



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

PARECER n. 00022/2023/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU

NUP: 00100.002616/2022-19

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 delegar à AC Raiz a atribuição de elaborar e normatizar a Análise de Impacto Regulatório - AIR, a Avaliação de Resultado Regulatório - ARR ou a justificativa para sua dispensa, conforme o Decreto n. 10.411/2020, em relação às propostas normativas relativas à ICP-Brasil, bem como de regulamentar, por meio de instrução normativa, os critérios e procedimentos relacionados ao tema.
2. Ausência de impedimentos legais.
3. Aprovação, observadas as recomendações contidas na presente manifestação.

1. RELATÓRIO

1. Retornam 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 delegar à AC Raiz a atribuição de elaborar e normatizar a Análise de Impacto Regulatório - AIR, a Avaliação de Resultado Regulatório - ARR ou a justificativa para sua dispensa, conforme o Decreto n. 10.411/2020, em relação às propostas normativas relativas à ICP-Brasil, bem como de regulamentar, por meio de instrução normativa, os critérios e procedimentos relacionados ao tema.

2. Após entendimentos mantidos com as áreas competentes, restituiu-se o processo à área consulente para realização das reformulações necessárias, nos termos da COTA n. 00005/2023/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU (SEI 0609802), o qual nos é restituído nesta oportunidade para análise da proposta em sua nova versão.

3. No que interessa à presente análise, além da minuta do ato normativo proposto (SEI 0611465), constam dos autos a Pauta da Reunião contendo as justificativas e a motivação para a proposta (SEI 0609802), bem como o Despacho CGNPE (SEI 0611466), encaminhando o processo a esta Procuradoria.

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 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.

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**, 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**.

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. 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

11. 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”*.

12. Relativamente à **competência** do Comitê Gestor para a matéria, esta encontra-se prevista no art. 4º, inciso I, 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]

13. 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.

14. 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”*.

15. No que toca à **finalidade**, esta encontra-se explicitada satisfatoriamente na ementa da minuta de resolução, qual seja, a de delegar à AC Raiz a atribuição de elaborar e normatizar a Análise de Impacto Regulatório - AIR, a Avaliação de Resultado Regulatório - ARR ou a justificativa para sua dispensa, conforme o Decreto n. 10.411/2020, em relação às propostas normativas relativas à ICP-Brasil, bem como de regulamentar, por meio de instrução normativa, os critérios e procedimentos relacionados ao tema.

16. O **motivo e a motivação** para o ato constam da pauta que acompanha a minuta de resolução (SEI 0611446), 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 Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamentou a análise de impacto regulatório, apresenta as seguintes definições:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

(...)

III - avaliação de resultado regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação;

(...)

O parágrafo segundo do art.1º do Decreto estabelece sua aplicabilidade às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio, como é o caso do Comitê Gestor da ICP-Brasil, cuja Secretaria-Executiva é chefiada pelo Diretor-Presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, de acordo com o art. 6º do Decreto nº 6.605, de 14 de outubro de 2008. O parágrafo único do mesmo artigo 6º define que a o Secretário-Executivo do Comitê Gestor da ICP receberá do ITI o apoio necessário ao exercício de suas funções.

O ITI tem observado as determinações do Decreto nº 10.411, que é autoexecutável, na proposição de atos normativos ICP-Brasil, contudo sem a formal delegação do Comitê Gestor para a realização de AIR e ARR.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo.

Publicar resolução que delega à AC Raiz a atribuição para realizar os procedimentos de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR e de Análise de Impacto Regulatório - AIR no âmbito da ICP-Brasil, bem como a atribuição de regulamentar os critérios e procedimentos específicos, se houver necessidade.

17. 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.

18. Considerando que tal norma é de aplicação imediata, e sem prejuízo da regulamentação interna eventualmente aplicável no âmbito da ICP-Brasil, **recomenda-se que a área proponente atente para a questão acima, juntando aos autos a Análise de Impacto Regulatório ou documento que justifique sua dispensa.**

19. No que toca ao **conteúdo** da minuta, busca-se, como anteriormente destacado, delegar à AC Raiz a atribuição de elaborar e normatizar a Análise de Impacto Regulatório - AIR, a Avaliação de Resultado Regulatório - ARR ou a justificativa para sua dispensa, conforme o Decreto n. 10.411/2020, em relação às propostas normativas relativas à ICP-Brasil, bem como de regulamentar, por meio de instrução normativa, os critérios e procedimentos relacionados ao tema, não se vislumbrando questões que prejudiquem a sua viabilidade jurídica.

20. No que se refere especificamente à delegação ao ITI para, na condição de AC Raiz da ICP-Brasil, elaborar normas suplementares àquelas editadas pelo Comitê Gestor, trata-se de ato juridicamente válido e já adotado em outras oportunidades, conforme se verifica, por exemplo, na Resolução CG-ICP-Brasil n. 163/2020, a qual em seu art. 2º, inc. I, faz referência expressa à delegação ao ITI para, por meio de instrução normativa, suplementar as normas do Comitê Gestor, bem como emitir orientações acerca das Resoluções editadas:

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;

(...)

21. Neste sentido, mostra-se acertada a escolha da norma proposta pela forma de Instrução Normativa, já que é esta a forma usualmente adotada pelo ITI quando, na condição de AC Raiz da ICP-Brasil, suplementa ou emite orientações em relação às resoluções adotadas pelo Comitê Gestor.

22. Ademais, no caso em tela, a delegação pretendida abrange a edição de norma que tem por objetivos estabelecer critérios e procedimentos internos no âmbito do ITI voltados ao cumprimento do disposto no Decreto n. 10.411/2020, de modo que se afigura adequado que tal matéria seja tratada por meio de normativo interno a ser editado pela Presidência da referida autarquia.

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

3. **CONCLUSÃO**

24. 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 0611465)**, observadas as recomendações contidas na presente manifestação

25. É o parecer.

Brasília, 27 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) 00100002616202219 e da chave de acesso 198c3c26



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 1156190608 e chave de acesso 198c3c26 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: 27-04-2023 09:58. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
