

A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura mecânica e da certificação digital para a administração pública brasileira

Licurgo Mourão*

Auditor e conselheiro substituto do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Palestrante e conferencista. Mestre em Direito Econômico.

Gustavo Terra Elias

Advogado. Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Pós-graduando em Controle Externo da Gestão Pública Contemporânea pelo Instituto da Educação Continuada – Puc Minas.

Diogo Ribeiro Ferreira

Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Mestrando em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional. Especialista em Direito Privado. Professor.

A informática e o desenvolvimento tecnológico em geral já se agregaram às rotinas de trabalho do setor público e privado de modo permanente. Dessa maneira, revela-se pertinente adentrar em um tema indubitavelmente contemporâneo, qual seja, a possibilidade de a administração pública, em especial a brasileira, adotar a assinatura eletrônica e chancela eletrônica de documentos, com as cautelas que confirmam segurança e restrição no manuseio das assinaturas, no armazenamento das informações em banco de dados e no controle de acesso ao sistema.

* Auditor e conselheiro substituto do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Palestrante e conferencista. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Contabilidade Pública, Controladoria Governamental e em Direito Administrativo. Bacharel em Direito e em Administração de Empresas. Ex-advogado. Ex-auditor das contas públicas. Ex-auditor tributário. Ex-professor da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, nas cadeiras de “Orçamento e Finanças Públicas” e “Contabilidade e Auditoria do Setor Público”. Professor em cursos de capacitação e de pós-graduação nas Universidades de Pernambuco – UPE, e Centro Integrado de Ensino Superior da Amazônia – CIESA, nas áreas de Direito Administrativo, Financeiro e Econômico, Controle Externo, Responsabilidade Fiscal, Contabilidade Pública e Auditoria Governamental e Controle Gerencial. Instrutor da Escola de Administração Fazendária – ESAF do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Escola de Contas Públicas. Ex-membro do Instituto Transparência Brasil, associado à *Transparency International America Latina y Caribe*.

Noutro giro, discute-se se seria possível a adoção de chancela das autoridades competentes, consistente na reprodução da assinatura em “carimbo de relevo”, para ser aposta em documentos que requeiram assinatura, cuja utilização seja igualmente precedida de adoção de meios que assegurem segurança e controle de uso.

Ressalte-se que a disseminação dos recursos da tecnologia informatizada nas relações sociais e de trabalho permite salutareos progressos, especialmente no que tange à racionalização, facilidade e celeridade que imprimem às rotinas de trabalho.

Sensível a referidos avanços, os órgãos governamentais de todas as esferas de Poder, em escala mundial, a partir principalmente da presente década, vêm consolidando em suas atividades a adoção de inovações tecnológicas trazidas pela informática.

Têm sido correntes as iniciativas visando à substituição de documentos manuscritos por documentos confeccionados, arquivados, impressos e enviados eletronicamente, acompanhados pela subscrição, através de chancela eletrônica, que cada vez mais ocupa o espaço da tradicional assinatura manuscrita.

Essa busca por excelência na prestação de serviços públicos encontra respaldo na inserção do princípio da eficiência como elemento norteador de toda ação estatal, a teor da Emenda Constitucional n. 19/98 que o elevou ao patamar de princípio constitucional explícito, insculpido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Não sem surpresa, ainda hoje se verifica que há uma preponderância do órgão estatal frente aos interesses dos cidadãos, em razão de processos e fluxos íntimos tendentes a atender muito mais a necessidade de um rígido controle que, efetivamente, a necessidade do cidadão que ao Estado se dirige.

A simplificação dos processos administrativos, através da inserção de ferramentas advindas da tecnologia da informação, proporciona a discussão acerca das bases teóricas da propalada administração gerencial e dos reflexos da evolução estatal brasileira. Nesse sentido, é a lição de Luiz Carlos Bresser-Pereira,¹ *verbis*:

O Estado brasileiro, no início do século XX, era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. Cem anos depois, é hoje um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, presidindo sobre uma economia capitalista globalizada e uma sociedade que não é mais principalmente de classes mas de estratos: uma sociedade pós-industrial. A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial, ou, usando um critério diferente de classificação, do Estado Autoritário para o Estado Democrático, foi, portanto,

¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial*. Disponível em: <http://www.gp.usp.br/files/gespub_estado.pdf>. p. 1-2. Acesso em: 22/09/2009.

imensa, mas plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuassem presentes. A economia passou por intenso processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida, já que os países ricos cresceram a taxas por habitante maiores e aumentaram a sua distância econômica e tecnológica em relação ao Brasil. A sociedade não mais é uma Sociedade Senhorial, de senhores e escravos, mas não se transformou em uma Sociedade Capitalista clássica, de burgueses e trabalhadores; foi além e assume características crescentes de uma Sociedade Pós-Industrial, na medida em que o pequeno estamento burocrático estatal deu lugar a uma imensa nova classe média burocrática ou tecnoburocrática pública e privada, cujos estratos mais elevados passaram a dividir com a alta burguesia não apenas o poder mas também o excedente econômico. (...)

Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial.

O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto.

Entre diversos aspectos que influenciam o incremento da relação cidadão-Estado está a razoável duração dos processos, sejam judiciais, sejam administrativos, a impactar sobremaneira a qualidade direta de vida dos interessados nas relações que estabelecem com o poder público.

Nesse sentido, uma maior eficiência administrativa traduzir-se-á em um novo paradigma, qual seja, o de assegurar, nos processos administrativos, a aplicação efetiva dos princípios da segurança jurídica, da economicidade – consubstanciado na equação custo-benefício –, da eficiência e, notadamente, o da celeridade, estampado no art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 45, de 08/12/04, que dispõe: *a todos no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.*

Essa ideia de Estado voltado para uma postura heterorreferente que agrega às suas preocupações aquelas individuais de cada cidadão é o que tem buscado a sociedade e o governo com o novo paradigma econômico que induz a permanentes reformas do Estado, com as consequentes tensões ideológicas que a implementação do modelo proporciona. Traz-se a lume a lição de Di Pietro,² *verbis*:

A expressão Reforma do Estado designa a tendência, hoje praticamente universal, de reformar o aparelhamento do Estado, em especial, o aparelhamento adminis-

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública – concessão, permissão, franquia, terceirizações e outras formas*. 4. ed. rev e ampl. São Paulo: Atlas, 2002. p. 41.

*trativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos, dos três Poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da Administração indireta. No Brasil, os objetivos da reforma ficaram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE – e aprovado em 21/09/95 pela Câmara da Reforma do Estado, composta pelos ministros da Administração e Reforma do Estado, do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, e pelo ministro chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. **Faz-se ali uma distinção entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. A primeira “é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira”, enquanto a segunda “tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”;** é nesse segundo sentido que o assunto é tratado no Plano. E fica expresso que o Plano Diretor focaliza sua atenção na Administração Pública federal, mas muitas de suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível estadual e municipal (grifos nossos).*

É necessário lembrar que em 1995 iniciou-se o movimento reformista estatal brasileiro para fazer frente à crise fiscal e social do Estado, impactada por uma Constituição farta na ampliação dos benefícios sociais e na expansão do gasto público, sem necessariamente garantir as indispensáveis fontes de financiamento. Mais uma vez, encontra-se o ensinamento elucidativo de Luiz Carlos Bresser-Pereira,³ *verbis*:

A transição democrática foi uma grande conquista, mas teve um preço. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária e inevitável, foi longe demais ao permitir que estes incorressem em crise financeira ao mesmo tempo que mantinha a União responsável última pelas suas dívidas. Autonomia só pode ser concedida com responsabilidade correspondente.

No plano econômico a democratização foi acompanhada, como já acontecera em 1945, por um ciclo populista que teve na execução do Plano Cruzado, em 1986, seu auge. Os dois partidos que comandaram a transição eram partidos democráticos mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise fiscal – mais do que isto, da crise do Estado – que o país estava atravessando desde que se desencadeara a crise da dívida externa. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma ideia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50 (grifos nossos).

Aliado ao movimento reformista, o constituinte derivado editou a Emenda Constitucional n. 19/98, propiciando a inserção do modelo gerencial na administração pública dentre as preocupações do gestor público brasileiro, uma vez que o constituinte originário de 1988 não logrou êxito em tal mister. Da crítica elaborada por Luiz Carlos Bresser-Pereira⁴ extrai-se, *verbis*:

³ BRESSER-PEREIRA. *Do Estado patrimonial ao gerencial*, p. 17.

⁴ BRESSER-PEREIRA. *op.cit.* p. 19-20.

O retrocesso burocrático, ocorrido em 1988 resultou da crença equivocada de que a desconcentração e a flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido estavam na origem da crise do Estado, quando esta derivava, antes de mais nada da crise fiscal a que levou a estratégia desenvolvimentista. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, a reforma de 1967 havia se constituído em um avanço pioneiro da história da administração pública brasileira. Em segundo lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia situada nos cargos da administração direta contra a forma pela qual seus membros haviam sido tratados no regime militar, frequentemente preteridos em relação aos administradores das empresas estatais. Em terceiro lugar, foi a consequência da perda, pela burocracia, em conjunto com seu aliado tradicional, a burguesia industrial, de um projeto nacional comum para o país. Esse projeto, que fora o do desenvolvimento industrial via substituição de importações, estava esgotado, e nada viera para substituí-lo a não ser para alguns grupos no Ministério da Fazenda e no Banco Central, a ideia correta mas apenas negativa de que era necessário proceder o ajuste fiscal e a redução do tamanho do Estado. Ora, quando um grupo social perde objetivos nacionais e, adicionalmente, se sente ameaçado, é natural que recorra à política do salve-se quem puder. Em quarto lugar, decorreu do fato de que a burguesia industrial haver aderido, sem restrições, à campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática pelo lado da direita: esta campanha levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200. (...) Em síntese, o retrocesso burocrático ocorrido no país entre 1985 e 1989 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. O resultado foi o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que esta seja majoritariamente formada por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público (grifos nossos).

Na busca desse mister, não se pode olvidar a necessidade de mudanças profundas no *modus operandi* público, impactado pelo surgimento de novas formas organizacionais e à agregação de novas tecnologias, notadamente de tecnologia da informação, na gestão dos serviços públicos, cujo controle venha a ser instituído por uma instância legítima da sociedade. Essa mudança de paradigma envolve, não sem embates e incompreensões, a mudança do paradigma de atuação de gestores e de servidores, como bem nos alerta Antonio Anastasia,⁵ *verbis*:

O ideal de um aparato público funcionando com plena eficiência, apresentando resultados positivos e, por consequência, sendo reconhecido como adequado pela respectiva comunidade é a meta de todo administrador bem intencionado. (...) Todavia, entre a intenção e a realidade existe um grande espaço, onde

⁵ VILHENA, Renata. *et al.* O choque de gestão em Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 269.

se inserem frustrações e fracassos. Assim, qualquer iniciativa orquestrada de reforma da Administração Pública deve sopesar, de forma muito objetiva, todos os elementos que se vinculam ao que se propõe, sob pena de mais uma desilusão, somando-se à série histórica de reformas institucionais não exitosas tentadas em nosso país. (...) Ao conceber o programa de Governo, o ora Governador do Estado, então candidato, contou com o concurso de um grupo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com vasta experiência no trato da coisa pública, sob nossa coordenação. Das reuniões deste grupo com o então candidato percebeu-se, em todos os segmentos, que havia um sério problema de gestão na Administração Pública, ou seja, não somente enfrentávamos uma crise fiscal, como também a forma de funcionamento do Estado estava obsoleta e bolorenta, sem condição de responder às necessidades da população, em todos os setores relevantes. Destarte, percebeu-se que de nada valeria recuperar a capacidade de investimento do Poder Público se não se modificasse o seu modus operandi, sob pena de continuarmos com indicadores deficientes nas políticas públicas estaduais (grifos nossos).

O fortalecimento do Estado e das suas instituições encontra fortes resistências em razão de se buscar lançar luzes sobre sentimentos e comportamentos arraigados que grassam no serviço público. Nesse sentido, encontram-se mudanças que viabilizaram a reforma administrativa e a implantação de um modelo evoluído em relação ao modelo burocrático. Eis o testemunho de Luiz Carlos Bresser-Pereira,⁶ *verbis*:

Eu já tinha algumas poucas ideias da nova administração pública (que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial”) através da leitura do livro de Osborne e Gaebler, Reinventando o Governo. Mas precisava conhecer muito mais a respeito. Para isto viajei para a Inglaterra logo no início do governo e comecei a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto, sob o título geral de Nova Gestão Pública.

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século. As novas ideias estavam em plena formação; surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a new public management, que, embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as ideias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo. Quando as ideias foram

⁶ BRESSER-PEREIRA. *Do Estado patrimonial ao gerencial*, p. 22-23.

inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública, e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das ideias. Minha estratégia principal era a de atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra os administradores públicos ou burocratas, quando eu procurava fortalecê-los, torná-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram, e afinal quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre a importância para o país da reforma, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião, e em particular pelos administradores públicos (grifos nossos).

Sendo assim, a busca da eficiência dos serviços públicos dependerá de uma visão mais flexível da gestão pública, notadamente no que toca a maior celeridade e segurança na gestão de documentos públicos, da adoção de uma solução integrada que agregue os avanços da tecnologia, entre elas as da assinatura e chancelas eletrônicas e da certificação digital.

Não se olvide também que a governança eletrônica é um processo inarredável para a melhor prestação dos serviços públicos. Na lição de Marconi Martins de Laia,⁷ *verbis*:

(...) as ações de governo eletrônico são instrumentos efetivos para modernização e transparência do Estado, por meio do uso intensivo das novas tecnologias da informação e comunicação e, principalmente, para a efetiva gestão das informações governamentais, condição essencial para o fortalecimento da cidadania e democratização do Estado brasileiro (grifos nossos).

Nesse prisma, o procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, regulamentado no âmbito do Estado de Minas Gerais pelo Decreto n. 44.786/08, é uma experiência de sucesso nas compras governamentais, assim como a informatização da atividade tributária em todos os níveis de governo. Nesse passo, é sabido ser corrente, há anos, na rotina das atividades de procuradorias tributárias, a subscrição eletrônica de certidões de dívida ativa e de petições encaminhadas para autos de processos judiciais.

O cenário descrito evidencia que os avanços tecnológicos da informática trouxeram incremento de produtividade às entidades que investiram na informatização de suas atividades, sem que isto tenha implicado aumento de risco para a segurança dos procedimentos informatizados.

⁷ VILHENA. *O choque de gestão em Minas Gerais*, p. 269.

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça, em lição lapidar, *verbis*:

RECURSO ESPECIAL – ALÍNEA “A” – EXECUÇÃO FISCAL – CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA SUBSCRITA POR MEIO DE CHANCELA ELETRÔNICA – POSSIBILIDADE – ART. 25 DA LEI N. 10.522/02. A teor do disposto no artigo 25 da Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, fruto da conversão da Medida Provisória n. 2.095-76/01, não há impeço a que a petição inicial da execução fiscal, que é a própria certidão de dívida ativa, seja subscrita por procedimento eletrônico. Os procedimentos utilizados pelas autoridades administrativas não podem ficar à margem dos avanços tecnológicos que contribuem para maior celeridade do sistema de cobrança dos débitos fiscais, o que não implica no desrespeito aos requisitos formais exigidos para a formação do título executivo. (...) (STJ, REsp 576.676/SC, Relator: Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/06/2004, DJ 18/10/2004 p. 235, REPDJ 07/06/2006 p. 218) (grifos nossos).

Nesse sentido, o processo judicial eletrônico, disciplinado pela Lei n. 11.419/06, já é realidade em diversos órgãos do sistema judiciário brasileiro, inclusive com a adoção da assinatura eletrônica por juízes e advogados, protegidas por certificação digital. A propósito, a referida lei acrescentou o parágrafo único ao art. 164 do Código de Processo Civil, dispondo *que a assinatura dos juízes, em todos os graus de jurisdição, pode ser feita eletronicamente, na forma da lei*. Ademais, o art. 169, § 2º, do Código de Processo Civil passou a prever, após o advento da Lei n. 11.419/06, o processo judicial totalmente eletrônico.

O adjetivo “digital” ou “eletrônico”, aliás, não retira a essência do vocábulo assinatura, do vernáculo. Ensina Aurélio Buarque de Holanda Ferreira⁸ que o verbo assinar vem do latim *assignare*. Segundo este autor, tem-se o conceito, segundo o qual: *Assinar (do latim assignare): 1. Firmar com seu nome ou sinal (carta, documento, obra, etc). 1s. Subscrever o próprio sinal ou nome em documento*.

Também, assim a conceituam as lições de Antônio Houaiss e Mauro de Salles Villar:⁹

Assinar: 2.1.t.d.: e pron. escrever o próprio nome (ou sinal) no final de (documento etc.), a fim de assumir a autoria e a responsabilidade pelo que ele contém; apor firma, firmar; 2.2.t.d.: escrever seu nome em, para evidenciar sua autoria; 2.3.t.d.: assumir a autoria de. Assinatura: 2. nome ou marca firmada na parte inferior de um escrito, designando autoria ou aprovação de seu conteúdo (grifos nossos).

A etimologia remete ao consentimento, enquanto expressão de vontade, sendo portanto interessante trazer as noções de Caio Mário da Silva Pereira,¹⁰ ao tratar do ato jurídico voluntário:

No campo dos fatos humanos, há os que são voluntários e os que independem do querer individual. Os primeiros, caracterizando-se por serem ações resultantes

⁸ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004. p. 212.

⁹ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 322.

¹⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 475.

da vontade, vão constituir a classe dos atos jurídicos, quando revestirem certas condições impostas pelo direito positivo. Não são todas as ações humanas que constituem atos jurídicos, porém apenas as que traduzem conformidades com a ordem jurídica, uma vez que as contravenientes às determinações legais vão integrar a categoria dos atos ilícitos (...) (grifos nossos).

Neste ponto, é necessário aquilatar o conceito de assinatura frente às expressões assinatura eletrônica e chancela eletrônica, que são distintos. Através da Lei n. 11.419, de 19/12/2006, encontra-se o conceito de assinatura eletrônica, *verbis*:

Art. 1º – O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.

(...)

§ 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se: (...) III – assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário: a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica; b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos (grifos nossos).

Já o conceito de chancela eletrônica pode ser encontrado na Resolução do STF n. 293, de 19/08/2004, que assim a definiu, *verbis*:

Art. 1º Os documentos editados no Módulo de Tratamento Textual, observadas as normas de segurança e controle de uso, poderão ser subscritos por chancela eletrônica, a critério de cada Ministro.

Parágrafo único. Chancela eletrônica é a reprodução exata da assinatura ou da rubrica de próprio punho, com descrição do nome do Ministro, resguardada por características técnicas, mediante o emprego de recursos próprios de informática (grifos nossos).

Ainda, é interessante observar o significado da tecnologia “certificação digital”, segundo o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI):¹¹

Os computadores e a Internet são largamente utilizados para o processamento de dados e para a troca de mensagens e documentos entre cidadãos, governo e empresas. No entanto, estas transações eletrônicas necessitam da adoção de mecanismos de segurança capazes de garantir autenticidade, confidencialidade e integridade às informações eletrônicas. A certificação digital é a tecnologia que provê estes mecanismos.

¹¹ BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. *Certificação digital*. Disponível em: <<http://www.iti.gov.br/twiki/pub/Certificacao/CartilhasCd/brochura01.pdf>>. Acesso em: 11/09/2009.

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.

A certificação digital tem trazido inúmeros benefícios para os cidadãos e para as instituições que a adotam. Com a certificação digital é possível utilizar a Internet como meio de comunicação alternativo para a disponibilização de diversos serviços com uma maior agilidade, facilidade de acesso e substancial redução de custos. A tecnologia da certificação digital foi desenvolvida graças aos avanços da criptografia nos últimos 30 anos (grifos nossos).

Conforme se verifica, portanto, a certificação digital constitui recurso necessário para se garantir a autenticidade, tanto da assinatura eletrônica, quanto da chancela eletrônica.

Assim, quanto ao primeiro questionamento, a utilização de assinatura eletrônica em documentos goza de fundamento jurídico previsto na Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações que utilizem certificados digitais.

A validade da assinatura digital é reconhecida pelo art. 10 da referida Medida Provisória, que assim dispõe: *Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.*

A autenticidade dos documentos firmados eletronicamente foi assegurada pelo § 1º do art. 10 da Medida Provisória n. 2.200-2/01, segundo o qual, *verbis*:

(...) as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processos de certificação disponibilizados pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916 – Código Civil (Art. 219 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Da mesma forma, no Estado de Minas Gerais, o Decreto n. 43.888/04 dispõe sobre a utilização de certificação digital no âmbito da administração pública estadual para a realização de transações eletrônicas seguras, bem como para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica.

Assim, considerando 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, entende-se que tal procedimento possa 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.

Outro ponto controverso diz respeito à possibilidade de utilização de uma assinatura reproduzida mediante “carimbo de relevo”, referindo-se à chancela mecânica, também conhecida como carimbo de “relevo seco” ou carimbo marca d’água. No âmbito federal, tal procedimento encontra respaldo na Lei n. 10.522, de 19/07/2002, que em seu art. 25 assim disciplina, *verbis*:

Art. 25. O termo de inscrição em Dívida Ativa da União, bem como o das autarquias e fundações públicas federais, a Certidão de Dívida Ativa dele extraída e a petição inicial em processo de execução fiscal poderão ser subscritos manualmente, ou por chancela mecânica ou eletrônica, observadas as disposições legais. (Redação dada pela Medida Provisória n. 449, de 2008).

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se, também, à inscrição em Dívida Ativa e à cobrança judicial da contribuição, multas e demais encargos previstos na legislação respectiva, relativos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (grifos nossos).

Já a Portaria n. 471, de 21/08/1997, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, dispondo sobre a segurança e o controle do uso da chancela mecânica ou eletrônica, estabelece, em seu art. 1º:

Art. 1º O termo de inscrição em Dívida Ativa da União, a Certidão de Dívida Ativa dele extraída e a petição inicial da execução fiscal, observadas as normas de segurança e controle de uso dispostos nesta Portaria, poderão ser subscritos por chancela mecânica ou eletrônica.

§ 1º A chancela mecânica, também denominada assinatura ou autenticação mecânica, deverá ser a reprodução exata de assinatura de próprio punho e descrição do cargo de Procurador da Fazenda Nacional, resguardada por características técnicas obtidas por impressão de segurança ou por máquinas especialmente destinadas a esse fim, mediante processo de compressão (grifos nossos).

No mesmo sentido, a Portaria n. 737, de 09/08/2001, da Advocacia-Geral da União, que dispõe, em seu art. 1º:

Art. 1º Fica autorizada, no âmbito da Advocacia-Geral da União, na expedição de documentos em série ou de emissão repetitiva, o uso de chancela mecânica mediante reprodução exata, por máquina a esse fim destinada, das assinaturas, firmas ou rubricas das autoridades competentes, observadas as normas de segurança e controle de uso dispostas a esta Portaria.

(...)

§ 3º *A chancela mecânica, também denominada assinatura ou autenticação mecânica, deverá ser a reprodução exata de assinatura de próprio punho, acima do nome e da denominação do cargo ocupado, resguardada por características técnicas obtidas por impressão de segurança ou por máquinas especialmente destinadas a esse fim, mediante processo de compressão (grifos nossos).*

Finalmente, o próprio Supremo Tribunal Federal, conforme normatização própria (Resoluções n. 287/04, n. 293/04 e n. 350/07, dentre outras), vem decidindo pedidos encaminhados através de petição eletrônica, conforme se observa dos seguintes precedentes, *verbis*:

Petição/STF n. 1.610/2009 DECISÃO: PREFERÊNCIA ‘ DEFERIMENTO. 1. Juntem. 2. Eis as informações prestadas pelo Gabinete: Jaerdil Oliveira Dutra e outros, em petição eletrônica com certificação digital da assinatura de advogado regularmente constituído, requerem preferência na apreciação do agravo de instrumento acima identificado, em razão da existência de agravado portador de deficiência, nos termos da Lei n. 10.048/00, e da jurisprudência pacífica desta Corte. Apresentam atestado médico e transcrevem precedentes. Os autos estão no Gabinete. 3. Defiro o pedido de preferência. 4. Publiquem. Brasília, 16 de fevereiro de 2009. Ministro MARCO AURÉLIO Relator (STF, AI 739866, Relator(a): Ministro MARCO AURÉLIO, julgado em 16/02/2009, publicado em DJe–051 DIVULG 17/03/2009 PUBLIC 18/03/2009) (grifos nossos).¹²

Referente à petição n. 95.353/08. 1. Em 27 de maio de 2008 exarei despacho negando seguimento aos pedidos formulados pela requerente (fls. 2/19) e julguei prejudicado o requerimento de liminar. 2. Inconformada, a empresa Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRÁS – enviou agravo regimental por meio eletrônico a esta Corte em 09/06/08 (protocolo n. CPI-STF 81668/08), nos termos da Resolução STF 287/04 (fl. 325). Após o quinquídio previsto nos artigos 2º, caput, da Lei n. 9.800/99 e 5º, caput, da referida Resolução, sem a apresentação dos originais do recurso, foi certificado o trânsito em julgado da decisão agravada (fl. 326). 3. Na data de 02/07/08 a agravante protocola a presente petição, na qual requer o cancelamento da anotação do trânsito em julgado e posterior análise do seu agravo regimental, uma vez que o recurso enviado eletronicamente está amparado pela Resolução STF nº 350/08, que dispõe sobre o recebimento de Petição Eletrônica com Certificação Digital no âmbito desta Corte. A requerente sustenta que a Lei nº 11.419/06 não exige a apresentação dos originais do recurso. 4. Diante do alegado pela petionária, solicitei informações à Secretaria que as prestou à fl. 333, e cujo teor transcrevo: 1. Em atenção ao r. despacho de fls. 327, informamos a Vossa Excelência que hoje, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, encontram-se disponíveis ao usuário duas formas de peticionamento eletrônico, uma disciplinada pela Resolução nº 287/04, em atenção aos termos da Lei nº 9.800/99, e a outra pela Resolução nº 350/07, em consonância com a Lei nº 11.419/06, sendo que qualquer dessas formas de envio eletrônico é um serviço

¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Agravo de Instrumento nº 739.866*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 16/02/2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 09/09/2009.

e uso facultativo e exige cadastro prévio do usuário no sistema e-STF, disponível no portal do Supremo Tribunal Federal na internet. 2. Assim, esclarecemos que o procedimento utilizado para ambas as formas de peticionamento é o mesmo. A diferença, todavia, consiste no fato de que, na petição eletrônica com certificação digital, o usuário deve possuir um cartão com certificado digital ligado à sua máquina no momento do envio da petição, o que garantirá a assinatura dos arquivos e, portanto, a dispensa da apresentação dos originais. 3. Ressaltamos ainda que, conforme disposto na Resolução n° 350/07, esse certificado deve ser obtido perante Autoridade Certificadora credenciada junto à Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil. (...) Ministra Ellen Gracie Relatora (STF, Pet 3658, Relator(a): Ministra ELLEN GRACIE, julgado em 24/11/2008, publicado em DJe–229 DIVULG 01/12/2008 PUBLIC 02/12/2008) (grifos nossos).¹³

Assim, ressalte-se que a chancela mecânica é também um facilitador no caso de grande volume de documentos, podendo tal procedimento ser adotado pela administração pública, da mesma forma, mediante prévia regulamentação que adote a certificação 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 chancela.

Como se viu, as assinaturas digitais e mecânicas cumprem a mesma função dada à assinatura manuscrita, ou seja, correlacionar o conteúdo do documento ao autor da assinatura.

É por isso que a assinatura eletrônica merecerá redobrada atenção quanto à vontade administrativa, visto que, considerando-se a equivalência entre a assinatura ou chancela eletrônica, mecânica ou manuscrita, os efeitos dos atos vincularão igualmente a autoridade subscriptora.

A autenticidade da autoria da assinatura eletrônica goza de confiabilidade, sendo indispensável seu processamento com base em certificado digital emitido pela ICP-Brasil. Com essas cautelas, é improvável obter-se sua falsificação, pois a assinatura aposta num documento é intransferível, não podendo ser renovada em outro documento. Isso impede, *a priori*, que o documento seja modificado depois de assinado.

Estão, portanto, as assinaturas eletrônicas e digitais aptas a chancelarem juridicamente a vontade administrativa, desde que, repita-se, acompanhadas de mecanismo de pertinente certificação digital. Acrescente-se ainda que a possibilidade de uso de assinatura eletrônica não altera a necessidade de observância dos requisitos de validade para a prática de atos administrativos, em especial o elemento competência que é descrito por Celso Antônio Bandeira de Mello,¹⁴ como *o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos*.

¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Petição n. 3658*. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em: 24/11/2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 09/09/2009.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 134

Pelo exposto, nada obsta a adoção da assinatura eletrônica, **desde que acompanhada de certificação digital**, e mecânica, por parte de órgãos governamentais.

Todavia, em que pese a assinatura digital não ser menos segura que a assinatura manuscrita, por precaução, não se deve menosprezar a possibilidade de sua utilização fraudulenta.

Logo, consigne-se ser necessária a regulamentação da adoção da assinatura eletrônica e mecânica, dispensando-se especial atenção à certificação digital, que constitui meio adequado para conferir segurança em seu manuseio, no armazenamento das informações em banco de dados e no controle do acesso aos sistemas eletrônicos que gerenciam os procedimentos que se valem da tecnologia da informática.

Faz-se necessário ainda dispor a respeito da responsabilização administrativa dos agentes públicos (autoridades e servidores) que, eventualmente, derem causa ou fizerem mau uso de referidas assinaturas, sem prejuízo da responsabilização civil e penal, nos termos da legislação aplicável, conforme o caso.

Desse modo, conclui-se ser possível a adoção da assinatura eletrônica, assim como a reprodução da assinatura em “carimbo de relevo” pela administração pública, desde que precedida de regulamentação na qual esteja prevista, no caso da utilização de meio eletrônico, a necessária certificação digital, de modo a garantir segurança nos procedimentos que se valem da tecnologia informatizada, devendo ainda constar da regulamentação a previsão de responsabilização do agente público que der causa ao uso indevido de tais meios.

Referências

BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. *Certificação Digital*. Disponível em: <<http://www.iti.gov.br/twiki/pub/Certificacao/CartilhasCd/brochura01.pdf>>. Acesso em: 09/09/2009.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. *Código Civil*. Disponível em <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 05/09/2009.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. *Institui o Código de Processo Civil*. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 09/09/2009.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 04/09/2009.

BRASIL. Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002. *Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências*. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 08/09/2009.

BRASIL. Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre a informatização do processo*

judicial; altera a Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 09/09/2009.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. *Institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 09/09/2009.*

BRASIL. Portaria n. 471, de 21 de agosto de 1997, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN. *Dispõe sobre a segurança e o controle do uso da chancela mecânica ou eletrônica. Disponível em: <www.pgfn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 02/09/2009.*

BRASIL. Portaria n. 737, de 09 de agosto de 2001, da Advocacia-Geral da União. *Fica autorizada, no âmbito da Advocacia-Geral da União, na expedição de documentos em série ou de emissão repetitiva, o uso de chancela mecânica. Disponível em <www.agu.gov.br>. Acesso em: 03/09/2009.*

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial. Disponível em: <http://www.gp.usp.br/files/gespub_estado.pdf>. Acesso em: 22/09/2009.*

CARVALHO, André Borges de. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. *Revista Jurídica Administração Municipal*, ano IV, n. 2. Salvador: Jurídica, fev./1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública – concessão, permissão, franquia, terceirizações e outras formas. 4 ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2002.*

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.*

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de janeiro: Objetiva, 2001.*

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Governança corporativa. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 02/07/2009.*

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.*

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.888, de 2004. *Dispõe sobre a utilização de certificação digital no âmbito da Administração Pública Estadual. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 08/09/2009.*

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.786, de 2008. *Dispõe sobre a utilização de pregão eletrônico no âmbito da Administração Pública Estadual. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 08/09/2009.*

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial n. 576.676/SC*. Relator: Ministro Franciulli Netto, julgado em 17/06/2004. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 09/09/2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Agravo de Instrumento n. 739.866*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 16/02/2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 09/09/2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Petição n. 3.658*. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 24/11/2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 09/09/2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Petição n. 3.658*. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 24/11/2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 09/09/2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Resolução do STF n. 293, de 2004*. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 09/09/2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Resolução do STF n. 350, de 2007*. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 09/09/2009.

VILHENA, Renata; *et al.* *O choque de gestão em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.