



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

PROCESSO/INPI/Nº 3666/2001.

PROC/DICONS, em 26.10.2001.

PARECER/INPI/PROC/DICONS/Nº 040/2001.

**ASSUNTO:** Possibilidade jurídica de recebimento, pelo INPI, de documentos firmados com assinatura eletrônica, para fins de averbação.

**ÓRGÃO CONSULENTE:** DIRTEC

**EMENTA:** A recepção e a produção de documentos em meio eletrônico no âmbito de atuação do INPI devem ser realizadas pelo processo da Certificação Digital, que é a atividade de reconhecimento da assinatura digital no meio eletrônico, através de um Certificado Digital, emitido por uma Autoridade Certificadora. O INPI detém a tecnologia da Certificação Digital e possui *status* de Autoridade Certificadora, porém, a fim de legitimar-se nessa condição mister sua conformação à Política de Segurança da Informação assentada no âmbito da Administração Pública Federal e o seu credenciamento, ao menos, junto à Autoridade de Gerência de Políticas que integra a Infra-Estrutura de Chaves Públicas do Poder Executivo Federal, instituída pelo Decreto nº 3.587/2000.

Senhor Chefe da Divisão de Consultoria,

Cuida-se de consulta encaminhada pela DIRTEC quanto à possibilidade de aceitação, para fins de averbação por aquela Diretoria, de contratos e de ordens de compra firmados com assinatura eletrônica.

Ao que se compreende, a consulta alcança matéria decorrente de tema outro, de maior amplitude, ao que enseja, *a priori* e obrigatoriamente, a verificação quanto à possibilidade legal de recepção, pelo INPI, de documentos por via eletrônica.

J.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

Como é sabido, a recepção de documentos da espécie por meio eletrônico deve ser realizada por um processo que garanta o sigilo, a validade, a autenticidade e a integridade do seu conteúdo, bem como assegure a certeza quanto à sua autoria. E esse processo denomina-se Certificação Digital.

Nessa esteira, impõe-se, *ab initio*, trazer à colação alguns conceitos e aspectos relevantes afetos à atividade da Certificação Digital no contexto da rede mundial Internet.

### DA CERTIFICAÇÃO DIGITAL

Para que se possa chegar à concepção da Certificação Digital, mister, primeiro, alguns esclarecimentos sobre o seu objeto, que é a própria assinatura digital, ou eletrônica, sob foco, também conhecida como identificação digital.

A assinatura digital pode ser conceituada como um conjunto de procedimentos matemáticos relacionados entre si, executados a partir do uso de técnicas sofisticadas de criptografia, que permite a comprovação da autoria, de forma personalíssima, de determinado documento enviado por meio eletrônico, garantindo a sua autenticidade e integridade.

A Certificação Digital, por seu turno, é a atividade de reconhecimento da assinatura digital no meio eletrônico, através de um Certificado Digital, emitido por uma Autoridade Certificadora, que garante, ademais, a privacidade, a validade e a incolumidade do conteúdo do documento firmado nesses moldes.

Em suma, a atividade de certificação consiste em estabelecer, de modo exclusivo e intransferível, uma relação entre uma chave criptografada, seu proprietário e a Autoridade Certificadora.

E essa chave, que permanece, em sigilo, sob o poder, a guarda e a responsabilidade do proprietário do Certificado Digital, é denominada "chave

Ob  
A

A



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

privativa", ou "chave secreta", tornando-se uma forma de assinatura digital, à qual corresponde uma outra chave criptografada, chamada "chave pública", amplamente divulgada, cuja utilização, como o próprio nome indica, é geral e irrestrita, acessível a todos aqueles que tenham interesse em se comunicar ou realizar quaisquer transações, pela via eletrônica, com o detentor do Certificado Digital, de modo seguro e confiável.

**A REGULAÇÃO DA MATÉRIA NO ÂMBITO DO  
ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO**

É recente o surgimento de normas legais internas versando sobre a questão da Certificação Digital.

Como de fato, até há bem pouco tempo não havia qualquer regulação oficial no Brasil quanto à matéria específica da Certificação Digital, quer destinada às atividades de caráter privado, quer voltadas para o âmbito do Poder Público.

Somente em meados do ano 2000, o Poder Executivo, imbuído pela necessidade de atender a diversos pressupostos de ordem pública por força da evolução da tecnologia da informação e comunicação, e com supedâneo na Lei nº 8.158, de 08.01.91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, regulamentada pelos Decretos nºs. 2.134, de 24.01.97, e 2.910, de 29.12.98, veio de acenar, concretamente, para o estabelecimento de uma Política de Certificação Digital na área de competência da Administração Pública Federal.

A criação de um arcabouço normativo sobre a matéria sob foco foi impulsionada a partir de uma Política de Segurança da Informação no âmbito da Administração Federal, instituída na forma do Decreto nº 3.505, de 13.06.2000 (ANEXO I), que já assentava como diretrizes, dentre outras, dotar os órgãos e entidades de instrumentos jurídicos, normativos e organizacionais que os capacitem a assegurar a confidencialidade, a integridade, a autenticidade, o não-repúdio e a disponibilidade dos dados e das informações tratadas em meio eletrônico, bem como a concepção, especificação e



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

coordenação da implementação de uma infra-estrutura de chaves públicas a ser disponibilizada e utilizada pelos órgãos e entidades da Administração Federal.

Para fins de adimplemento das diretrizes então fixadas pela política governamental recém fundada, o sobredito Decreto nº 3.505/2000 veio de instituir o Comitê Gestor de Segurança da Informação, integrado por representantes de cada Ministério, da Casa Civil e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Logo em seguida, exsurge o Decreto nº 3.587, de 05.09.2000 (ANEXO II), instituindo a Infra-Estrutura de Chaves Públicas do Poder Executivo Federal - ICP-Gov, com o objetivo precípua de viabilizar, no orbe da Administração Pública Federal, a oferta de serviços públicos com garantia de sigilo e segurança quanto à validade, à autenticidade e à integridade dos dados e informações encaminhados e recebidos pelos órgãos e entidades da Administração Federal por meio eletrônico, bem como a irrevogabilidade e a irretratabilidade das transações ou operações eletrônicas e das aplicações de suporte que utilizem Certificados Digitais.

No contexto dessa diploma legal, o Poder Executivo, dentre outras providências, tratou de definir a arquitetura e a organização da ICP-Gov.

Segundo o predito Decreto, a ICP-Gov é estruturada por uma cadeia de Autoridades Certificadoras, composta por uma Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, por Autoridades Certificadoras - AC de outros níveis e por Autoridades de Registro ou Autoridades Registradoras - AR.

À guisa de informação, nos termos conceituais suportados no texto norma legal em pauta, Autoridade Certificadora Raiz - AC-Raiz é a entidade responsável pela emissão e manutenção dos certificados das Autoridades Certificadoras - AC de órgãos e entidades da Administração Federal e das AC privadas, às quais, por seu turno, compete a prestação, dentre outros, de serviços de emissão de Certificados Digitais, de acordo com as práticas definidas na Declaração de Regras Operacionais - DRO. Já as Autoridades

08  
J

J



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

de Registro - AR, são entidades responsáveis, em suma, pelo registro da informação em um meio tangível ou pelo seu armazenamento em um meio eletrônico ou em qualquer outro meio perceptível e pelo recebimento das requisições de Certificado Digital e por sua disponibilização aos requisitantes.

Pelo predito Decreto nº 3.587/2000, tem origem, também, a Autoridade de Gerência de Políticas - AGP, com competência para definir políticas e estabelecer regras, normas e critérios, visando o estabelecimento de padrões técnicos, operacionais e de segurança para os vários processos de Certificação Digital das Autoridades Certificadoras - AC, a serem criadas na esfera da ICP-Gov, bem como para o exercício de atividades outras, fixadas na forma do seu art. 6º, inclusive atinentes à assinatura digital.

E foi ainda no âmbito desse Decreto que veio de ser atribuída ao Comitê Gestor de Segurança da Informação, criado pelo Decreto nº 3.505/2000, supramencionado, ampla responsabilidade pela concepção, especificação e coordenação da implementação da ICP-Gov, instituída no mesmo ato legal.

Mais adiante, com o advento do Decreto s/nº, de 18.10.2000 (ANEXO III), tem, então, nascimento, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com a finalidade primordial de formular políticas, estabelecer diretrizes e coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, com vistas, exclusiva e especificamente, à prestação de serviços públicos e de informações aos cidadãos, pela via eletrônica, ou seja, com a utilização e aplicação da tecnologia da informação e da comunicação, no campo de atuação da Administração Federal.

Nessa composição, àquele Comitê Executivo foi cometida a competência para coordenar e articular a implantação de programas e projetos para a racionalização da aquisição e da utilização da infra-estrutura tecnológica da Certificação Digital e dos serviços e das aplicações de tecnologia da informação e comunicação, bem como para a racionalização de gastos e de apropriação de custos na aplicação de recursos públicos em investimento e custeio nessa tecnologia, no orbe da Administração Federal.

09  
J.

J.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

Algum tempo depois, veio de ter lugar a Medida Provisória nº 2.200, de 28.06.2001 (ANEXO IV), por meio da qual o Poder Executivo instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil, integrada pela Autoridade Gestora de Políticas - AGP e pela cadeia de Autoridades Certificadoras, nos moldes do Decreto nº 3.505/2000, com o escopo não apenas 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, mas, também, salvaguardar a segurança e a confiabilidade das transações e operações realizadas por meio eletrônico.

Para alcançar os fins colimados, a Medida Provisória em causa veio de criar o Comitê Gestor da ICP-Brasil, composto por representantes do setor público e da sociedade civil e sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, atribuindo-lhe a função de autoridade gestora de políticas públicas no contexto da Certificação Digital da ICP-Brasil.

Nesse diapasão, o ato legal em destaque designa, expressamente, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - INTI, do Ministério da Ciência e Tecnologia, como a Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz da ICP-Brasil, com competência para a execução das políticas de certificados e das normas técnicas e operacionais aprovadas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, bem como para a emissão, manutenção e cancelamento dos certificados das Autoridades Certificadoras - AC de nível imediatamente subsequente ao seu e, ainda, para a execução das atividades de fiscalização e auditoria das Autoridades Certificadoras - AC e das Autoridades de Registro - AR.

Por fim, dita Medida Provisória encerra em seu bojo preceito de extrema relevância, posto que consagra a todos o direito de se comunicar com os órgãos públicos por meio eletrônico. É o que dispõe textualmente o art. 13 desse diploma legal.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

Por força da conjuntura jurídica e estrutural vigente, o Poder Executivo veio de expedir o Decreto nº 3.865, de 13.07.2001 (ANEXO V), disciplinando a contratação de serviços de certificação digital pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Nesse rumo, importa reproduzir o que reza a enfocada norma legal, em seu art. 1º:

*"Art. 1º Somente mediante prévia autorização do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, os órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, e as entidades a eles vinculadas poderão contratar, para uso próprio ou de terceiros, quaisquer serviços de certificação digital de:*

*I - documentos em forma eletrônica;*

*II - aplicações de suporte; e*

*III - transações eletrônicas.*

*Parágrafo único. O Comitê Executivo do Governo Eletrônico poderá baixar normas complementares para cumprimento do disposto neste artigo e no art. 3º do Decreto de 18 de outubro de 2000, que o instituiu no âmbito do Conselho de Governo."*

Feitas essas colocações, e para que não se estenda demasiadamente sobre o tema, da leitura sistemática e interpretação das normas que constituem o aparato legal hoje existente sobre a matéria objeto da consulta formulada, algumas quantas proposições resumidas se podem, em princípio, acrescentar, a exemplo das que vertem adiante:

1 - a Administração Pública Federal dispõe de uma infra-estrutura normativa, estrutural e tecnológica em matéria de Certificação Digital, com a finalidade de suportar a implementação de Políticas e de Sistemas de Segurança da Informação no âmbito dos seu órgãos e entidades e a sua interoperabilidade e interação com outros Sistemas existentes;

2 - constitui objetivo do Governo Federal dotar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal de instrumentos jurídicos e



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

organizacionais que os capacitem científica, tecnológica e administrativamente a operar e a prestar serviços em ambiente eletrônico com total segurança quanto à integridade, confiabilidade e autenticidade da informação e da sua autoria e à privacidade no seu processamento e trânsito, *intra e extra murus*;

3 - os órgãos e entidades da Administração Pública Federal poderão implantar sua própria Infra-Estrutura de Chaves Públicas (ICP) ou oferecer serviços de ICP integrados à ICP-Gov, com estrita observância das diretrizes, critérios e especificações determinados pela Autoridade de Gerência de Políticas - AGP, integrante da ICP-Gov;

4 - qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou entidade privada que tenha a pretensão de funcionar como Autoridade Certificadora - AC no âmbito da ICP-Gov deverá obter seu credenciamento junto à Autoridade de Gerência de Políticas - AGP, integrante da ICP-Gov; e

5 - qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou entidade privada que tencione ascender à condição de Autoridade Certificadora na esfera da ICP-Brasil deverá ser licenciada pela Autoridade Certificadora Raiz - AC-Raiz da ICP-Brasil, ou seja, pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação do Ministério da Ciência e Tecnologia.

### A CERTIFICAÇÃO DIGITAL NO INPI

Numa visão prospectiva, antecipando-se a toda essa infra-estrutura jurídica e tecnológica recentemente assentada no orbe da Administração Pública Federal, o INPI, em meados de 1998, já alertara para a questão da Certificação Digital e sua relevância para o desenvolvimento de suas atividades institucionais, situando-se como novo personagem no contexto dos avanços e inovações da tecnologia da informação e comunicação.

Assim é que, em um primeiro momento, a Autarquia intentou terceirizar os serviços de Certificação Digital, mediante a contratação, em caráter direto, excepcional, da sua prestação à sociedade civil CERTISIGN



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

CERTIFICADORA DIGITAL, com respaldo em situação de inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, porque, sob a ótica da Administração, referida entidade detinha, até então, autorização exclusiva para a emissão, no País, de Certificados Digitais no padrão ISSO/IEC 9594-8 ITV X.509, em qualquer das suas modalidades, inclusive a PRIVATE LABEL, então eleita pela Administração para o processo, por entendê-la mais adequada à satisfação de suas necessidades. É o que se extrai dos autos do Processo Administrativo INPI nº 1405/98.

Todavia, malograram as ações administrativas para dita contratação da prestação de serviços de Certificação Digital à sociedade CERTISIGN, porque, em momento ulterior, a Administração do INPI, *re melius perpensa* e vislumbrando maior vantajosidade, carreou diversos argumentos fáticos a amparar e a justificar nova opção por prestação de serviços distinta, desta feita, para a implantação de uma infra-estrutura própria de Certificação Digital, com a transferência e absorção da tecnologia correspondente pelo Instituto.

Com isso, a Autarquia tinha por fito a instituição de um Sistema de Certificação Digital próprio, que, em sua visão, lhe permitiria lograr, pioneiramente, o *status* de Autoridade Certificadora no âmbito da Administração Pública Federal, habilitando-a a emitir Certificados Digitais, com a observância de seus próprios padrões e políticas de segurança, estabelecidos segundo aqueles internacionalmente utilizados, ao invés de se submeter a regras e a padrões pré-determinados e a se subjugar a interesses comerciais de uma Autoridade Certificadora de natureza jurídica privada.

Para atingir esse fim particular, o INPI veio, então, de celebrar contrato com a sociedade civil BRISA - Sociedade Brasileira de Interconexão de Sistemas Abertos, com fundamento em situação de dispensa de licitação, por exigência do interesse público, caracterizada no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, o qual, ao que se tem ciência, foi executado até o seu termo final, com o adimplemento de todas as obrigações contratuais reciprocamente pactuadas pelas partes contratantes, conforme se evidencia dos autos do Processo Administrativo INPI nº 182/99.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

Dando consecução às ações administrativas para projetar-se como Autoridade Certificadora, a Instituição ensaiou minutas de Contrato de Filiação de Certificação Digital, de Requerimento de Certificação Digital Pessoal e de Termo de Responsabilidade do Funcionário de Confiança, visando, a uma, conceder aos usuários dos serviços de Propriedade Industrial o direito de integrar o Sistema de Certificação Digital do INPI, e, a duas, estabelecer as regras para o exercício desse direito.

Prefaladas minutas, cujos aspectos jurídicos e formais já foram objeto de exame por parte desta Procuradoria, se encontram albergadas nos Processo Administrativo INPI nº 2469/99.

Em seguimento, a Instituição veio de esboçar normativa interna, a ser firmada pela sua autoridade máxima, com vistas a regular e a disciplinar a utilização da Certificação Digital no campo de sua atuação, a qual também já foi alvo de análise por parte deste órgão jurídico, quanto aos seus aspectos legais e formais, consoante se verifica do Processo Administrativo INPI nº 1083/2000.

Em suma, o Instituto, detentor que é da tecnologia da Certificação Digital, está, sob esse prisma, capacitado científica, tecnológica e administrativamente para a emissão, disponibilização, cancelamento, revogação, renovação e gerenciamento de Certificados Digitais e das correspondentes chaves criptográficas, dispondo de todos os mecanismos necessários para desenvolver as atividades de recebimento e de gestão de documentos em meio eletrônico.

Daí, forçoso depreender que o *status* alcançado pela Autarquia no campo da tecnologia da informação e comunicação, ao menos aparentemente, já lhe permitiria operar e prestar serviços em ambiente eletrônico com total segurança quanto à integridade, autenticidade e confiabilidade dos dados e informações contidas dos documentos recebidos e produzidos, bem como quanto à autenticidade de sua autoria e à privacidade e sigilo no seu processamento e trânsito, *intra* e *extra murus*, de molde a garantir a



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR  
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL


irretratabilidade e irrevogabilidade das transações e operações realizadas em meio eletrônico no seu âmbito de atuação.

Porém, ao que se compreende por força das regras atualmente assentes no ordenamento jurídico, não obstante disponha o INPI de uma infra-estrutura tecnológica própria para executar as atividades de Certificação Digital, estaria a Autarquia, entretanto, submetida às ações competentes com vistas à adequar-se às políticas, diretrizes, regras, padrões, especificações e normas, técnicas e operacionais, definidas pela Autoridade de Gerência de Políticas - AGP, que integra a ICP-Gov, nos moldes do preceituado no Decreto nº 3.587/2000, supramencionado, e articuladas pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico, instituído pelo Decreto de 18 de outubro de 2000.

E, no panorama atual, a mera conformação, a nível estrutural e normativo, do Sistema de Certificação Digital instituído no INPI às normas legais vigentes, ao que parece, ainda seria insuficiente a permitir o implemento imediato das atividades correspondentes na Instituição, porque estaria ainda pendente seu credenciamento como Autoridade Certificadora, ao menos, junto à Autoridade de Gerência de Políticas - AGP da ICP-Gov, de acordo com as normas e os critérios fixados por aquela autoridade. É o que reza textualmente o art. 7º do Decreto nº 3.587/2000.

Em razão do exposto, tendo em vista cuidar-se de tema afeto, direta e objetivamente, à competência institucional, opina-se no sentido de que o órgão consulente encaminhe a questão enfocada, acompanhada da presente manifestação, ao dirigente máximo desta Autarquia, para apreciação e eventuais providências que entender cabíveis *in specie*, em respeito ao interesse público presente.

*Sub-censura.*

  
MARIA ARICE CASTRO RODRIGUES  
Advogada OAB/RJ nº 76.051  
Matrícula SIAPE nº 00449523

À DIRTEC

6/11/01

RICARDO LUIZ SISEL  
Procurador Geral  
Port/MICT / A.º 094/98