



**PROCESSO Nº : 34.807-4/2019**  
**INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSUNTO : REEXAME DE TESE EM RESOLUÇÃO DE CONSULTA**  
**DESTINATÁRIO : CONSELHEIRO PRESIDENTE GUILHERME MALUF**  
**RELATOR : A DEFINIR (art. 237, § 1º, RITCEMT)**  
**PARECER Nº : 33/2021**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente,

Trata-se de reexame proposto pelo Sr. José Antônio Borges Pereira, Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT), referente ao item 4 da Resolução de Consulta 25/2016-TP<sup>1</sup>, questionando se “as prestações de contas de diárias, registradas em sistema eletrônico próprio, podem ser autenticadas por métodos alternativos que garantam a identificação do usuário”.

Nesse sentido, o proponente alega que “o melhor método seria, em tese, permitir que a prestação de contas das diárias, em meio eletrônico, sejam realizadas com uso de certificado digital ou outra ferramenta apta a garantir a autenticidade e a identificação do responsável pelas informações, como, por exemplo, por meio de usuário e senha (...)”.

Para tal proposição apresentou os seguintes fundamentos:

**a)** a certificação digital é uma exigência que pode causar dispêndio e/ou mal uso de recursos públicos, tendo em vista outras formas de se garantir a autenticidade e a identificação de prestadores de contas de diárias, como o uso de login e senha;

**b)** a emissão de certificados digitais para todo o corpo funcional dos fiscalizados do TCE/MT resultaria em uma despesa consideravelmente elevada, ao passo que soluções

<sup>1</sup> **Resolução de Consulta 25/2016-TP (DOC, 14/10/2016). Prestação de Contas. Diárias. Poder Executivo. Concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico. Possibilidade.** Os processos de concessão e prestação de contas de diárias no âmbito do Poder Executivo podem ser realizados em meio eletrônico, dispensando-se a formalização em meio físico, desde que: (...) 4) os documentos digitalizados sejam assinados eletronicamente pelos responsáveis que atestem o conteúdo dos documentos originais, mediante certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, observados os padrões definidos por essa Infraestrutura.





alternativas podem melhor atender ao interesse público e observar o princípio constitucional da eficiência;

**c)** muitos servidores públicos não utilizam o certificado digital em sua rotina funcional, de modo que se torna desproporcional e ineficiente exigir a aquisição de ferramenta eletrônica somente para prestação de contas de diárias;

**d)** o grande número de servidores comissionados e o alto índice de rotatividade na Administração Pública se revelam fatores contrários à aquisição de certificados digitais para a prestação de contas de diárias;

**e)** facultar a prestação de contas de diárias de forma eletrônica, com uso de certificado digital, e ao mesmo tempo permitir tal prestação por meio físico, é cenário na contramão da modernização dos sistemas administrativos, pois se permitirá o acúmulo de papéis, uso de espaço físico para armazenamento dos comprovantes etc.;

**f)** o acesso aos sistemas internos dos órgãos/instituições costumeiramente se dão com base em autenticações de login e senha, de modo que as informações cadastrais de cada usuário/servidor são vinculadas aos dados de acesso, garantindo-se a necessária segurança e reconhecimento de quem está logado, o que demonstra uma alternativa eficiente ao uso de certificado digital nas prestações de contas das diárias recebidas, ao passo que é possível a identificação dos responsáveis pelas informações inseridas em sistema próprio.

O proponente do reexame juntou aos autos comunicação interna do Departamento de Tecnologia da Informação do respectivo órgão, informando que: **a)** a autenticação com login e senha possui requisitos técnicos seguros para sua viabilidade como opção a sistemas e demais ferramentas web; **b)** recursos de tecnologia e protocolos permitem garantir a validade na base de usuários cadastrados de um login com determinada senha, o cadastro apenas de pessoas ativas na instituição, a lotação/cargo e permissões de acesso específicas; **c)** empregam-se políticas junto aos usuários que reforçam o processo de segurança, como a senha que expira em determinado tempo caso não seja alterada antes do vencimento do prazo; **d)** o Ministério Público opta por uma





camada extra de autenticação em todos os seus sistemas que integra os ambientes e adicionam recursos à segurança.

Ademais, entende-se que este processo (34.807-4/2019) deve tramitar como principal na proposta de reexame, apesar de ter sido referenciado como juntada de documentos ao processo 16.728-2/2016, por tratar este do julgamento de consulta do qual decorreu a Resolução de Consulta 25/2016-TP, aqui apreciada em seu item 4.

É o breve relato necessário.

## 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Acerca da possibilidade e procedimentos de reexame de tese prejudgada, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (RITCE/MT) prevê:

**Art. 237.** Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, de Conselheiro Substituto, do representante do Ministério Público de Contas ou a requerimento de interessado, o Tribunal Pleno poderá reexaminar tese prejudgada.

**§ 1º.** Os processos de pedidos de reexame de tese prejudgada serão distribuídos por processamento eletrônico, de forma aleatória e igualitária, entre os Conselheiros e Conselheiros Substitutos.

**§ 2º.** A instrução dos processos de pedido de reexame de tese observará, no que couber, os mesmos procedimentos adotados na tramitação de consultas.

**§ 3º.** Alterado o prejudgado, passa a ter força obrigatória a nova orientação a partir da sua publicação.  
(grifou-se)

A proposição de reexame do item 4 da Resolução de Consulta 25/2016 pelo Procurador Geral de Justiça atende à legitimidade processual, por se tratar de agente público legitimado a formular consulta ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 231, inciso I, alínea “e” do RITCE/MT; e apresentar argumentos suficientes e plausíveis que demonstram iniciativa fundamentada, que podem implicar ao menos em análise de viabilidade do reexame de tese proposto.

Atendidos os requisitos de admissibilidade para possível reexame de tese, quais sejam, legitimidade e iniciativa fundamentada, propõe-se análise do mérito.





## 2. DO MÉRITO

### 2.1. Do prejulgado de tese do item 4 da Resolução de Consulta 25/2016-TP e seus fundamentos

A Resolução de Consulta 25/2016-TP trata da possibilidade da concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico pelo Poder Executivo, nos seguintes termos:

**PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIÁRIAS. PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIÁRIAS EM MEIO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE.** Os processos de concessão e prestação de contas de diárias no âmbito do Poder Executivo podem ser realizados em meio eletrônico, dispensando-se a formalização em meio físico, desde que: **1)** sejam apresentados eletronicamente, no respectivo processo, todos os documentos exigidos por Decreto que regulamente a matéria; **2)** o sistema informatizado que realiza o controle da concessão e prestação de contas de diárias disponha de funcionalidades e capacidade de armazenamento de dados suficientes para permitir a juntada, aos processos eletrônicos, de todos os documentos digitais e digitalizados; **3)** o processo eletrônico propicie a segurança e a transparência dos documentos digitais e/ou digitalizados, armazenados no sistema informatizado, e ofereça aos órgãos de Controle Externo e Interno, a qualquer momento, a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e assinaturas; e, **4)** os documentos digitalizados sejam assinados eletronicamente pelos responsáveis que atestem o conteúdo dos documentos originais, mediante certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, observados os padrões definidos por essa Infraestrutura.  
(grifou-se)

Conforme a decisão em consulta, a adoção do meio eletrônico, no âmbito do Poder Executivo, para os processos de diárias é opcional (“**podem** ser realizados em meio eletrônico”), não descartando de forma absoluta a possibilidade de formalização das diárias em meio físico.

Caso o administrador público opte pela concessão e prestação de contas das diárias em processo administrativo eletrônico, deve, em suma, atender aos seguintes requisitos: **a)** inclusão de documentos previstos em decreto regulamentador; **b)** disponibilização de sistema informatizado que tenha capacidade para armazenamento de documentos digitais e digitalizados; **c)** estabelecimento de processo eletrônico com segurança, transparência e acessibilidade aos órgãos de controle interno e externo; e **d)**





viabilização de documentos digitalizados assinados eletronicamente, atestando o conteúdo dos documentos originais, por meio de certificado digital emitido pela ICP-Brasil.

Oportuno frisar que a regra geral de conduta, posta na decisão em consulta, se refere especificamente ao Poder Executivo, pois o questionamento proposto à época da apreciação partiu do secretário de Estado de meio ambiente, agente público lotado em órgão vinculado a esse Poder.

Todavia, é compreensível a preocupação do ora requerente de reexame, agente público lotado em órgão estatal autônomo, pois é certo que a regra geral postulada por meio das teses da Resolução de Consulta 25/2016-TP são perfeitamente aplicáveis à toda Administração, incluindo Poderes, órgãos e entidades fiscalizadas do TCE/MT, como ficará demonstrado ao longo deste parecer.

Cabe ressaltar que o proponente do reexame não discorda da possibilidade de se utilizar do meio eletrônico para a formalização de diárias, defendendo apenas uma alteração do item 4 do prejulgado de tese, de forma que as prestações de contas de diárias, registradas em sistema eletrônico próprio, possam ser autenticadas por métodos alternativos à assinatura eletrônica por meio de certificado digital emitido pela ICP-Brasil, que garantam a identificação do usuário.

Propõe, então, que a prestação de contas das diárias, em meio eletrônico, seja realizada com uso de certificado digital ou outra ferramenta apta a garantir a autenticidade e a identificação do responsável pelas informações, a exemplo da utilização do usuário e senha.

Para apreciação dos argumentos apresentados na iniciativa ora examinada e aprofundamento no mérito da temática, importante antes rever os fundamentos que deram base à Resolução de Consulta 25/2016-TP, no Processo 16.728-2/2016<sup>2</sup>, principalmente quanto à tese ora suscitada para possível reexame.

Conforme o voto do conselheiro relator, que deu origem às teses aprovadas por unanimidade do Tribunal Pleno: **a)** o Poder Executivo Estadual editou norma específica que

<sup>2</sup> Disponível em <<https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/167282/ano/2016>>. Acesso em 18/05/2021.





regulamenta a concessão, o pagamento e a prestação de contas das diárias em meio eletrônico (Decreto Estadual 112/2015); **b)** é consenso que a Administração Pública deve buscar reduzir os custos com papel, impressão e armazenamento dos processos, que demandam espaços cada vez maiores, em face da enorme quantidade de documentos que se avolumam nas repartições públicas; **c)** para adotar práticas administrativas mais eficientes e ambientalmente sustentáveis, a União editou o Decreto Federal 8.539/2015, dispondo sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; **d)** a implementação de processos administrativos eletrônicos, para concessão e prestação de contas de diárias, deve propiciar a segurança e a transparência das informações (documentos) digitais ou digitalizadas armazenadas em sistema informatizado (software), bem como oferecer aos órgãos de controle interno e externo, a qualquer momento, a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e assinaturas; **e)** o software que realiza o controle da concessão e prestação de contas de diárias deve conter funcionalidades e capacidade de memória (armazenamento), suficientes para permitir a juntada ao processo eletrônico, de documentos digitais e documentos digitalizados; **f)** para a segurança da autoria, autenticidade e integridade, os documentos digitalizados devem ser assinados digitalmente, mediante certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), observados os padrões definidos por essa infraestrutura; **g)** não há impedimento para que os órgãos estaduais realizem os processos de concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico, evitando-se a formalização dos processos em meio físico, desde que sejam observados os requisitos de segurança e transparência da informação.

A partir da ementa da Resolução de Consulta 25/2016-TP e dos fundamentos do relator, percebe-se que o prejudgado do TCE/MT não veda a formalização de diárias em meio físico, todavia, possibilita, como melhor caminho, que os respectivos processos de concessão e prestação de contas sejam realizados em meio eletrônico.

E, caso o gestor público adote o procedimento eletrônico em detrimento do meio físico, deve observar, obrigatoriamente, entre outros requisitos, que haja segurança e





transparência dos documentos armazenados no sistema informatizado, permitindo aos órgãos de controle a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e assinaturas, e, que os documentos sejam assinados eletronicamente mediante certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil.

A questão a ser enfrentada é: “A assinatura eletrônica com uso de certificado digital da ICP-Brasil, nos documentos de diárias no âmbito de processo eletrônico adotado pelo Poder Executivo (leia-se “Administração Pública”), é obrigatória, ou é possível utilizar-se de outra ferramenta apta a garantir a autenticidade e a identificação do responsável pelas informações, a exemplo da utilização segura de usuário e senha?”.

## **2.2. Dos processos administrativos eletrônicos e assinatura digital: legislação, jurisprudência e doutrina**

É indiscutível a constatação de que a informática e o desenvolvimento tecnológico se acoplaram às rotinas de trabalho do setor público e privado de modo permanente e necessário. No caso da Administração Pública, para tal desiderato há fundamentos nos princípios da eficiência administrativa, economicidade, sustentabilidade e supremacia do interesse público, no âmbito de uma tão sonhada administração moderna gerencial voltada para resultados qualitativos na prestação de serviços públicos.

Nesse cenário, a Administração Pública, assim como as organizações privadas, deve adotar a segurança das informações produzidas no ambiente informatizado, e, para isso, ao adotar processos administrativos eletrônicos, deve utilizar instrumentos como a assinatura eletrônica, com as cautelas de restrição no manuseio das assinaturas, no armazenamento das informações em banco de dados e no controle de acesso ao respectivo sistema.

No aspecto conceitual, a assinatura eletrônica é gênero do qual são espécies a assinatura digital, o login/senha, a biometria etc.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vide Lei 11.419/2006, art. 1º, § 2º, inciso III, que dispõe sobre assinatura eletrônica na tramitação de processos judiciais.





Para a assinatura digital, utiliza-se instrumentos como a ICP-Brasil, ICPs privadas e outros, que emitem a certificação digital.<sup>4</sup>

Assim, a assinatura digital não é a única ferramenta para garantir assinatura eletrônica com autenticidade e identificação de responsáveis por informações em processos eletrônicos.

O que se busca saber é se a Administração Pública, incluindo Poderes, órgãos e entidades dos entes federados fiscalizados pelo TCE/MT, devem adotar, obrigatoriamente, em processo administrativo eletrônico, a assinatura digital com emissão de certificação digital pela ICP-Brasil para os respectivos documentos e informações, ou se cabe o uso alternativo de outras espécies de assinatura eletrônica.

Por certo, a melhor base de pesquisa é a legislação federal, para identificar possíveis soluções, com utilização do método cronológico crescente.

A Medida Provisória 2.200-2/2001 instituiu a ICP-Brasil, nos seguintes termos:

**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.

**Art. 2º** A ICP-Brasil, cuja organização será definida em regulamento, será composta por uma autoridade gestora de políticas e pela cadeia de autoridades certificadoras composta pela Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, pelas Autoridades Certificadoras - AC e pelas Autoridades de Registro - AR.  
(...)

**Art. 8º** Observados os critérios a serem estabelecidos pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, poderão ser credenciados como AC (Autoridades Certificadoras) e AR (Autoridades de Registro) os órgãos e as entidades públicos e as pessoas jurídicas de direito privado.  
(...)

**Art. 10.** Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.  
(...)

<sup>4</sup> Segundo o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), no cerne da certificação digital está o certificado digital, um documento eletrônico que contém o nome, um número público exclusivo denominado chave pública e muitos outros dados que mostram quem somos para as pessoas e para os sistemas de informação. A chave pública serve para validar uma assinatura realizada em documentos eletrônicos. Disponível em <<https://www.gov.br/iti/pt-br>>. Acesso em 18/05/2021.





§ 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.

(grifou-se)

A ICP-Brasil possibilita, não só às pessoas jurídicas de direito privado, mas também aos órgãos e entidades públicas, a emissão de certificados digitais para garantir autenticidade, integridade e validade jurídica. Todavia, não se estabeleceu uma obrigatoriedade na sua adoção, permitindo-se a utilização de outros meios de comprovação de autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive aqueles que não utilizem certificados emitidos pela ICP-Brasil.

A Lei Federal 12.682/2012 dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, inclusive fazendo referência à ICP-Brasil, *in verbis*:

Art. 1º A digitalização, o armazenamento em meio eletrônico, óptico ou equivalente e a reprodução de documentos públicos e privados serão regulados pelo disposto nesta Lei.

Art. 2º-A. Fica autorizado o armazenamento, em meio eletrônico, óptico ou equivalente, de documentos públicos ou privados, compostos por dados ou por imagens, observado o disposto nesta Lei, nas legislações específicas e no regulamento.

(...)

§ 8º Para a garantia de preservação da integridade, da autenticidade e da confidencialidade de documentos públicos será usada certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

Art. 3º O processo de digitalização deverá ser realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digital, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. (texto vigente do art. 3º).

Art. 3º O processo de digitalização deverá ser realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digital, com o emprego de assinatura eletrônica. (texto novo trazido pela Lei 14.129/2021, que entrará em vigor após decorridos: 120 dias de sua publicação oficial (14/4/2021) para os Estados e o Distrito Federal e 180 dias de sua publicação oficial para os Municípios)

Art. 4º As empresas privadas ou os órgãos da Administração Pública direta ou indireta que utilizarem procedimentos de armazenamento de documentos em meio eletrônico, óptico ou equivalente deverão adotar sistema de indexação que possibilite a sua precisa localização, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do processo adotado.





Nota-se uma autorização para que documentos públicos sejam armazenados em meio eletrônico, observando-se o disposto na Lei e a legislação e regulamento específicos que porventura existirem, não havendo uma obrigatoriedade, mas uma faculdade.

Para garantir integridade, autenticidade e confidencialidade dos documentos públicos indica-se a utilização de certificação digital que tenha o padrão adotado pela ICP-Brasil, mas não necessariamente essa infraestrutura. Isso fica demonstrado com a mudança do art. 3º pela recente Lei 14.129/2021, com futura vigência nos entes federados, prevendo-se o uso de assinatura eletrônica sem se referenciar à certificação digital da ICP-Brasil.

A Lei 14.063/2020, que, dentre outras providências, dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, traz elementos importantes para a análise:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos, com o objetivo de proteger as informações pessoais e sensíveis dos cidadãos, com base nos incisos X e XII do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), bem como de atribuir eficiência e segurança aos serviços públicos prestados sobretudo em ambiente eletrônico.

## CAPÍTULO II

### DA ASSINATURA ELETRÔNICA EM INTERAÇÕES COM ENTES PÚBLICOS

**Art. 2º** Este Capítulo estabelece regras e procedimentos sobre o uso de assinaturas eletrônicas no âmbito da:

**I - interação interna dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos;**

**II - interação entre pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado e os entes públicos de que trata o inciso I do caput deste artigo;**

**III - interação entre os entes públicos de que trata o inciso I do caput deste artigo.**

**Art. 3º** Para os fins desta Lei, considera-se:

**I - autenticação: o processo eletrônico que permite a identificação eletrônica de uma pessoa natural ou jurídica;**

**II - assinatura eletrônica: os dados em formato eletrônico que se ligam ou estão logicamente associados a outros dados em formato eletrônico e que são utilizados pelo signatário para assinar, observados os níveis de assinaturas apropriados para os atos previstos nesta Lei;**





III - certificado digital: atestado eletrônico que associa os dados de validação da assinatura eletrônica a uma pessoa natural ou jurídica;

IV - certificado digital ICP-Brasil: certificado digital emitido por uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), na forma da legislação vigente.

**Art. 4º** Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I - assinatura eletrônica simples:

a) a que permite identificar o seu signatário;

b) a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;

II - assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

a) está associada ao signatário de maneira unívoca;

b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;

c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável;

III - assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado digital, nos termos do § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

§ 1º Os 3 (três) tipos de assinatura referidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, e a assinatura eletrônica qualificada é a que possui nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos.

§ 2º Devem ser asseguradas formas de revogação ou de cancelamento definitivo do meio utilizado para as assinaturas previstas nesta Lei, sobretudo em casos de comprometimento de sua segurança ou de vazamento de dados.

**Art. 5º** No âmbito de suas competências, ato do titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada ente federativo estabelecerá o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em documentos e em interações com o ente público.

§ 1º O ato de que trata o caput deste artigo observará o seguinte:

I - a assinatura eletrônica simples poderá ser admitida nas interações com ente público de menor impacto e que não envolvam informações protegidas por grau de sigilo;

II - a assinatura eletrônica avançada poderá ser admitida, inclusive:

a) nas hipóteses de que trata o inciso I deste parágrafo;

b) (VETADO);

c) no registro de atos perante as juntas comerciais;

III - a assinatura eletrônica qualificada será admitida em qualquer interação eletrônica com ente público, independentemente de cadastramento prévio, inclusive nas hipóteses mencionadas nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 2º É obrigatório o uso de assinatura eletrônica qualificada:





I - nos atos assinados por chefes de Poder, por Ministros de Estado ou por titulares de Poder ou de órgão constitucionalmente autônomo de ente federativo;

II - (VETADO);

III - nas emissões de notas fiscais eletrônicas, com exceção daquelas cujos emitentes sejam pessoas físicas ou Microempreendedores Individuais (MEIs), situações em que o uso torna-se facultativo;

IV - nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvado o disposto na alínea “c” do inciso II do § 1º deste artigo;

V - (VETADO);

VI - nas demais hipóteses previstas em lei.

§ 4º O ente público informará em seu site os requisitos e os mecanismos estabelecidos internamente para reconhecimento de assinatura eletrônica avançada.

§ 5º No caso de conflito entre normas vigentes ou de conflito entre normas editadas por entes distintos, prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas.

(...)

(grifou-se)

A partir dos dispositivos legais colacionados, oportuno enfatizar os seguintes elementos: **a)** o uso de assinatura eletrônica no âmbito interno definida na Lei alcança órgãos, entidades, Poderes e órgãos autônomos de todos os entes federativos, não só da União; **b)** são espécies de assinatura eletrônica: a assinatura eletrônica simples, com identificação do signatário e associação a dados; a assinatura eletrônica avançada, que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio que comprove autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, com características de identificação, segurança e validade; e a assinatura eletrônica qualificada, que utiliza certificado digital da ICP-Brasil, nos termos da Medida Provisória nº 2.200-2/2001, com maior nível de confiabilidade; **c)** no exercício de suas competências, é o titular do Poder ou órgão autônomo, de cada ente federativo, quem irá estabelecer o nível de assinatura eletrônica em seus documentos e interações por meio de regulamento próprio; **d)** a regulamentação específica, estabelecendo o nível de assinatura eletrônica, deve observar os seguintes requisitos: a assinatura eletrônica simples poderá ser admitida nas interações com ente público de menor impacto e que não envolvam informações protegidas por grau de sigilo; a assinatura eletrônica avançada pode ser admitida inclusive nas situações em que cabem assinatura simples; e a assinatura eletrônica qualificada será admitida em qualquer interação eletrônica com ente público, independentemente de cadastramento prévio; **e)** é obrigatório o uso de assinatura eletrônica





qualificada, ou seja, a que utiliza certificado digital emitido na ICP-Brasil, nos documentos assinados por chefes de Poder ou por titulares de órgãos autônomos dos entes federativos e nas hipóteses previstas em lei específica.

Com a legislação referenciada, nota-se que, quando a Administração Pública se utilizar de processo administrativo eletrônico, inclusive para interação interna, deve adotar o uso de assinaturas eletrônicas. O nível a ser adotado, se assinatura eletrônica simples, avançada e/ou qualificada, é prerrogativa do titular do Poder ou órgão autônomo de cada ente federativo, por meio de regulamento específico próprio, com a previsão de que a assinatura eletrônica simples pode ser admitida nas interações com ente público de menor impacto e que não envolvam informações protegidas por grau de sigilo; a assinatura eletrônica avançada pode ser admitida inclusive nas situações em que cabem assinatura simples; e a assinatura eletrônica qualificada será admitida em qualquer interação eletrônica com ente público.

Ainda que admitida em qualquer interação eletrônica, o uso de assinatura eletrônica qualificada, ou seja, a que utiliza certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, só é obrigatório nos documentos assinados por chefes de Poder ou por titulares de órgãos autônomos dos entes federativos, além de nas emissões de notas fiscais eletrônicas, nos atos de transferência e de registro de bens imóveis e em outras hipóteses previstas em lei específica.

Sobre a recente Lei 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o “Governo Digital” e para o aumento da eficiência pública, cabe citar:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

**Art. 2º** Esta Lei aplica-se: (...) III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.

**Art. 3º** São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública: (...) **VIII** - o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública; (...) **XXII** - o estímulo ao uso das assinaturas eletrônicas nas interações e nas comunicações entre órgãos públicos e entre estes e os cidadãos; (...)

(...)





**Art. 6º** Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto se o usuário solicitar de forma diversa, nas situações em que esse procedimento for inviável, nos casos de indisponibilidade do meio eletrônico ou diante de risco de dano relevante à celeridade do processo.

**Art. 7º** Os documentos e os atos processuais serão válidos em meio digital mediante o uso de assinatura eletrônica, desde que respeitados parâmetros de autenticidade, de integridade e de segurança adequados para os níveis de risco em relação à criticidade da decisão, da informação ou do serviço específico, nos termos da lei.

(...)

(grifou-se)

A Lei traz requisitos importantes para uma administração pública menos burocrática e mais inovadora, com base na transformação digital e maior participação do cidadão.

Os requisitos indicados podem ser adotados por todos os entes federados, desde que regulamentados em norma própria e específica, entre eles o uso de processos administrativos em meio eletrônico, com validação de documentos e atos processuais mediante assinatura eletrônica.

A Lei enfatiza o uso da tecnologia como instrumento de otimização dos processos de trabalho da administração pública e estimula o uso das assinaturas eletrônicas nas interações interna, entre órgãos públicos e com os cidadãos, mas não indica uma obrigatoriedade quanto à escolha de infraestrutura ou padrão para a realização de emissão de certificado digital no âmbito da assinatura eletrônica.

No aspecto regulamentar, exemplo a ser utilizado como referência pelos entes federados, para sua normatização específica, é o Decreto Federal 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, do qual faz-se os seguintes destaques:

**Art. 1º** Este Decreto dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

**Art. 2º** Para o disposto neste Decreto, consideram-se as seguintes definições: (...) **III** - processo administrativo eletrônico - aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico.





**Art. 3º** São objetivos deste Decreto: (...) **II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;** **III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação;** (...)

**Art. 4º** Para o atendimento ao disposto neste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional utilizarão sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos.

**Parágrafo único.** Os sistemas a que se refere o caput deverão utilizar, preferencialmente, programas com código aberto e prover mecanismos para a verificação da autoria e da integridade dos documentos em processos administrativos eletrônicos.

**Art. 6º** A autoria, a autenticidade e a integridade dos documentos e da assinatura, nos processos administrativos eletrônicos, **poderão** ser obtidas por meio dos padrões de assinatura eletrônica definidos no Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

(...)

(grifou-se)

Cabe enfatizar o art. 6º, estabelecendo que a utilização dos padrões de assinatura eletrônica em processos administrativos eletrônicos da administração pública federal pode seguir os que constam do Decreto Federal 10.543/2020.

O Decreto Federal 10.543/2020, por sua vez, trata sobre o uso de assinaturas eletrônicas na administração pública federal e regulamenta o art. 5º da Lei 14.063/2020 (já referenciada), reafirmando níveis mínimos exigidos para as assinaturas, *in verbis*:

(...)

#### **Níveis mínimos para assinatura eletrônica**

**Art. 4º** Os níveis mínimos para as assinaturas em interações eletrônicas com a administração pública federal direta, autárquica e fundacional são:

**I - assinatura simples** - admitida para as hipóteses cujo conteúdo da interação não envolva informações protegidas por grau de sigilo e não ofereça risco direto de dano a bens, serviços e interesses do ente público (...)

**II - assinatura eletrônica avançada** - admitida para as hipóteses previstas no inciso I e nas hipóteses de interação com o ente público que, considerada a natureza da relação jurídica, exijam maior garantia quanto à autoria (...); e

**III - assinatura eletrônica qualificada** - aceita em qualquer interação eletrônica com entes públicos e obrigatória para: **a)** os atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvados os atos realizados perante as juntas comerciais; **b)** os atos assinados pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado; e **c)** as demais hipóteses previstas em lei.

(...)

#### **Fornecimento dos meios de acesso**

**Art. 5º** A administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotará mecanismos para prover aos usuários a capacidade de utilizar





assinaturas eletrônicas para as interações com entes públicos, respeitados os seguintes critérios:

**I** - para a utilização de assinatura simples, o usuário poderá fazer seu cadastro pela internet, mediante autodeclaração validada em bases de dados governamentais;

**II** - para a utilização de assinatura avançada, o usuário deverá realizar o cadastro com garantia de identidade a partir de validador de acesso digital, incluída a: **a)** validação biográfica e documental, presencial ou remota, conferida por agente público; **b)** validação biométrica conferida em base de dados governamental; ou **c)** validação biométrica, biográfica ou documental, presencial ou remota, conferida por validador de acesso digital que demonstre elevado grau de segurança em seus processos de identificação; e

**III** - para utilização de assinatura qualificada, o usuário utilizará certificado digital, nos termos da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. (grifou-se)

O regulamento federal reafirma as possibilidades de assinatura eletrônica simples, avançada e qualificada, sendo a qualificada a de maior nível, tendo como base a Medida Provisória 2.200-2/2001, em que se estabelece o padrão da ICP-Brasil para que os órgãos e entidades públicas emitam certificados digitais para garantir autenticidade, integridade e validade jurídica dos documentos.

Vê-se que o governo federal não estabeleceu uma obrigatoriedade na adoção de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil para todas as suas interações eletrônicas, permitindo-se a utilização de outras formas de assinatura (simples e avançada) para comprovação de autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, como o cadastro pela internet, mediante autodeclaração validada em bases de dados, e a validação biométrica, biográfica e documental, presencial ou remota.

A título de exemplo da adoção de certificado digital emitido com o padrão ICP-Brasil por órgão autônomo da Administração Pública, cita-se a Resolução 233/2010 do Tribunal de Contas da União<sup>5</sup>, que dispõe sobre processo eletrônico na sua estrutura, da qual referencia-se os seguintes dispositivos:

(...)

<sup>5</sup> Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/\\*/NUMATO%253A233%2520NUMANOATO%253A2010/score%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/*/NUMATO%253A233%2520NUMANOATO%253A2010/score%2520desc/0/%2520). Acesso em 26/05/2021.





**Art. 1º** O funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-eletrônico (e-TCU) obedece ao disposto nesta Resolução, observada a legislação vigente.

(...)

**Art. 10.** Os documentos eletrônicos produzidos no TCU terão garantia de autoria, autenticidade e integridade asseguradas, nos termos da lei, mediante utilização de assinatura eletrônica nas seguintes modalidades:

**I** – assinatura digital baseada em certificado digital, de uso pessoal e intransferível, emitido por autoridade certificadora credenciada à Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil); ou

**II** – assinatura mediante login e senha.

**§ 1º** Em caso de impossibilidade técnica, os documentos poderão ser produzidos em papel e assinados de próprio punho pela pessoa competente, devendo a versão assinada ser digitalizada e inserida na solução de tecnologia da informação do e-TCU, com a pertinente certificação digital.

(...)

**Art. 13.** Os documentos serão recebidos pelo TCU, preferencialmente em meio eletrônico, e devem atender aos requisitos de autenticidade, integridade e validade jurídica preconizados pela ICP-Brasil, bem como outros indicados pelo Tribunal.

(...)

(grifou-se)

Vê-se que o TCU, com base na legislação federal vigente, optou por adotar a assinatura digital, com base em certificados emitidos por autoridade certificadora credenciada à ICP-Brasil, no âmbito do seu processo administrativo eletrônico, todavia, não descartou a possibilidade de assinatura eletrônica simples por meio de login e senha dos usuários.

No âmbito da jurisprudência dos órgãos de controle externo, referencia-se o TCM-BA, que entendeu ser possível a adoção de assinatura eletrônica pela administração municipal, amparada pela discricionariedade e desde que com base em regulamentação específica, *in verbis*:

EMENTA: POSSIBILIDADE DO EMPREGO DAS MODALIDADES DE ASSINATURAS ELETRÔNICAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, ASSIM COMO NO ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS PARA ESTA CORTE DE CONTAS. Entende-se pela possibilidade da adoção da assinatura eletrônica em especial assinatura digital na seara da administração pública municipal e no encaminhamento de documentos para este Tribunal, com sua extensão em diversos atos, em consonância com discricionariedade do ente, contudo, necessário a regulamentação de todo o processo, bem como o armazenamento de tais documentos possibilitando consultá-los quando necessário, tendo a garantia de toda a validade operacional, com um efetivo procedimento de segurança e controles de acesso, em atendimento aos princípios norteadores da administração pública, em





especial da segurança jurídica, eficiência e moralidade, e em respeito a característica de fé pública que possuem tais documentos, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 12.682/12, bem como da Medida Provisória nº 2200 – 02/01. (Consulta PARECER Nº 02320-19).<sup>6</sup>

Enfim, na seara doutrinária, Mourão, Elias e Ferreira, tratando sobre a importância da assinatura eletrônica e da certificação digital, concordam que “a assinatura digital é um facilitador no caso de grande volume de documentos e visando a evitar formalismos exacerbados que venham a atrasar e prejudicar o bom andamento dos serviços públicos”, representando um procedimento que pode ser adotado pela administração pública, “mediante prévia regulamentação que reconheça a certificação digital como mecanismo de garantia de segurança da autenticidade das assinaturas, além de previsão de responsabilização administrativa para o agente público que der causa a uso indevido da assinatura eletrônica”.<sup>7</sup>

### 3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que:

**a)** a Administração Pública, assim como as organizações privadas, deve adotar a segurança das informações produzidas em ambiente informatizado, providenciando processos administrativos eletrônicos, com assinatura eletrônica;

**b)** a assinatura eletrônica é gênero do qual são espécies a assinatura digital, o login/senha, a biometria etc.;

**c)** para assinatura digital, como garantia de assinatura eletrônica com autenticidade e identificação de responsáveis por informações em processos eletrônicos, utiliza-se instrumentos como a ICP-Brasil, ICPs privadas e outros emissores da certificação digital;

<sup>6</sup> Disponível em <<https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/19122e19.odt.pdf>>. Acesso em 18/05/2021.

<sup>7</sup> MOURÃO, Licurgo; ELIAS, Gustavo Terra; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura mecânica e da certificação digital para a administração pública brasileira. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, outubro/novembro/dezembro de 2009, v. 73, n. 4, ano XXVII. Disponível em <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/635.pdf>>. Acesso em 19/05/2021.





**d)** a Medida Provisória 2.200-2/2001 instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), que possibilita às pessoas jurídicas de direito privado e entidades públicas a garantia de autenticidade, integridade e validade jurídica de seus documentos em forma eletrônica, todavia, não impede a utilização de outros meios de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, incluindo os que utilizem certificados não emitidos no âmbito da ICP-Brasil;

**e)** conforme Lei Federal 12.682/2012 (elaboração e arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos), é autorizado o armazenamento de documentos públicos em meio eletrônico, observando-se o disposto na Lei e a legislação específica adotada, indicando-se, para garantia de integridade, autenticidade e confidencialidade desses documentos, a utilização de certificação digital no âmbito da ICP-Brasil, mas não necessariamente essa infraestrutura;

**f)** de acordo com a Lei Federal 14.063/2020 (uso de assinaturas eletrônicas em interações públicas pelos órgãos, entidades, Poderes e órgãos autônomos de todos os entes federados):

**f.1)** quando a Administração Pública se utilizar de processo administrativo eletrônico, inclusive para interação interna, deve adotar o uso de assinaturas eletrônicas;

**f.2)** a assinatura eletrônica pode ocorrer nos tipos/níveis: simples, a que permite identificar o signatário e realiza associação de dados; avançada, a que utiliza certificados digitais não emitidos pela ICP-Brasil, mas por outro meio de comprovação de autoria e integridade de documentos eletrônicos; e/ou qualificada, a que utiliza certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, nos termos da Medida Provisória 2.200-2/2001;

**f.3)** no exercício de suas competências, é o titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada ente federativo quem irá estabelecer, em regulamento específico próprio, o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em seus documentos e interações, com previsão mínima de que: a assinatura simples poderá ser admitida nas interações com ente público de menor impacto e que não envolvam informações protegidas por grau de sigilo; a assinatura avançada pode ser admitida





inclusive nas situações em que cabem assinatura simples; e a assinatura qualificada será admitida em qualquer interação eletrônica com ente público;

**f.4)** ainda que admitida em qualquer interação pública eletrônica, o uso de assinatura eletrônica qualificada, que utiliza certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, só é obrigatório nos documentos assinados por chefes de Poder ou por titulares de órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos, além de nas emissões de notas fiscais eletrônicas, nos atos de transferência e de registro de bens imóveis e nas hipóteses previstas em lei específica;

**g)** a Lei 14.129/2021 (princípios, regras e instrumentos para o “Governo Digital” e aumento da eficiência pública nos entes federados) apresenta requisitos para uma administração pública menos burocrática e mais inovadora, com base na transformação digital e maior participação do cidadão, a serem regulamentados pelas administrações direta e indireta de todos os entes federados em norma própria e específica, entre eles o uso de processo administrativo eletrônico, com validação de documentos e atos processuais mediante assinatura eletrônica, não indicando uma obrigatoriedade quanto à escolha de infraestrutura para a realização de emissão de certificado digital.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, cogitando-se um reexame de tese prejulgada e respectiva **distribuição eletrônica e aleatória dos autos entre os conselheiros (art. 237, § 1º, RITCE/MT)**, por se entender que o verbete estabelecido no item 4 da Resolução de Consulta 25/2016-TP carece de melhor delineamento; e que, conforme legislação federal colacionada neste parecer, a adoção de processo administrativo eletrônico com possibilidade de assinatura eletrônica nos respectivos documentos alcança os Poderes, órgãos, entidades e órgãos autônomos da Administração Pública, fiscalizados deste Tribunal de Contas, sugere-se a **atualização da Resolução de Consulta 25/2016-TP**, por meio de aprovação da seguinte ementa:





**Resolução de Consulta nº 25/2016-TP. Prestação de contas. Diárias. Administração Pública. Poderes, órgãos, entidades e órgãos autônomos. Processo administrativo eletrônico. Requisitos. Assinatura eletrônica e certificado digital (Lei Federal 14.063/2020). Nível de assinatura eletrônica. Regulamento específico.**

1) Os processos administrativos de concessão e prestação de contas de diárias no âmbito da Administração Pública, incluindo Poderes, órgãos, entidades e órgãos constitucionalmente autônomos, podem ser realizados em meio eletrônico, com base na legislação federal (Leis 14.063/2020 e 14.129/2021) e lei/regulamento específico adotado, prezando-se pelos princípios da eficiência e economicidade, desde que: **a)** sejam apresentados, eletronicamente, todos os documentos exigidos em regulamento específico; **b)** o sistema informatizado, que realiza o controle da concessão e prestação de contas, disponha de funcionalidades e capacidade de armazenamento de dados suficientes para permitir a juntada eletrônica de todos os documentos digitais e digitalizados; **c)** o processo eletrônico propicie a segurança e a transparência dos documentos digitais e/ou digitalizados, armazenados no sistema informatizado, e ofereça aos órgãos de controle externo e interno a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade, integridade e confidencialidade dos documentos e assinaturas; e **d)** se adote o uso de assinatura eletrônica.

2) Conforme Lei Federal 14.063/2020:

**2.1)** a assinatura eletrônica pode ocorrer nos tipos/níveis (art. 4º): **a)** simples, a que permite identificar o signatário e realiza associação de dados; **b)** avançada, a que utiliza certificados digitais não emitidos pela ICP-Brasil, mas por outro meio de comprovação de autoria e integridade de documentos eletrônicos; e/ou **c)** qualificada, a que utiliza certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, nos termos da Medida Provisória 2.200-2/2001;

**2.2)** ainda que admitida em qualquer interação pública eletrônica, o uso de assinatura eletrônica qualificada em processo administrativo eletrônico, como no caso de concessão e prestação de contas de diárias, só é obrigatório nos atos/documentos assinados por chefes de Poder ou por titulares de órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos e nas situações previstas em lei/regulamento específico (art. 5º, § 1º, inciso III e § 2º, incisos I e VI);

**2.3)** no exercício de suas competências, é o titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada ente federativo quem irá estabelecer, em regulamento específico próprio, o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em documentos (art. 5º, *caput*).

Cuiabá-MT, 27/05/2021.

**Natel Laudo da Silva**  
Auditor Público Externo

