



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA  
INFORMAÇÃO  
PROCURADORIA PFE ITI

**PARECER n. 00025/2023/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU**

**NUP: 00100.000866/2023-97**

**INTERESSADOS: COMITÊ GESTOR DA ICP-BRASIL**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MINUTA DE ATO NORMATIVO (RESOLUÇÃO). COMITÊ GESTOR DA INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA (CG-ICP-BRASIL). APROVAÇÃO.

1. Análise jurídica de minuta de Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil para alterar a Resolução nº 177, de 20 de outubro de 2020, que aprovou o DOC-ICP-05 - Requisitos Mínimos para as Declarações de Práticas de Certificação das Autoridades Certificadoras da ICP-Brasil e respectivo anexo, com vistas a incluir obrigatoriedade de coleta Biométrica facial ou de impressão digital na identificação de indivíduo na emissão de certificado digital para servidor público da ativa e militar da União.

2. Ausência de impedimentos legais e conformidade com as normas jurídicas que regem a ICP-Brasil, em especial os arts. 1º e 7º da Medida Provisória n. 2.200-2/2001.

3. Aprovação.

## **1. RELATÓRIO**

1. Vieram os autos do processo eletrônico em epígrafe a esta Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - PFE/ITI, para análise jurídica de minuta de Resolução, a ser submetida ao Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, visando alterar a Resolução nº 177, de 20 de outubro de 2020, que aprovou o DOC-ICP-05 - Requisitos Mínimos para as Declarações de Práticas de Certificação das Autoridades Certificadoras da ICP-Brasil e respectivo anexo, com vistas a incluir obrigatoriedade de coleta Biométrica facial ou de impressão digital na identificação de indivíduo na emissão de certificado digital para servidor público da ativa e militar da União.

2. No que interessa à presente análise, além da minuta do ato normativo proposto (SEI 0612356), constam dos autos a Pauta da Reunião contendo as justificativas e a motivação para a proposta (SEI 0611243), a NOTA TÉCNICA Nº 5/2023/CGNPE/DAFN justificando a dispensa da elaboração de Análise de Impacto Regulatório (SEI 0612357), bem como o Despacho CGNPE (SEI 0612367), encaminhando o processo a esta Procuradoria.

3. É o relato do essencial.

## **2. ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1 Dos limites e do alcance da análise jurídica**

4. Inicialmente, destaque-se que a análise desta Procuradoria circunscreve-se apenas aos **aspectos estritamente jurídicos** envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos de natureza técnico-administrativa, ou econômico-financeira e eventuais cálculos elaborados, nem no juízo de oportunidade e conveniência quanto à celebração do ato administrativo, tendo em vista o disposto no art. 10 da Lei nº

10.480/02 c/c art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993. Nesse sentido, o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU estabelece os limites da análise jurídica, nos seguintes termos:

#### BOA PRÁTICA CONSULTIVA – BPC Nº 07.

##### Enunciado

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

##### Fonte

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato.

A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

5. Presume-se, assim, que as especificações contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ato, suas características, requisitos e demais avaliações técnicas e administrativas, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando o atendimento do interesse público subjacente, que deve nortear todo e qualquer ato administrativo.

6. Lembra-se, ainda, que a presente manifestação, – tal como se dá com as manifestações jurídicas consultivas como um todo –, são de **natureza opinativa**, de modo que o administrador, de forma justificada, poderá adotar orientação distinta ou até mesmo contrária àquelas eventualmente realizadas. Nesse contexto, a presente manifestação jurídica **não possui caráter vinculante**.

7. Por fim, registra-se que a presente manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo em epígrafe, e as informações e esclarecimentos prestados pelas áreas administrativas e técnicas competentes nele contidas.

## 2.2 Formalização do processo

8. De acordo com a Lei nº 9.784/99, os atos administrativos devem ser produzidos no bojo de processo administrativo, regularmente instaurado, o qual deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas, e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e o local de sua realização e assinatura da autoridade responsável (art. 22, § 1º e § 4º, da Lei nº 9.874/99).

9. No caso em tela, o processo tramita em meio eletrônico (Sistema Eletrônico de Informações - SEI), não havendo que se falar, portanto, em numeração das páginas dos autos. Nada obstante, toda a documentação acostada ao processo encontra-se devidamente indicada pelo número de registro no sistema. Eventual menção aos documentos, cuja individualização se faça necessária, assim, será realizada mediante referência ao respectivo número de registro junto ao SEI.

## 2.3 Da minuta de resolução

10. Sabe-se que o exame jurídico de qualquer ato administrativo exige analisá-lo em vista dos seus elementos, que, segundo Marçal Justen Filho, são: sujeito, conteúdo, forma, motivo e finalidade. Aduz o autor que *“o sujeito do ato administrativo é quem o produz, que pode ser identificado como agente. O conteúdo é aquilo que por ele é determinado ou estabelecido. A forma é o modo de exteriorização do ato. O motivo é a causa jurídica eleita pelo agente para produzir o ato. A finalidade é o resultado ou o interesse que se busca satisfazer por meio do ato”*.

11. Relativamente à **competência** do Comitê Gestor para a matéria, esta encontra-se prevista no art. 4º, inciso V, da Medida Provisória n. 2.200-2/2000, a saber:

Art. 4º Compete ao Comitê Gestor da ICP-Brasil:

- I - adotar as medidas necessárias e coordenar a implantação e o funcionamento da ICP-Brasil;
  - II - estabelecer a política, os critérios e as normas técnicas para o credenciamento das AC, das AR e dos demais prestadores de serviço de suporte à ICP-Brasil, em todos os níveis da cadeia de certificação;
  - III - estabelecer a política de certificação e as regras operacionais da AC Raiz;
  - IV - homologar, auditar e fiscalizar a AC Raiz e os seus prestadores de serviço;
  - V - estabelecer diretrizes e normas técnicas para a formulação de políticas de certificados e regras operacionais das AC e das AR e definir níveis da cadeia de certificação;**
  - VI - aprovar políticas de certificados, práticas de certificação e regras operacionais, credenciar e autorizar o funcionamento das AC e das AR, bem como autorizar a AC Raiz a emitir o correspondente certificado;
  - VII - identificar e avaliar as políticas de ICP externas, negociar e aprovar acordos de certificação bilateral, de certificação cruzada, regras de interoperabilidade e outras formas de cooperação internacional, certificar, quando for o caso, sua compatibilidade com a ICP-Brasil, observado o disposto em tratados, acordos ou atos internacionais; e
  - VIII - atualizar, ajustar e revisar os procedimentos e as práticas estabelecidas para a ICP-Brasil, garantir sua compatibilidade e promover a atualização tecnológica do sistema e a sua conformidade com as políticas de segurança.
- Parágrafo único. O Comitê Gestor poderá delegar atribuições à AC Raiz.  
[grifo nosso]

12. No que toca à **autoridade competente** para assinar o ato, consta, corretamente, a indicação do Coordenador do Comitê, conforme dispõe os arts. 6º, §1º, IV, e 16, parágrafo único, do Regimento Interno do CG ICP-Brasil (Anexo I da Resolução CG ICP-Brasil nº 137/2018), que atribuem a tal autoridade a competência para assinatura das deliberações do Comitê.

13. Quanto à **forma**, constata-se a sua adequação. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a resolução é *"a fórmula pela qual se exprimem as deliberações dos órgãos colegiais"*. Tratando-se o Comitê Gestor da ICP-Brasil de órgão colegiado, conclui-se pela adequação da forma escolhida, a qual mostra-se em consonância, ademais, com o disposto no art. 16, *caput*, do seu Regimento Interno, segundo o qual *"Todas as deliberações do CG ICP-Brasil serão aprovadas por meio de resoluções"*.

14. No que toca à **finalidade**, esta encontra-se explicitada satisfatoriamente na ementa da minuta de resolução, qual seja, a de alterar a Resolução nº 177, de 20 de outubro de 2020, que aprovou o DOC-ICP-05 - Requisitos Mínimos para as Declarações de Práticas de Certificação das Autoridades Certificadoras da ICP-Brasil e respectivo anexo, com vistas a incluir obrigatoriedade de coleta Biométrica facial ou de impressão digital na identificação de indivíduo na emissão de certificado digital para servidor público da ativa e militar da União.

15. O **motivo e a motivação** para o ato constam da pauta que acompanha a minuta de resolução (SEI 0611243), contendo as razões e a justificativa para a alteração proposta, notadamente em seus itens 1, e 2, como segue:

#### **1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências.**

O Comitê Gestor da ICP Brasil regulamentou, com a edição da Resolução nº 121, de 06 de julho de 2017, a emissão de certificados digitais para servidor público federal da ativa e militar da União, por meio de Módulo Eletrônico de AR como os seguintes requisitos:

Item 3.2.9.3 A solicitação de certificado para servidores públicos federais da ativa e militares da União deverá seguir o abaixo descrito:

- a) realizar a validação do registro por meio de processo de individualização inequívoca e eletrônica do servidor público federal da ativa e militar da União por meio de seus respectivos sistemas eletrônicos de gestão de pessoas, feita por servidor ou militar autorizador, a ser definido

pelos órgãos competentes, que formalmente será cadastrado no sistema da AC autorizada, e, assim, ser o responsável a confirmar a emissão de certificados dessa natureza;

b) os servidores públicos federais da ativa e militares da União deverão ter sido biometricamente identificados e individualizados pela base biométrica oficial do Tribunal Superior Eleitoral - TSE ou pelos PSBios credenciados da ICP-Brasil ou base oficial equivalente, com comprovação auditável do cadastro desses requerentes por parte da AC. **Essa comprovação poderá ser pelo CPF ou outro indexador viável entre os sistemas (grifado);**

c) obter os dados do servidor público federal da ativa e militar da União por via de seus respectivos sistemas eletrônicos de gestão de pessoas, sem que haja qualquer possibilidade de alteração desses, para que sejam enviados para a AC emitir o certificado digital; e

d) ser assinada por autoridade designada pelos respectivos órgãos gestores de pessoas, sendo a AC responsável por manter cadastro atualizado das autoridades competentes e respectivas autorizações e/ou requisições para fins de auditoria e fiscalização pela AC Raiz.

Ocorre que há época da regulamentação não havia tecnologia disponível a custo acessível para a coleta biométrica dos servidores públicos e, ainda, havia garantias extremamente seguras para permitir a identificação unívoca do servidor público.

Entretanto, o uso cada vez mais intenso de certificado digital pela sociedade brasileira despertou o interesse espúrio de fraudadores em obter mediante fraude e prática de crime de estelionato um certificado de servidor público para prática de diversos crimes.

São alvos preferencias de criminosos servidores do IBAMA, Receita Federal, INSS e demais servidores públicos com maiores remuneração no serviço público federal.

A motivação é evitar fraudes na emissão de certificado com dados e documentos de identidade falsos de servidores públicos federal ativo.

A ausência de dados biométricos dos servidores públicos na base dos PSBios após a emissão de certificados ICP Brasil impossibilita ou dificulta a detecção de fraudadores, possibilitando o roubo de credenciais desses servidores para uso em sistemas eletrônicos de governo.

O principal problema está na possibilidade de fraudadores, mediante uso de documentos de identidade fraudados com dados biográficos reais, obterem certificado digital de servidor público federal. Não há risco ou problema na emissão legítima do certificado pelo Órgão de pessoal do governo federal, contudo, quando a norma não exigiu a coleta biométrica e o consequente envio aos PSBios, deixou desprotegido o verdadeiro servidor público.

## **2. Soluções e providências contidas no ato normativo.**

Incluir obrigatoriedade de coleta Biométrica facial ou de impressão digital na identificação de indivíduo na emissão de certificado digital para servidor público da ativa e militar da União, tal exigência de coleta e batimento biométrico na base biométrica oficial do TSE ou na base dos PSBios credenciados da ICP-Brasil ou base oficial equivalente, com comprovação aditável desses cadastros, visa equipar a emissão para servidores públicos federais com as demais emissões de certificado na ICP Brasil quando utilizado o Modulo Eletrônico de AR;

16. Quanto ao ponto, cabe destacar que o Decreto n. 10.411/2020 criou requisitos adicionais relacionados a motivação de atos normativos, passando a exigir a elaboração de "Análise de Impacto Regulatório" nos termos definidos pela norma, ou a elaboração de Nota Técnica ou documento equivalente justificando a sua dispensa.

17. Nesse sentido, consta dos autos a NOTA TÉCNICA Nº 5/2023/CGNPE/DAFN (SEI 0612357), a qual entendeu dispensável a elaboração da Análise de Impacto Regulatório no caso em tela, conforme os excertos abaixo transcritos:

### **ANÁLISE**

A proposta apresentada tem por objetivo incluir obrigatoriedade de coleta biométrica facial ou de impressão digital na identificação de indivíduo na emissão de certificado digital para servidor público da ativa e militar da União.

A exigência de coleta e batimento biométrico na base biométrica oficial do TSE ou na base dos PSBios credenciados da ICP-Brasil ou base oficial equivalente, com comprovação aditável desses

cadastros, visa equipar a emissão para servidores públicos federais com as demais emissões de certificado na ICP Brasil quando utilizado o Módulo Eletrônico de AR.

A motivação é evitar fraudes na emissão de certificado com dados e documentos de identidade falsos de servidores públicos federal ativo. A ausência de dados biométricos dos servidores públicos na base dos PSBios após a emissão de certificados ICP Brasil impossibilita ou dificulta a detecção de fraudadores, possibilitando o roubo de credenciais desses servidores para uso em sistemas eletrônicos de governo.

Considerando que apenas a Autoridade Certificadora – AC SERPRO realiza a emissão de certificado para servidor público federal e ela já possui condições técnicas para operacionalizar as mudanças propostas, **não se vislumbra impacto significativo** para as operações da ICP-Brasil. Contudo, é necessário estabelecer prazo para adequação da AR e AC já credenciadas, uma vez que a mudança proposta demandará ajustes operacionais para inclusão da coleta biométrica da face.

Para implementação da proposta em questão, foi apresentada minuta de Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil que altera a [Resolução nº 177, de 20 de outubro de 2020](#), a qual aprovou o DOC-ICP-05 - Requisitos Mínimos para as Declarações de Práticas de Certificação das Autoridades Certificadoras da ICP-Brasil. Os atos do CG da ICP-Brasil devem observar o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, indicando os casos de obrigatoriedade e de dispensa de AIR.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 2º O disposto neste Decreto aplica-se às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo.

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

- I - urgência;
- II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;
- III - ato normativo considerado de baixo impacto;
- IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;
- VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;
- VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e
- VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

Face ao baixo impacto evidenciado e considerando que a minuta de resolução proposta se enquadra no disposto no inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411, 2020, **entende-se que a AIR pode ser dispensada**.

Adicionalmente, registra-se a alteração no formato da redação da minuta de resolução, no que se refere à indicação da alteração da versão do DOC-ICP-05, decorrente de tratativas realizadas entre

esta CGNPE e a Procuradoria Federal Especializada do ITI, resultando na nova minuta registrada no SEI nº [0612356](#).

### CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se pela dispensa de AIR na proposta de resolução que altera do DOC-ICP-05 para incluir obrigatoriedade de coleta biométrica na emissão de certificado digital para servidor público da ativa e militar da União.

18. No que toca ao **conteúdo** da minuta, busca-se aprovar uma nova versão do DOC-ICP-05 - Requisitos Mínimos para as Declarações de Práticas de Certificação das Autoridades Certificadoras da ICP-Brasil, por meio da alteração da Resolução nº 177, de 20 de outubro de 2020, bem como incluir no e respectivo anexo dispositivo específico com vistas a incluir obrigatoriedade de coleta Biométrica facial ou de impressão digital na identificação de indivíduo na emissão de certificado digital para servidor público da ativa e militar da União, não se vislumbrando questões que prejudiquem a sua viabilidade jurídica.

19. Tal alteração está em conformidade com as normas que regem a ICP-Brasil, em especial com a atribuição de garantir a autenticidade, integridade e validade jurídica dos documentos em forma eletrônica, a segurança das transações eletrônicas e a identificação de usuários por meios não-presenciais em nível de segurança equivalente ao da validação presencial, conforme arts. 1º e 7º, parágrafo único, da Medida Provisória n. 2.200-2/2001

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**.

[...]

Art. 7º Compete às AR, entidades operacionalmente vinculadas a determinada AC, identificar e cadastrar usuários, encaminhar solicitações de certificados às AC e manter registros de suas operações. (Redação dada pela Lei nº 14.063, de 2020)

Parágrafo único. **A identificação a que se refere o caput deste artigo será feita presencialmente, mediante comparecimento pessoal do usuário, ou por outra forma que garanta nível de segurança equivalente, observadas as normas técnicas da ICP-Brasil.** (Incluído pela Lei nº 14.063, de 2020)

[grifos nossos]

20. De resto, verifica-se a regularidade formal da minuta, estando a mesma apta a produzir seus regulares efeitos.

### 3. **CONCLUSÃO**

21. Face ao exposto, ressalvada a discricionariedade do administrador quanto à conveniência e oportunidade para a submissão do ato normativo, opina-se pela **regularidade jurídica da minuta de resolução (SEI 0612356)**.

22. É o parecer.

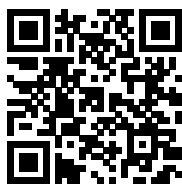
Brasília, 28 de abril de 2023.

VILSON MARCELO MALCHOW VEDANA  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000866202397 e da chave de acesso e2945fe1

---



Documento assinado eletronicamente por VILSON MARCELO MALCHOW VEDANA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1158007264 e chave de acesso e2945fe1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VILSON MARCELO MALCHOW VEDANA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-04-2023 16:12. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---