



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

PARECER n. 00026/2023/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU

NUP: 00100.000875/2023-88

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 CG ICP-Brasil nº 179, de 20 de outubro de 2020, que aprovou o o DOC-ICP-04 – Requisitos Mínimos para as Políticas de Certificados na ICP-Brasil, e respectivo anexo, no sentido de delegar à Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura de Chaves Pública Brasileira a atribuição para atualização dos perfis de Certificados, Lista de Certificados Revogados e OCSP. Na mesma oportunidade, propõe-se a alteração da Resolução nº 163, de 17 de abril de 2020, para incluir referência ao DOC-ICP-04.02 - Perfis de Certificados e LCR Na ICP-Brasil, a ser aprovado em instrução normativa da AC Raiz.

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 CG ICP-Brasil nº 179, de 20 de outubro de 2020, que aprovou o o DOC-ICP-04 – Requisitos Mínimos para as Políticas de Certificados na ICP-Brasil, e respectivo anexo, no sentido de delegar à Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura de Chaves Pública Brasileira a atribuição para atualização dos perfis de Certificados, Lista de Certificados Revogados e OCSP. Na mesma oportunidade, propõe-se a alteração da Resolução nº 163, de 17 de abril de 2020, para incluir referência ao DOC-ICP-04.02 - Perfis de Certificados e LCR Na ICP-Brasil, a ser aprovado em instrução normativa da AC Raiz

2. No que interessa à presente análise, além da minuta do ato normativo proposto (SEI 0612362), constam dos autos a Pauta da Reunião contendo as justificativas e a motivação para a proposta (SEI 0611468), a NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/CGNPE/DAFN justificando a dispensa da elaboração de Análise de Impacto Regulatório (SEI 0612363), bem como o Despacho CGNPE (SEI 0612368), 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 CG ICP-Brasil nº 179, de 20 de outubro de 2020, que aprovou o o DOC-ICP-04 – Requisitos Mínimos para as Políticas de Certificados na ICP-Brasil, e respectivo anexo, no sentido de delegar à Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura de Chaves Pública Brasileira a atribuição para atualização dos perfis de Certificados, Lista de Certificados Revogados e OCSP. Na mesma oportunidade, propõe-se a alteração da Resolução nº 163, de 17 de abril de 2020, para incluir referência ao DOC-ICP-04.02 - Perfis de Certificados e LCR Na ICP-Brasil, a ser aprovado em instrução normativa da AC Raiz

15. O **motivo e a motivação** para o ato constam da pauta que acompanha a minuta de resolução (SEI 0611468), 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.

Tem-se observado mudanças recorrentes nos programas de raízes confiáveis e requisitos internacionais do CABForum/WebTrust, o qual a ICP-Brasil mantém aderência e compatibilidade, que tem demandado ajustes frequentes nos perfis de certificados, LCR (Lista de Certificados

Revogados) e OCSP (*Online Certificate Status Protocol*) estabelecidos no DOC-ICP-04, aprovado por resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil - CGICP-Brasil.

Observa-se ainda que a frequência das reuniões do CGICP-Brasil pode não acompanhar a velocidade e frequência dessas evoluções de requisitos nos perfis de certificados, LCR e OCSP, podendo impossibilitar, em tempo, as atualizações nesses requisitos.

Importante destacar que perfis de certificado, LCR e OCSP são especificações de caráter extremamente técnico que seguem padrões internacionais de uso, o qual o ITI, como AC Raiz da ICP-Brasil, pode acompanhar e agilmente promover atualizações necessárias para conformidade aos padrões e especificações internacionais.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo.

Alterar o documento DOC-ICP-04, versão 8.1, deslocando as especificações de perfil de certificado, LCR e OCSP (item 7) para um documento suplementar, DOC-ICP-04.02, a ser regulamentado por instrução normativa pelo ITI. Para tanto, há necessidade de delegação dessa atribuição do CGICP-Brasil ao ITI, por meio de alteração também na Resolução nº 163, de 17 de abril de 2020.

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 6/2023/CGNPE/DAFN (SEI 0612363), a qual entendeu dispensável a elaboração da Análise de Impacto Regulatório no caso em tela, conforme os excertos abaixo transcritos:

ANÁLISE

As mudanças nos programas de raízes confiáveis e requisitos internacionais do CABForum/WebTrust, com o qual a ICP-Brasil mantém aderência e compatibilidade, têm demandado ajustes frequentes nos perfis de certificados, LCR e OCSP estabelecidos no item 7 do DOC-ICP-04, que é aprovado por resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil.

Acontece que a periodicidade com a qual as reuniões do Comitê Gestor ocorrem não acompanha a velocidade e a frequência dessas evoluções de requisitos dos perfis de certificados, LCR e OCSP, que são especificações de caráter extremamente técnico.

Nesse contexto, o ITI, enquanto AC Raiz da ICP-Brasil, pode acompanhar e agilmente promover as atualizações necessárias para a manutenção da conformidade aos padrões e especificações internacionais. Para tanto, é necessário migrar as especificações de perfil de certificado, LCR e OCSP do item 7 do DOC-ICP-04 para um novo documento suplementar a ser regulamentado por instrução normativa pelo ITI, conforme proposta em construção apresentada no documento SEI nº [0611469](#), e incluir esse novo documento suplementar no rol de documentos do art. 2º da Resolução [Resolução nº 163, de 17 de abril de 2020](#).

Art. 2º Fica delegada à AC Raiz da ICP-Brasil a atribuição para, por meio de Instruções Normativas:

I - suplementar as normas do Comitê Gestor, bem como emitir orientações acerca das Resoluções editadas;

II – dispor acerca dos seguintes assuntos:

a) DOC ICP-01.01 - PADRÕES E ALGORITMOS CRIPTOGRÁFICOS DA ICP-BRASIL,

b) DOC-ICP-03.01 - CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DE SEGURANÇA PARA AS AR DA ICP-BRASIL,

c) DOC-ICP-03.02 - REQUISITOS MÍNIMOS DE SEGURANÇA PSBIO NA ICP-BRASIL,

d) DOC-ICP-04.01 - ATRIBUIÇÃO DE OID NA ICP-BRASIL,

.....

Para implementação da proposta em questão, foi apresentada minuta de Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil, que deve observar o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, o qual 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](#).

Considerando que a proposta não implica em impacto financeiro para os regulados e que visa manter convergência com os padrões internacionais, entende-se que a AIR pode ser dispensada com base nos incisos III e VI do art. 4º do Decreto nº 10.411, 2020.

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-04, decorrente de tratativas realizadas entre esta CGNPE e a Procuradoria Federal Especializada do ITI, resultando na nova minuta registrada no SEI nº [0612362](#).

[...]

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se pela dispensa de AIR na proposta de resolução que altera o DOC-ICP-04 – Requisitos Mínimos para as Políticas de Certificados na ICP-Brasil e delega à Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura de Chaves Pública Brasileira a atribuição para atualização dos perfis de Certificados, Lista de Certificados Revogados e OCSP.

18. No que toca ao **conteúdo** da minuta, busca-se aprovar uma nova versão do DOC-ICP-04 – Requisitos Mínimos para as Políticas de Certificado na ICP-Brasil, por meio da alteração da Resolução CG ICP-Brasil nº 179, de 20 de outubro de 2020, bem como incluir no e respectivo anexo dispositivo específico no sentido de delegar à Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura de Chaves Pública Brasileira a atribuição para atualização dos perfis de Certificados,

Lista de Certificados Revogados e OCSP. De outra parte, propõe-se a alteração da Resolução nº 163, de 17 de abril de 2020, para incluir referência ao DOC-ICP-04.02 - Perfis de Certificados e LCR Na ICP-Brasil, a ser aprovado em instrução normativa da AC Raiz

19. Considerando a natureza técnica da matéria, cuja análise escapa à esfera de atribuições desta Procuradoria, entende-se que o tema insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa, a qual se encontra devidamente justificada nos autos do processo, não se vislumbrando óbices jurídicos à aprovação do ato normativo proposto.

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 0612362)**.

22. É o parecer.

Brasília, 2 de maio 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) 00100000875202388 e da chave de acesso fc81be40



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 1158048889 e chave de acesso fc81be40 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: 02-05-2023 14:58. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
