significativa vantagem operacional, apresenta incontestáveis vulnerabilidades no que se refere à sua autenticidade, pois impossível aferir-se com segurança a sua autoria, e, portanto, possibilitando grave comprometimento de sua validade. Sendo, portanto, de uso desaconselhável e contrário aos princípios da administração pública e à segurança jurídica.

3 – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entendo que a adoção da assinatura digital, no âmbito da administração pública, além de admissível – desde que respeitados as formalidades ínsitas dos atos administrativos – começa a delinear-se como um imperativo lógico, operacional e, inclusive, jurídico, na medida em que permite



à Administração Pública exercer o seu papel de modo mais prático, econômico e eficiente, em consonância com os princípios que a regem.

Quando à chancela eletrônica, entendo não haver vedação à sua adoção pelos entes federativos, desde que a **instituam**, por ato normativo próprio, a permitir o seu uso em documentos afeitos à sua administração; tudo isso, por óbvio, dentro dos limites de sua autonomia administrativa, e desde que não haja conflito com eventual legislação federal (de caráter nacional) que preveja formalidades que não permitam o seu uso.

Em ambos os casos – assinatura digital e chancela eletrônica – é imperativo que se garantam a liceidade operacional, ou seja, que haja um efetivo procedimento de segurança e controle de acesso e autenticidade dos documentos e assinaturas emitidas, em respeito ao princípio da segurança jurídica, eficiência, efetividade, moralidade, e demais princípios que regem a administração pública.

O carimbo de relevo, conforme exposto alhures, por sua impossibilidade material de garantir a segurança supramencionada, entendo sua adoção, no âmbito da administração pública, inviável.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acompanha o voto do Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.