



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

PARECER n. 00031/2025/PROFE/PFE-ITI/PGE/AGU

NUP: 00100.001462/2025-82

INTERESSADOS: ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS PARLAMENTARES E FEDERATIVOS/MGI

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

EMENTA: CONSULTA. CERTIFICAÇÃO DIGITAL. PROPOSTA LEGISLATIVA. ATRIBUTO DE “REPRESENTAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO”, DENTRE OUTRAS. POSSIBILIDADE JÁ CONTEMPLADA NO CERTIFICADO DE ATRIBUTO REGULAMENTADO PELA ICP-BRASIL. NECESSIDADE DE PRESERVAR A COMPATIBILIDADE COM A REGULAMENTAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL. MANIFESTAÇÃO CONTRÁRIA A APROVAÇÃO DA PROPOSTA.

1. Consulta acerca de Projeto de Lei nº 3.983/2019, de autoria do Senador Irajá (PSD/TO), que inclui um parágrafo no art. 10 da Medida Provisória n. 2.200-2/2001, a qual regula a certificação digital por meio da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, com vistas tornar obrigatório a inclusão do atributo de “representação de órgão público, de pessoa jurídica pública ou privada ou de representação de incapazes” em todos os sistemas que exijam ou aceitem certificados digitais da ICP-Brasil.
2. Manifestação contrária da área técnica competente no âmbito do ITI, ao argumento de que a questão já se encontra regulada por meio do “certificado de atributo” e que não seria viável a inclusão mandatória nos termos propostos pelo PL, haja vista que o mandato ou a representação a que se refere a proposta pode ter validade não coincidente com a do certificado digital da pessoa física a quem o atributo se refere.
3. Existência de regulamentação infralegal que adota padrões técnicos internacionais para a regulamentação dos certificados de atributo, especialmente os previstos na IETF RFC n. 5755, cuja compatibilidade pode vir a ser prejudicada em caso de aprovação da proposta legislativa ora examinada.
4. Conclusão pela adoção de posicionamento contrário à aprovação do Projeto de Lei em referência.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Diretoria de Auditoria, Fiscalização e Normalização - DAFN do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI acerca do Projeto de Lei nº 3.983/2019, de autoria do Senador Irajá (PSD/TO), que inclui um parágrafo no art. 10 da Medida Provisória n. 2.200-2/2001, a qual regula a certificação digital por meio da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, com vistas tornar obrigatório a inclusão do atributo de “representação de órgão público, de pessoa jurídica pública ou privada ou de representação de incapazes” em todos os sistemas que exijam ou aceitem certificados digitais da ICP-Brasil.

2. A área técnica acima referida manifestou-se contrariamente à proposta, ao argumento de que a questão já se encontra regulada por meio do “certificado de atributo”, disciplinado pela Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil nº 93, de 5 de julho de 2012, revisada e consolidada pela Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil nº 183, de 18 de fevereiro de 2021, acrescentando que não seria viável a inclusão mandatória nos termos propostos pelo PL, haja vista que o mandato ou a representação a que se refere a proposta pode ter validade não coincidente com a do certificado digital da pessoa física a quem o atributo se refere.

3. No que interessa à presente análise, além do Ofício da Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares do MGI, solicitando manifestação do ITI sobre a matéria (SEI 0743943), constam dos autos o texto do Projeto de Lei nº 3.983/2019 e suas justificativas (SEI 0743944), a Nota Técnica nº 3/2025/ASSESSOR-DAFN/DAFN contendo a manifestação contrária da área técnica do ITI competente para apreciar a matéria (SEI 0744653), bem como o Despacho nº 0745792/2025/DAFN (SEI 0745792), solicitando o pronunciamento desta Procuradoria sobre a questão.

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 Do mérito da consulta

11. Conforme exposto no relatório, a questão a ser apreciada por esta Procuradoria consiste na proposta legislativa consubstanciada pelo Projeto de Lei nº 3.983/2019, de autoria do Senador Irajá (PSD/TO), que inclui um parágrafo no art. 10 da Medida Provisória n. 2.200-2/2001, a qual regula a certificação digital por meio da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, com vistas tornar obrigatório a inclusão do atributo de “representação de órgão público, de pessoa jurídica pública ou privada ou de representação de incapazes” em todos os sistemas que exijam ou aceitem certificados digitais da ICP-Brasil

12. Inicialmente, cabe destacar, conforme já apontado pela Diretoria de Auditoria, Fiscalização e Normalização do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - DAFN/ITI na Nota Técnica nº 3/2025/ASSESSOR-DAFN/DAFN, que a questão dos atributos vinculados a um determinado Certificado Digital da ICP-Brasil já se encontra regulamentada no âmbito infralegal por meio da Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil nº 93, de 5 de julho de 2012, revisada e consolidada pela Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil nº 183, de 18 de fevereiro de 2021, a qual “*Aprova a versão revisada e consolidada do documento Visão Geral sobre **Certificado de Atributo para a ICP-Brasil** – DOC-ICP-16*” (grifo nosso).

13. Destaca-se que a validade jurídica da Resolução em questão encontra-se amparada pela própria Medida Provisória n. 2200-2/2001, a qual atribui ao Comitê Gestor da ICP-Brasil as seguintes competências:

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.

[grifos nossos]

14. Especificamente em relação aos Certificados de Atributo, cabe destacar o seguinte excerto da introdução da Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil nº 93, de 5 de julho de 2012, revisada e consolidada pela Resolução do Comitê Gestor da ICP-Brasil nº 183, de 18 de fevereiro de 2021:

1.1 Este documento faz parte de um conjunto de normativos criados para regulamentar a adoção do Certificado de Atributos no âmbito da ICP-Brasil.

1.2 O certificado de atributo é, em suma, um documento eletrônico num formato específico, ou seja, no padrão ITU-T X.509, assinado por certificado digital ICP-Brasil que permite agregar valor ao uso do certificado digital. Um certificado de atributo viabiliza o tratamento eletrônico de informações eletrônicas que requeiram a constatação jurídica de um fato.

1.3 O uso do certificado de atributo, de forma autônoma ou em conjunto ou diretamente vinculado ao certificado digital pode propiciar um maior fator de segurança para as aplicações, visto que agrega a possibilidade de verificação dos atributos de qualificação do titular do certificado digital. A responsabilidade para emissão de um certificado de atributos é da Entidade Emissora de Certificado de Atributo (EEA) que de fato possui o direito de qualificar o requerente do certificado. As qualificações são representadas por atributos que estão presentes em um certificado de atributos.

1.4 A premissa para que uma instituição, empresa ou entidade seja também uma EEA é que essa seja responsável pela gestão do ciclo de vida daqueles atributos e do respectivo certificado gerado a partir dos atributos escolhidos. Há inúmeros exemplos de atributos, assim como são inúmeras as entidades candidatas a emitirem certificados de atributos. A relação desta entidade com a ICP-Brasil se faz tão somente quando esta mesma entidade emissora assina o certificado de atributo com um certificado digital pertencente à cadeia de confiança da ICP-Brasil. O simples fato de assinar um certificado de atributos com um certificado digital padrão ICP-Brasil confere a esse todas as prerrogativas legais, já que um certificado de atributos é um documento eletrônico assinado num formato específico, neste caso no formato X.509.

1.5 Muito embora a geração e a consequente utilização de um certificado de atributos seja facultativa, a adoção sistemática desta tecnologia pode agregar inúmeras facilidades em termos de segurança e interoperabilidade na gestão de documentos eletrônicos (GDE) pela sociedade em geral, agregando não só a segurança técnica, mas principalmente a segurança jurídica aos processos eletrônicos.

15. Veja-se que a regulamentação infralegal é ainda mais abrangente do que a proposta contida no Projeto de Lei nº 3.983/2019, pois serve para qualquer atributo que qualifique juridicamente o possuidor do Certificado Digital, e não apenas a “representação de órgão público, de pessoa jurídica pública ou privada ou de representação de incapazes”.

16. Destaque-se, ademais, que a gestão do certificado de atributo é de responsabilidade da instituição a quem compete concedê-lo, de modo que não seria possível a inclusão diretamente no certificado digital que identifica a pessoa física, haja vista que não compete ao ITI a gestão dos atributos de “representação de órgão público, de pessoa jurídica pública ou privada ou de representação de incapazes”.

17. Do contrário, caso haja a revogação de algum destes atributos pelo órgão ou entidade responsável pela sua concessão (v.g., juntas comerciais, no caso da representação de pessoa jurídica privada, entes públicos, no caso da representação pessoas públicas, ou, eventualmente, varas judiciais no caso da representação de incapazes), haveria o risco da utilização do certificado digital contendo tal atributo de forma indevida.

18. Ademais, há ainda o problema da validade do atributo, que pode ser não coincidente com a validade do certificado digital que identifica a pessoa física em questão, como bem destaca a área técnica no item 8 de sua manifestação:

8. Ademais, incluir atributos de qualificação de pessoa embarcada em certificados digitais não é adequado devido ao descasamento de vigências entre o certificado digital que possui validade limitada e o atributo qualificador que possui regra e gestão de validade distinta ao do certificado digital.

19. Por fim, há ainda a questão de que os padrões técnicos adotados pela certificação digital da ICP-Brasil adotam estrutura compatível com os padrões definidos pela “Internet Engineering Task Force - IETF”, entidade internacional fundada em 1986 que é a principal organização de desenvolvimento de padrões para a internet e as comunicações eletrônicas em geral.

20. O IETF publica sua documentação técnica como RFCs, uma sigla para seu título histórico Requests for

Comments (Requisições de Comentários). Elas descrevem os fundamentos técnicos da Internet, como tecnologias de endereçamento, roteamento e transporte. As RFCs também especificam protocolos como TLS 1.3, QUIC e WebRTC, usados para fornecer serviços utilizados por bilhões de pessoas todos os dias, como colaboração em tempo real, e-mail e o sistema de nomes de domínio. Desenvolvedores de software, fabricantes de hardware e operadores de rede em todo o mundo implementam e adotam voluntariamente as especificações técnicas e as melhores práticas descritas pelas RFCs.

21. No que interessa à presente análise, e segundo informações da área técnica do ITI, a regulamentação infralegal referente aos certificados de atributo no âmbito da ICP-Brasil adota padrões técnicos internacionais definidos pela IETF RFC n. 5755, a qual especifica o perfil de uso dos certificados de atributo.

22. Assim, a regulamentação do tema nos termos propostos pelo Projeto de Lei nº 3.983/2019 coloca em risco a compatibilidade dos certificados de atributos emitidos no âmbito da ICP-Brasil com os padrões internacionais, o que pode dificultar tanto a interoperabilidade dos certificados ICP-Brasil internacionalmente, por meio da certificação cruzada ou bilateral previstos no art. 4º, inc. VII, da MP 2.200-2/2001, quanto prejudicar a sua utilização em sistemas “web”, haja vista a possível incompatibilidade com os padrões técnicos internacionais.

23. Por tais razões, e acompanhando as conclusões da área técnica competente no âmbito do ITI (SEI 0744653), opina-se pela adoção de posicionamento **contrário à aprovação da proposta legislativa** ora examinada.

3. CONCLUSÃO

24. Ante o exposto, ressalvada a discricionariedade das autoridades competentes quanto à conveniência e oportunidade, conclui-se pela adoção de posicionamento **contrário à aprovação da proposta legislativa** consubstanciada no Projeto de Lei nº 3.983/2019, de autoria do Senador Irajá (PSD/TO), pelas razões lançadas no bojo da presente manifestação.

25. É o parecer.

Brasília, 15 de julho de 2025.

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) 00100001462202582 e da chave de acesso dc2ce983



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 2710478754 e chave de acesso dc2ce983 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VILSON MARCELO MALCHOW VEDANA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-07-2025 11:29. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00030/2025/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU

NUP: 00100.001462/2025-82

INTERESSADOS: ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS PARLAMENTARES E FEDERATIVOS/MGI

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

Ref. int.: Consulta. Proposta legislativa. Alteração da MP 2200-2/2001. Atributo de representação de PJ e órgão público.

1. **Aprovo** o Parecer n. 00031/2025/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU, de lavra do Procurador Federal, Dr. Vilson Marcelo Malchow Vedana.

2. À **ASSESSORIA-GABIN**, em retorno.

Brasília, 17 de julho de 2025.

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) 00100001462202582 e da chave de acesso dc2ce983



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE MUNIA MACHADO, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2713688673 e chave de acesso dc2ce983 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE MUNIA MACHADO, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 17-07-2025 14:32. Número de Série: 8212757267583041191709138140. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
