



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

AV. DES. VITOR LIMA, 222, S. 502, ED. SANTA CLARA (REITORIA II), TRINDADE, FLORIANÓPOLIS/SC · 88040-400 · (48)37219371 · PFSC.UFSC@AGU.GOV.BR ·

HTTP://AGU.GOV.BR/UNIDADE/PFUFSC

NOTA n. 00010/2020/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU

NUP: 23080.082262/2019-55

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

Magnífico Reitor,

I. RELATÓRIO

1. Preliminarmente, faço o registro de que exaro manifestação jurídica em regime de urgência, em observância ao que dispõe o art. 40 da Portaria n. 00003/2017/GAB/PFUFSC/PGF/AGU^{[1][2]}.
2. Consulta acerca da utilização interna de infraestrutura própria de certificação digital, instituída pela Portaria Normativa n. 276/2019/GR/UFSC^[3].
3. Os autos foram remetidos pela Pró-Reitoria de Administração - PROAD, em razão de dúvida suscitada pelo Departamento de Compras - DCOM/PROAD.
4. À época, tão logo aportaram a esta Procuradoria Federal, os autos foram devolvidos em diligência por intermédio da COTA n. 00066/2019/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU, cujo teor transcrevo abaixo:

Senhor Pró-Reitor de Administração,

Consulta acerca da utilização interna de infraestrutura própria de certificação digital, instituída pela PN n. 276/2019/GR/UFSC.

[...]

Sem desconhecer a previsão do art. 10, § 2.º, da precitada MPV, compreendo pertinente baixar os autos em diligência, a fim de que os responsáveis pela criação da tecnologia esclareçam nos autos os aspectos acadêmicos, de propriedade intelectual e trâmites burocráticos envolvidos no desenvolvimento da ICP-Edu, e notadamente se há alguma creditação, autorização por parte da autoridade certificadora raiz.

Após, voltem.

5. Isso ocorreu em novembro de 2019, retornando com resposta à diligência tão somente em março do corrente ano (Ofício n. 4/CCD/SEPLAN/2020, às fls. 18-24).
6. Ato contínuo, os autos foram submetidos à manifestação prévia da Reitoria, cfe. DESPACHO n. 00008/2020/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU, nos seguintes termos:

À Reitoria da UFSC,

Consulta acerca da utilização interna de infraestrutura própria de certificação digital, instituída pela PN n. 276/2019/GR/UFSC.

Considerando que a dúvida suscitada pelo DCOM/PROAD envolve matéria comum às demais unidades administrativas e acadêmicas da UFSC, diga o Gabinete da Reitoria se encampa a consulta deflagrada pela PROAD.

Após, retornem os autos à fila da Procuradoria Federal no sistema solar/spa (PF/GR).

7. O Gabinete da Reitoria consentiu com o teor da consulta e a encampou (despacho à fl. 35).
8. É o relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Consideração preliminar

9. Compreendo oportuno consignar que, a rigor, a consulta qualifica-se como de baixo espectro jurídico, pois a utilização da infraestrutura própria de certificação digital (ICP-Edu) é objeto de ato normativo emanado pela autoridade executiva máxima da Autarquia, qual seja, o M. Reitor.

10. Refiro-me à PN n. 276/2019/GR/UFSC, a qual ocupou-se de instituir e disciplinar "*o uso de Certificação Digital na Universidade Federal de Santa Catarina*", orientando a utilização da infraestrutura própria (ICP-Edu) e regulando o uso da assinatura digital certificada pela infraestrutura ICP-Brasil, ressaltando o custo desta e a gratuidade daquela.

11. Na mesma oportunidade, constituiu formalmente a Coordenadoria de Certificação Digital da Sala Cofre e lhe delegou competência para tratar de assuntos afins à certificação digital no âmbito da UFSC.

12. Especificamente em relação à ICP-Edu, dispôs o art. 10 da precitada PN, *in verbis*:

Art. 10 A assinatura digital gerada a partir de um certificado digital pessoal vinculado à Infraestrutura de Chaves Públicas para Ensino e Pesquisa (ICP-Edu) é reconhecida para todos os fins na UFSC e é aceita com presunção de legalidade, em consonância com o art. 10, § 2º, da MP 2.200-2/2001, para todos os efeitos legais intrainstitucionais.

Parágrafo único. Os certificados digitais pessoais são emitidos na ICP-Edu gratuitamente para todos os membros da comunidade universitária com vínculo comprovado pela Comunidade Acadêmica Federada (CAFe), possuem validade de um ano e podem ser gerados e revogados, quando necessário, pelo próprio usuário, através do site do serviço <<https://p1.icpedu.rnp.br>> ou apontamento no endereço eletrônico <<http://e.ufsc.br>>.

13. Veja-se, portanto, que a diretriz já estabelecida pela Autarquia é de que é aceita a utilização de assinatura digital diversa daquela emitida pela ICP-Brasil "para todos os efeitos legais intrainstitucionais".

14. Nesse sentido, o princípio hierárquico impõe aos servidores da Autarquia a submissão a essa diretriz^[4], não competindo aos demais setores questionar sua validade, mesmo porque somente o Conselho Universitário, órgão deliberativo, consultivo e normativo máximo, detém atribuição interna de sindicar os atos de Sua Magnificência (inteligência do art. 27 do Estatuto da UFSC).

15. Ocorre que, com a encampação, pela Reitoria, da consulta originária da PROAD, há a substituição da posição da autoridade consulente.

16. Disso resulta que a própria autoridade máxima necessita dissipar dúvidas no tocante à legalidade do ato por si emanado, o que não soa contraditório; ao revés, é plenamente compreensível e milita em favor de assegurar segurança jurídica aos atos da Administração, cuja revisão pode ser efetuada por essa mesma autoridade, a qualquer tempo (art. 53 da Lei n. 9.784/1999).

II.2. PN n. 276/2019/GR/UFSC, competência administrativa e legalidade dos atos subscritos com a ICP-Edu

17. Foi por meio da Medida Provisória - MPV n.º 2.200/2001 que se instituiu, no âmbito brasileiro, normativa estabelecendo a criação e outros aspectos da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, definida pela norma como instrumento hábil a "*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*".

18. O art. 7.º da r. norma atribuiu ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI, então órgão integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia, a função de autoridade certificadora raiz do sistema (AC Raiz), a quem competiria, a partir de então, celebrar o credenciamento das autoridades certificadoras (AC), estas responsáveis pela emissão e suporte da tecnologia aos destinatários finais (usuários).

19. A MPV foi reeditada por duas vezes, sendo a versão final a de n.º 2.200-2/2001, a qual, em linhas gerais, manteve as redações anteriores e conferiu personalidade jurídica de Autarquia ao ITI, vigendo até os dias atuais em razão

de previsão inserta no art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 32, de setembro de 2001^[5].

20. Em trilha de consulta ao site da Autarquia ITI é possível consultar, na aba "ICP-Brasil", a "Lista de Autoridades Certificadoras - ACs da ICP-Brasil", rol em que são descritas diversas autoridades certificadoras, dentre as quais o SERPRO, a Caixa Econômica Federal, a Receita Federal, a Casa da Moeda etc. Dentre elas, por óbvio, não se encontra a UFSC.

21. Ocorre que, consoante já antecipado pela Cota n. 00066/2019/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU, o art. 10, § 2.º, da precitada MPV autoriza a criação e uso de certificado próprio, senão vejamos: "*§ 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*".

22. Por conseguinte, o uso da ICP-Edu encontra sereno amparo jurídico, não havendo se falar em ofensa ao postulado constitucional da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

23. O teor do já transcrito art. 10 da PN n. 276/2019/GR/UFSC, por sua vez, denota que não há qualquer transbordamento do exercício da competência administrativa em regulamentar o uso, porquanto há a ressalva de que a presunção de autenticidade e validade jurídica do documento eletrônico que passará a conter a assinatura é apenas interna.

24. Sob essa perspectiva, não há qualquer vício de competência que possa macular o ato (requisito esse exigido pelo art. 2.º, "a" c/c par. único, "a", da Lei n. 4.717/1965 - Lei da Ação Popular).

25. Nessa toada, diferentemente da assinatura digital certificada pela autoridade raiz da ICP-Brasil (atribuição exclusiva do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI), não se pode falar em oponibilidade de todos os atributos do documento eletrônico (*autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos*) quando se faz uso da ICP-Edu, o que não importa jamais em se conceber que sob este ato recairia qualquer imperfeição. Ao contrário, a única diferença é que deve haver consensualidade entre emitente e destinatário quando o documento eletrônico subscrito pela ICP-Edu for produzido, pactuado para surtir efeitos eminentemente externos à Administração da Autarquia.

26. A título de exemplo, todos os documentos que compõem uma licitação ou contratação direta, listados no Ofício do DCOM/PROAD, têm procedência interna, confecção unilateral e servem à instrução processual, pouco importando se irão obter circulação que ultrapassa a circunscrição da UFSC. O mesmo não se diga em relação à aposição de assinatura em um negócio jurídico bilateral que não seja originário da UFSC (TED, convênios), hipótese em que deve ser colhida a anuência prévia do parceiro quanto ao uso da assinatura digital ICP-Edu.

27. Outrossim, a segurança, integridade e confiabilidade do sistema foi amplamente demonstrada pelo Ofício n. 4/CCD/SEPLAN/2020, o qual contém irretocáveis fundamentos que espancam quaisquer dúvidas a esse respeito. Isso notadamente se considerarmos que o suporte interno do sistema compete a mesma Coordenadoria que é uma das responsáveis pela guarda especial dos dados da autoridade certificadora raiz no âmbito da infraestrutura ICP-Brasil (em âmbito nacional, portanto), em razão do TED n. 03/2017 firmado com o ITI.

28. Imperioso registrar que os atributos do documento eletrônico assentado com a assinatura digital não o tornam indene a situações reprováveis de falsidade ideológica ou documental em que se forjam algumas práticas antijurídicas e que são sancionadas inclusive na esfera penal. A incumbência da assinatura digital é de conferir maior grau de fidedignidade, isso sim, quanto à presunção a que alude o art. 219, *caput*, do Código Civil de 2002 (equivalente ao art. 131 do revogado Código de 1916, referido pelo art. 10, § 1.º, da MPV n.º 2.200/2001), *in verbis*: "*Art. 219. As declarações constantes de documentos assinados presumem-se verdadeiras em relação aos signatários*".

29. Esse ponto foi também irreparavelmente abordado pelo Ofício n. 4/CCD/SEPLAN/2020, senão vejamos:

[...]

17. No que se refere ao termo 'validade jurídica de documentos', esclarece-se que validade não é um atributo de documentos, mas do ato jurídico, e por certo muitos outros são os requisitos de um ato para que lhe seja atribuída tal qualidade. Sendo assim, afirma-se que um documento é apenas verdadeiro ou falso, conforme sejam os fatos nele retratados, ou a sua própria existência. Assim, a assinatura, seja ela manuscrita ou eletrônica, insere-se como uma forma específica de exteriorização da vontade, como um requisito, ora de validade, ora de eficácia, do ato ou negócio jurídico. No Brasil, tirante as hipóteses em que a própria lei exige determinada forma específica para efeitos de prova ou da própria validade do ato (casos em que seu não atendimento importará a nulidade do ato respectivo), vigora o que convencionou chamar de princípio da liberdade das formas, previsto no art. 107 do Código Civil, nos seguintes termos, *in verbis*: Art. 107. A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir. 18. Como regra geral, temos que a manifestação de vontade é de forma livre. Pode se dar tanto a forma manuscrita, por meio da assinatura física, como também de outras formas, a exemplo da oral, ou mesmo mediante um simples "clique" em uma página eletrônica na internet (como de fato ocorre na grande maioria dos casos de compras efetuadas online), e até mesmo de forma implícita. E, se assim o é, nada impede que tal manifestação de vontade se dê por meio de uma assinatura eletrônica ou em uma ICP diferente da ICP-Brasil, independentemente da

tecnologia ou cadeia de hierarquia de confiança empregada, sem que com isso se diga que tal manifestação de vontade seja inválida. Sob a ótica jurídica, isso nada mais significa que a incidência da autonomia privada no mundo digital.¹⁹ Assim, independentemente de qualquer norma específica que trate do assunto, podemos afirmar, sem medo de errar, que a manifestação de vontade por meio de uma assinatura eletrônica ou assinatura digital emitida por ICP específica (ainda que fora do padrão ICP-Brasil) não é inválida, sempre que não tenha a lei exigido alguma especial forma para a exteriorização da vontade.²⁰ É da tradição jurídico-cultural brasileira atribuir à assinatura (manuscrita) determinadas presunções e efeitos específicos, não extensíveis a outras formas de manifestação de vontade, das quais, sem dúvida, a presunção de veracidade mostra-se como a mais proeminente. Tal presunção encontra previsão, atualmente, no art. 219 do Código Civil (que repete, *ipsis litteris*, o art. 131 do Código Civil anterior), como segue: Art. 219. As declarações constantes de documentos assinados presumem-se verdadeiras em relação aos signatários.²¹ A assinatura, além de uma forma de manifestação de vontade, é também um meio de prova da mesma manifestação. Assim, um documento escrito e assinado, além de formalizar um determinado ato ou negócio jurídico, é um meio de prova do ato ou negócio jurídico ali refletido.

30. Por fim, a presente manifestação jurídica é endereçada ao M. Reitor, em razão da encampação da consulta.

III. CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, a utilização da ICP-Edu pela comunidade universitária encontra-se amplamente sustentada e possui amparo jurídico que a qualifica como meio idôneo de conferir autenticidade, integridade e validade jurídica aos documentos eletrônicos produzidos internamente.

32. É a manifestação jurídica, de caráter opinativo.

Restituo ao consulente.

Florianópolis, 24 de março de 2020.

André Laurindo Costa

Coordenador de Assessoria Técnica (servidor Técnico Adm. - TAE)

Alessandra Sgreccia

Procuradora-Chefe e.e.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23080082262201955 e da chave de acesso b7c982c9

Notas

- ¹ [-](#) Art. 40 (Portaria n. 3/2017): "A manifestação jurídica e a atividade de assessoramento jurídico consignarão a análise em regime de urgência ou prioridade".
- ² [-](#) Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/640405.
- ³ [-](#) Disponível em: <http://notes.ufsc.br/aplic/boletim.nsf>. Boletim n. 107/2019.
- ⁴ [-](#) Colhe-se da doutrina: **1 Hierarquia** Do sistema hierárquico na Administração decorrem alguns efeitos específicos. O primeiro consiste no poder de comando de agentes superiores sobre outros hierarquicamente inferiores.[...] **1.1 Efeitos** Outro efeito da hierarquia é o de fiscalização das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior para a verificação de sua conduta não somente em relação às normas legais e regulamentares, como ainda no que disser respeito às diretrizes fixadas por agentes superiores.

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 69-70).

5. [^] Art. 2º (EC n. 32/2001): *As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.*

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRA SGRECCIA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398647790 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRA SGRECCIA. Data e Hora: 25-03-2020 09:11. Número de Série: 17431498. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
