



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

PARECER n. 00054/2023/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU

NUP: 00100.001300/2023-82

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - ITI

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MINUTA DE ATO NORMATIVO (PORTARIA). ANÁLISE JURÍDICA.

1. Análise jurídica de minuta de Portaria.
2. Regulamenta e estabelece os procedimentos a serem seguidos para utilização do serviço VALIDAR.
2. Requisitos legais e regulamentares atendidos. Aprovação, condicionada ao atendimento das recomendações da Procuradoria Federal.

1. RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Procuradoria Federal Especializada para análise jurídica de minuta de Portaria que "*Regulamenta e estabelece os procedimentos a serem seguidos para utilização do serviço VALIDAR*".

2. Além da minuta da proposta de ato normativo (SEI 0636326), constam dos autos a NOTA TÉCNICA Nº 7/2023/CGICP/PRESIDÊNCIA, contendo as justificativas e a motivação para a proposta (SEI 0626214), bem como o DESPACHO Nº 0637090/2023/GABIN/PRESIDÊNCIA (SEI 0637090), encaminhando o processo a esta Procuradoria.

3. Os demais documentos necessários à análise jurídica serão citados no decorrer desta manifestação, conforme o necessário.

4. É o relato do essencial.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Dos limites e do alcance da análise jurídica

5. 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, 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.

6. 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.

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

8. 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

9. 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).

10. *In casu*, o processo corre 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 Elementos do ato administrativo

11. Sabe-se que o exame jurídico de qualquer ato administrativo exige analisá-lo em vista dos seus aspectos, 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”*.

Competência

12. Verifica-se, inicialmente que a **competência para o ato foi observada**. Com efeito, compete ao Diretor-Presidente editar atos que tratam de procedimentos internos da Autarquia, enquadrando-se nas atribuições previstas nos arts. 3º e 11º do Decreto nº 11.206/2023, que assim dispõem:

Art. 3º O ITI é dirigido por um Diretor-Presidente e por dois Diretores.

[...]

Art. 11. Ao Diretor-Presidente do ITI incumbe:

I - requisitar servidores, militares ou empregados de órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta ou indireta, nos termos do disposto no § 1º do art. 16 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001;

II - encaminhar à Casa Civil da Presidência da República a prestação de contas anual do ITI, para fins de encaminhamento ao Tribunal de Contas da União;

III - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres e ordenar despesas;

IV - proferir decisões em processos de credenciamento de AC, de AR e de prestadores de serviço de suporte; e

V - exercer as atribuições de Secretário-Executivo do Comitê Gestor da ICP-Brasil.

13. Ao ITI, na condição de Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil (art. 13 da MP n. 2.200-2/2001) compete a atribuição de dar cumprimento, dentro da sua esfera de competências, ao disposto no art. 1º da Medida Provisória n. 2.200-2/2001, que assim dispõe:

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.

14. Assim, considerando que a validação de assinaturas eletrônicas é ferramenta que possibilita a qualquer cidadão verificar a higidez de uma assinatura eletrônica qualificada emitida no âmbito da ICP-Brasil ou de uma assinatura eletrônica avançada emitida a partir do portal "GOV.BR" por meio de serviço prestado pelo ITI, verifica-se que a regulamentação do funcionamento de tal serviço, quando oferecido pela AC-Raiz, é matéria que se insere no âmbito de competências de sua presidência.

15. Regular, portanto, a edição da referida portaria em relação à competência legal para a prática do ato.

Forma

16. Quanto à **forma** escolhida, o Manual de Redação da Presidência da República descreve a portaria como “o instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência”. In casu, a norma em exame tem por escopo regulamentar e estabelecer os procedimentos a serem seguidos para utilização do serviço VALIDAR, oferecido pela própria AC-Raiz.

17. **Constata-se, assim, a adequação da forma escolhida.**

Finalidade

18. No que toca à **finalidade**, observa-se que a minuta de Portaria tem por escopo regulamentar e estabelecer os procedimentos a serem seguidos para utilização do serviço VALIDAR, oferecido pela própria AC-Raiz, finalidade esta que, conforme se demonstrou nos tópicos precedentes, **está em conformidade com as atribuições legais e regulamentares do ITI.**

Motivo e motivação

19. O **motivo e a motivação** para o ato constam do NOTA TÉCNICA Nº 7/2023/CGICP/PRESIDÊNCIA, o qual apresenta as seguintes conclusões:

Considerando o papel institucional do ITI e considerando a importância de aferir conformidade ao processo que envolve a assinatura digital, faz-se necessário regulamentar o serviço de validação de assinaturas eletrônicas (VALIDAR) como forma de disciplinar o uso e aplicação de forma correta.

A primeira iniciativa do ITI em viabilizar o uso de assinaturas eletrônicas no Brasil ocorreu em 2012, quando da publicação dos códigos-fontes do assinador de referência e com a liberação do serviço de verificador de conformidade de assinaturas, comentado no item 3.1.

A expectativa com a edição da portaria é disciplinar o uso correto de assinaturas eletrônicas providas no âmbito da ICP-Brasil, das assinaturas avançadas gov.br, e de outras padronizadas internacionalmente com possibilidade de aceite no Brasil.

Com isso, a sociedade em geral, passa a ter um serviço oficial de validação de assinaturas eletrônicas provido por ente público, especializado, o que vai possibilitar segurança quanto à interoperabilidade, à uniformidade e confiabilidade técnica, cabendo ao indivíduo a aceitabilidade ou não do documento eletrônico, conforme a legislação aplicável.

20. Assim, entende-se por **devidamente motivada a proposta de ato normativo**.

Conteúdo

21. No que toca ao **conteúdo** da minuta, trata-se de normas que detalham os procedimentos a serem seguidos para utilização do serviço e apresentam, em anexo, um termo de uso e política de privacidade, o qual informa os usuários quanto às limitações do serviço, inclusive no tocante à responsabilidade dos usuários e do ITI, e prestam esclarecimentos sobre o tratamento dos dados compartilhados durante o uso da ferramenta.

22. No mais, verifica-se que a matéria insere-se no âmbito de discricionariedade administrativa da autoridade máxima do ITI, não havendo qualquer inviabilidade jurídica para a sua propositura.

Considerações finais

23. Destaca-se que não se aplica à presente proposta a Análise de Impacto Regulatório - AIR, prevista no Decreto n. 10.411/2020, haja vista tratar-se de norma de natureza administrativa, sem impacto sobre mercados de serviços regulados ou sobre os usuários desses serviços, nos termos daquela legislação.

24. De resto, verifica-se a adequação da minuta proposta, a qual encontra-se apta a produzir os seus regulares efeitos.

25. Lembra-se, apenas, que, por se tratar de ato normativo com efeitos perante terceiros (administrados), a Portaria deverá ser publicada no Diário Oficial da União.

3. CONCLUSÃO

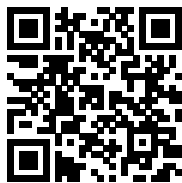
26. Face ao exposto, ressalvada a discricionariedade do administrador quanto à conveniência e oportunidade para a edição do ato normativo, opina-se pela **regularidade da minuta encaminhada**.

27. É o parecer.

Brasília, 14 de setembro 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) 00100001300202382 e da chave de acesso e69ca195



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 1278259035 e chave de acesso e69ca195 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: 14-09-2023 16:49. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
