



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

PARECER n. 00066/2024/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU

NUP: 00100.002862/2024-24

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA DA REPÚBLICA- CEARÁ/MARACANAÚ

ASSUNTOS: REPRESENTAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Ref. int.: Representação extrajudicial. MPF. Suposta atuação de entidades não credenciadas na ICP-Brasil.

EMENTA: CONSULTA. REPRESENTAÇÃO AO MPF. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA ICP-BRASIL. OFERTA DE SERVIÇOS DE EMISSÃO E. VALIDAÇÃO DE CERTIFICADOS DIGITAIS POR ENTIDADES NÃO CREDENCIADAS JUNTO AO ITI.

1. Representação ao Ministério Públíco Federal acerca de supostas irregularidades consistentes na oferta de serviços de emissão e validação de certificados digitais por pessoas físicas e jurídicas não credenciadas junto ao ITI.
2. A obrigatoriedade de credenciamento junto ao ITI, no exercício de competência delegada pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, limita-se às atividades que a lei tenha atribuído o exercício exclusivo às entidades integrantes da ICP-Brasil.
3. Não há impedimento que outras atividades, cujo exercício não seja de atribuição legal das entidades integrantes da ICP-Brasil, possam ser livremente executadas por entidades não credenciadas, ainda que eventualmente possam estar relacionadas às atividades de certificação digital, a exemplo de propaganda de produtos e serviços, captação de clientes e, de modo geral, os aspectos comerciais relacionados à venda e contratação de certificados digitais.
4. A competência regulamentar do Comitê Gestor da ICP-Brasil está adstrita a aspectos técnicos-operacionais, voltados à garantia da padronização da emissão e à segurança da infraestrutura e do uso dos certificados digitais, não abarcando os aspectos comerciais, tais como a definição de preços, seleção de público-alvo, estratégias de divulgação ou propaganda de serviços e produtos, os quais estão regidos pelos princípios do livre mercado e da livre iniciativa, podendo perfeitamente ser exercidos por terceiros não credenciados, sem qualquer violação às normas regentes da ICP-Brasil.
5. Inexistência de elementos mínimos na representação ou na documentação que a acompanhou, que indiquem o exercício de quaisquer atividades privativas de entidades credenciadas junto à ICP-Brasil por parte de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, a ensejar a atuação fiscalizatória da autarquia, na qualidade de Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil.
6. Parecer pela adequação da manifestação técnica como resposta às informações solicitadas pelo Ministério Públíco Federal.

I. RELATÓRIO

1. Cuida-se de representação feita ao Ministério Públíco Federal - MPF noticiando supostas irregularidades consistentes no *"funcionamento de diversas pessoas físicas e jurídicas em todo o território nacional que, a despeito de não haverem passado pelo rigoroso processo de credenciamento e contínua fiscalização do Instituto de Chaves Públicas no Brasil (ICP-Brasil), que inclui auditoria técnica e digital, vêm ofertando o serviço de emissão/validação de certificados digitais, sem nenhuma fiscalização/atuação da ICP-Brasil"*.

2. Por meio dos Ofícios nºs 4050/2024-GAB/ANTJ/PR/CE e 6120/2024-GAB/ANTJ/PR/CE, a d. Procuradoria da República em Maracanaú/CE solicita manifestação deste Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI acerca das supostas irregularidades noticiadas na referida representação.

3. A Coordenação-geral de Auditoria e Fiscalização - CGAFI da Diretoria de Auditoria, Fiscalização e Normalização - DAFN, se pronunciou na Nota Técnica nº 633/2024/CGAFI/DAFN, entendendo inexistir qualquer irregularidade passível de fiscalização ou medidas a serem adotadas pelo ITI, haja vista **não ter sido identificada, a partir da representação ofertada, o exercício de quaisquer atividades privativas de entidades credenciadas junto à ICP-Brasil por parte de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, a ensejar a atuação fiscalizatória da autarquia, na qualidade de Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil.**

4. Após a referida manifestação técnica, os autos foram encaminhados a esta procuradoria, para exame e manifestação quanto a eventuais aspectos jurídicos pertinentes.

5. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. DO SISTEMA DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL BRASILEIRO (ICP-BRASIL)

6. *Ab initio*, dada a especificidade e tecnicidade da matéria de fundo, faz-se pertinente tecer algumas considerações

gerais acerca da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, necessárias para que se possa examinar propriamente a questão de fundo, qual seja, o suposto exercício irregular de atividades de "oferta de serviços de emissão e validação" de certificados digitais por parte de pessoas físicas e jurídicas não credenciadas junto ao ITI.

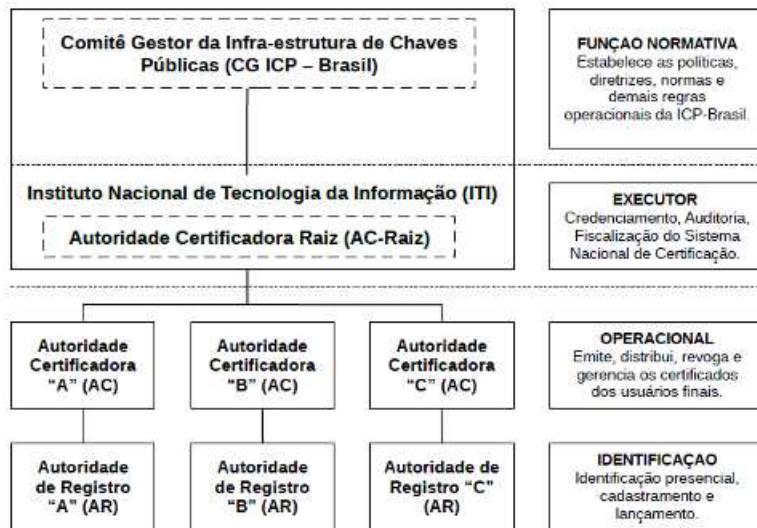
7. A ICP-Brasil foi instituída pela Medida Provisória nº 2.200-2/01, a fim de "[...] garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras" (art. 1º).

8. É uma infraestrutura integrada por uma Autoridade Normativa (o Comitê Gestor da ICP-Brasil), uma Autoridade Certificadora Raiz – AC Raiz (o ITI), as Autoridades Certificadoras - AC de níveis subsequentes ao da AC-Raiz e as Autoridades de Registro - AR, conforme dispõe o art. 2º da MP nº 2.200-2/01. Além destes, pode-se apontar, ainda, as entidades de apoio (chamadas de Prestadores de Serviço de Suporte - PSS e de Prestadores de Serviços Biométricos - PSBio), previstas nas normas regulamentares expedidas pelo Comitê Gestor.

9. A competência de cada um dos integrantes da infraestrutura encontra-se delineada MP nº 2.200-2/01, e especificada nas normas expedidas pelo Comitê Gestor.

10. Em poucas palavras, pode-se assim resumir o papel desempenhado por cada qual na ICP-Brasil: a) o Comitê Gestor estabelece as normas; b) o ITI, executa-as e fiscaliza; c) as Autoridades Certificadoras - AC, conforme o próprio nome diz, emitem os certificados; d) as Autoridades de Registro - AR, que são vinculadas às Autoridades Certificadoras - AC, identificam presencialmente os adquirentes desses certificados. Os Prestadores de Serviços de Suporte – PSS, os Prestadores de Serviços Biométricos - PSBio e os Prestadores de Serviço de Confiança - PSCs, por sua vez prestam serviços de apoio às demais entidades.

11. Esquematicamente, tem-se:



12. Como se percebe do quadro esquemático acima, **o órgão regulador da ICP-Brasil não é o ITI, mas sim o Comitê Gestor da ICP-Brasil**, sendo dele, portanto, a competência para editar as normas regulamentares que regem a infraestrutura, além de outras atribuição previstas no art. 4º da MP nº 2.200-2. Vale notar que esse Comitê Gestor não integra a estrutura administrativa do ITI, tratando-se de um órgão vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República (art. 3º, *caput*). Importante destacar também, nos termos do mesmo art. 3º da MP 2.200-2/2001, trata-se de um órgão colegiado de composição híbrida, formado tanto por representantes da Administração Federal como também da sociedade civil.

13. Por sua vez, **o ITI, é a Autoridade Certificadora Raiz da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira** (art. 13 da MP 2.200-2/2001). É, portanto, a primeira autoridade da cadeia de certificação, responsável pelo credenciamento, auditoria e fiscalização das Autoridades Certificadoras de nível subsequente, das Autoridades de Registro e Prestadores de Serviço de Suporte, nos termos do art. 5º do mesmo diploma. Registre-se que o ITI somente emite certificados à Autoridades Certificadoras de nível imediatamente subsequente ao seu (chamadas de AC de 1º nível), sendo-lhe expressamente vedado a emissão de certificados ao usuário final (art. 5º, parágrafo único).

14. De fato, tal papel é reservado às Autoridades Certificadoras, que possuem posição destacada no sistema brasileiro, cabendo-lhes, além de emitir certificados digitais vinculando pares de chaves criptográficas ao respectivo titular, distribuir, revogar e gerenciar os certificados, bem como colocar à disposição dos usuários listas de certificados revogados e outras informações pertinentes e manter registro de suas operações (art. 6º da MP nº 2.200-2/2001).

15. Essas Autoridades Certificadoras, por sua vez, servem-se de Autoridades de Registro – AR para identificar e cadastrar presencialmente os usuários e encaminhar às Autoridades Certificadoras - AC as solicitações de certificado (art. 7º da MP nº 2.200-2/01). As Autoridades de Registro - AR, então, não cabe a emissão de certificados digitais, mas tão somente o papel de verificar a identidade dos usuários para os quais esses certificados serão emitidos.

16. É essa, em linhas gerais e no que interessa para a presente manifestação, o papel de cada uma das entidades que compõe a ICP-Brasil. Posto isso, passemos a discorrer mais especificamente acerca da questão objeto da representação, qual seja, a necessidade ou não de credenciamento prévio para o exercício de determinadas atividades na ICP-Brasil.

2. DA PESSOALIDADE E INDELEGABILIDADE DAS ATIVIDADES DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL: A OBRIGATORIEDADE DE PRÉVIO CREDENCIAMENTO

17. A distribuição hierárquica de competências, delineada no capítulo anterior, é uma característica do modelo de certificação adotado no Brasil (denominado doutrinariamente de modelo hierárquico), que se contrapõe ao modelo adotado em outros países, a exemplo dos Estados Unidos (modelo de confiança). Sem maior aprofundamento, o modelo é estruturado como uma cadeia de confiança, tendo ao topo a AC Raiz (ITI), de confiança de todos, a qual emite um certificado para a AC de nível imediatamente subsequente, e assim por diante, até o usuário final. À AR, por sua vez, compete a identificação do usuário, estando na base dessa pirâmide de confiança.

18. Essa estrutura de confiança pressupõe uma distribuição rígida de competências e atribuições entre os diversos integrantes da cadeia, porquanto a própria segurança da infraestrutura, depende da confiança depositada em cada um de tais integrantes.

19. E, justamente em razão da necessária segurança exigida, é que a emissão de certificados digitais no âmbito da ICP-Brasil é uma atividade altamente regulamentada, **somente podendo ser exercida pelos agentes integrantes da infraestrutura, previstos na legislação regente**, qual seja, a MP nº 2.200-2 e os atos normativos expedidos pelo Comitê Gestor, consolidados nos denominados DOC-ICP-Brasil.

20. **Nessa linha, a MP nº 2.200-2/01 exige, expressamente, que tais entidades sejam, necessária e obrigatoriamente, cadastrados e autorizados previamente a atuar, conforme se observa do art. 4º, incisos II e VI, in verbis:**

Art. 4º Compete ao Comitê Gestor 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;

(...)

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;

21. Registre-se que, atualmente, tal cadastramento é efetuado junto ao ITI, haja vista que tal atribuição, originalmente de competência do Comitê Gestor (art. 4º, VI, da MP nº 2.200-2/01), foi objeto de delegação à AC-Raiz, com base no art. 4º, parágrafo único, da referida MP.

22. Os requisitos mínimos exigidos para o cadastramento de cada espécie de entidade foi estabelecido nas Resoluções editadas pelo Comitê Gestor, e refletidas e consolidadas no DOC-ICP-03.

23. Com o cadastramento, essas entidades, além de estarem autorizadas a exercer as atribuições que lhe sejam inerentes, em conformidade com todas as normas regulamentares da atividade fixadas pelo Comitê Gestor, **estão sujeitas à fiscalização e auditoria**, realizada pelo ITI.

24. Como se nota, **as atividades exercidas pelas ACs e ARs são privativas das entidades autorizadas e credenciadas na ICP-Brasil, sendo vedado o exercício de tais atribuições por qualquer terceiro não integrante da infraestrutura**. Via de consequência, a prática de qualquer das atribuições próprias das ACs, ARs ou dos PSS, por entidades não cadastradas e integrantes da infraestrutura (i.e., por terceiros), já implica, por si só, em evidente ilegalidade, por violar a própria MP nº 2.200-2/2001.

25. Mais ainda, como o exercício de tais atribuições é de exclusivo exercício das entidades integrantes da infraestrutura, previamente cadastrados junto ao ITI (por delegação do Comitê Gestor), essas atribuições **não podem ser objeto de terceirização, contrato ou transferência a terceiros ou a outras entidades, que não aquelas credenciadas perante do ITI**, a qualquer título. São, assim, atividades **pessoais e indelegáveis**.

26. Assim é que, verificado que alguma das entidades credenciadas está, por qualquer meio, descumprindo qualquer das normas regentes da atividade de certificação, ou ainda, transferindo ou cedendo parte de suas atribuições a terceiros, tal entidade estará sujeita à **fiscalização por parte do ITI**, bem como à sanções administrativas, que podem variar, desde simples **advertência**, até o **descredenciamento** da entidade da infraestrutura, conforme a gravidade da irregularidade constatada, observado o devido processo legal.

27. É importante destacar, contudo, que **apenas as atividades que a lei expressamente atribuem serem próprias das entidades integrantes da ICP-Brasil é que demandam o prévio cadastramento junto ao ITI**.

28. **Nada impede que outras atividades, cujo exercício não seja de atribuição legal das entidades integrantes da ICP-Brasil, possam ser livremente transacionadas pelas entidades, ainda que eventualmente possam estar relacionadas às atividades de certificação digital**, a exemplo de propaganda de produtos e serviços, captação de clientes e, de modo geral, os **aspectos comerciais** relacionados à venda e contratação de certificados digitais.

29. E nem poderia ser diferente, dado os princípios da livre iniciativa e do livre mercado que regem as atividades empresariais, consagrados como princípios fundamentais e da ordem econômica de *status* constitucional (arts. 1, inc. IV e 170, *caput*, da CF).

30. No caso das ACs e ARs, as atividades cujo exercício lhe são próprios, e que, portanto, demandam o prévio cadastramento, encontram-se o previstas noas arts. 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.200-2, a saber:

Art. 6º Às AC, entidades credenciadas a emitir certificados digitais vinculando pares de chaves criptográficas ao respectivo titular, compete emitir, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados, bem como colocar à disposição dos usuários listas de certificados revogados e outras informações pertinentes e manter registro de suas operações.

Parágrafo único. O par de chaves criptográficas será gerado sempre pelo próprio titular e sua chave privada de assinatura será de seu exclusivo controle, uso e conhecimento.

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)

31. Perceba-se que, nos termos do art. 5º da MP nº 2.200-2/2001, a competência fiscalizatória do ITI deve se dar "*em conformidade com as diretrizes e normas técnicas estabelecidas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil*". Por sua vez, a competência regulamentar atribuída pelo mesmo diploma ao referido Comitê Gestor está adstrita a aspectos técnicos-operacionais, voltados à garantia da padronização da emissão e à segurança da infraestrutura e do uso dos certificados digitais, não abarcando os aspectos comerciais, tais como a definição de preços, seleção de público-alvo, estratégias de divulgação ou propaganda de serviços e produtos, os quais estão regidos pelos princípios do livre mercado e da livre iniciativa, podendo perfeitamente ser exercidos por terceiros não credenciados, sem qualquer violação às normas regentes da ICP-Brasil.

32. Dessa forma, resta claro e evidente que apenas as atividades a lei atribua aos entes integrantes da ICP-Brasil é que demandam o prévio credenciamento junto ao ITI, não havendo impedimento para o exercício de outras atividades, ainda que relacionadas, por parte de terceiros, notadamente aqueles relativos aos aspectos comerciais, que estão fora do âmbito de regulação do Comitê Gestor da ICP-Brasil.

3. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CASO CONCRETO OBJETO DA REPRESENTAÇÃO

33. Conforme mencionado alhures, segundo a denunciante, haveriam empresas e pessoas físicas que, a despeito de não se encontrarem credenciadas, estariam "oferecendo serviços de emissão e validação" de certificados digitais.

34. De plano, nota-se que a denunciante não especifica exatamente em que consistiriam os tais serviços de "validação" de certificados digitais a que se refere, atividade que não encontra definição expressa na legislação que rege a ICP-Brasil, o que impede qualquer ilação acerca da necessidade de prévio credenciamento para o seu exercício.

35. De outra banda, a emissão de certificados digitais é, de fato, uma atividade privativa de entidades credenciadas, mais precisamente das ACs, conforme dispõe o art. 6º da MP nº 2.200/2001, e, portanto, seu exercício realmente dependeria de prévio credenciamento.

36. Ocorre que, segundo esclarece a área técnica, a denunciante não traz qualquer elemento que permita concluir pela ocorrência de tal irregularidade. Nem a representação, nem a documentação com ela apresentada, apontam a ocorrência de tal situação. Pelo contrário, os certificados apresentados foram todos emitidos por ACs, após a identificação dos titulares por ARs, todas entidades devidamente credenciadas na ICP-Brasil.

37. Ao que tudo indica - e que pode ser inferido da própria representação, ao aduzir que a irregularidade seria a "oferta" de tais serviços -, o que tais entidades estariam de fato realizando é a publicidade, captação de clientes e/ou negociação (venda) de certificados digitais, aspectos comerciais relacionados à atividade de certificação digital que, como visto no capítulo anterior, não se encontram sujeitas às normas regulamentares da ICP-Brasil, e que portanto não são atividades privativas das entidades credenciadas na ICP-Brasil, podendo ser perfeitamente realizadas por pessoas (físicas ou jurídicas) não credenciadas, eventualmente contratadas pelas ACs ou ARs para tal finalidade.

38. Aliás, é bastante comum, e até mesmo esperado, que as entidades credenciadas valham-se de empresas especializadas para promover seus serviços e produtos, seja mediante a divulgação, propaganda ou *marketing*, seja através da captação de cliente e negócios. No que toca ao ITI, enquanto entidade responsável pela fiscalização e auditoria das atividades realizadas na ICP-Brasil é que a emissão de certificados e a identificação dos requerentes titulares de tais certificados sejam realizadas pela entidades credenciadas, observados os requisitos e procedimentos fixados pelo Comitê Gestor. **Os aspectos comerciais, como parece ser o caso, são de todos irrelevantes a tal finalidade, sujeitos às normas de direito civil que regem toda e qualquer atividade comercial, não se tratando de atividades sujeitas ao credenciamento prévio.**

39. Vale registrar, por fim, que o procedimento e requisitos regulamentares atualmente vigentes na ICP-Brasil **tornam extremamente improvável, senão impossível, a emissão de um certificado digital ICP-Brasil por uma entidade que não seja uma AC credenciada, ou sem que a identificação do requerente tenha sido realizada por uma pessoa jurídica que não seja uma AR credenciada, atuando através de seus agentes de registro.** Note-se que, para que uma pessoa física ou jurídica não credenciada realizasse qualquer atividade própria de alguma das entidades credenciadas na ICP-Brasil, seria necessário que ao menos algum dos aspectos envolvidos no procedimento de emissão do certificado pudesse ser efetivamente realizado por esse terceiro não credenciado, em nome próprio. Ou seja, ainda que uma entidade não credenciada pretenda atuar na ICP-Brasil, tal atuação seria **faticamente impossível**, já que a identificação dos titulares e a emissão de certificados é necessariamente realizadas dentro de um sistema seguro cujo acesso (por meio biométrico) somente é franqueado aos representantes legais de entidades credenciadas.

III. CONCLUSÃO

40. Face ao exposto, opina-se pela **adequação** da manifestação técnica elaborada, ao tempo em foram feitas as **considerações jurídicas** que julgamos pertinentes quanto ao teor da representação apresentada ao Ministério Público Federal, visando subsidiar a resposta do ITI à solicitação de informações recebida.

41. Ao **GABIN/PRESIDENCIA**, para providencias, recomendando-se o envio deste parecer e da manifestação técnica ao Ministério Público Federal a título de informações, sem prejuízo de eventuais considerações complementares que a autoridade competente entenda pertinente realizar.

Brasília, 06 de novembro de 2024.

ALEXANDRE MUNIA MACHADO
Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100002862202424 e da chave de acesso f70f0742



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE MUNIA MACHADO, 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 1746369838 e chave de acesso f70f0742 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE MUNIA MACHADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-11-2024 23:41. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
