

COMPILAÇÃO DAS APRESENTAÇÕES

7^a REUNIÃO
NACIONAL
DO GTD.GOV

AGENDA DE
TRABALHO

www.



30.04.21 | 09h05

USO DE ASSINATURAS ELETRÔNICAS NO
ÂMBITO GOVERNAMENTAL – IMPACTOS
DA LEI 14.063/2020



Luís Manoel Borges do Vale

Procurador do Estado de Alagoas



Luiz Carlos Miyadaira Ribeiro Junior

Diretor do Departamento de Serviços Públicos
Digitais da SGD/ME



Lutiano Silva/AP

Presidente do Conselho da ABEP-TIC, Presidente do
PRODAP/AP e Coordenador Nacional do GTD.GOV – ABEP-TIC

Moderadores:



Danilo Scalet/PR

Coordenador do Subgrupo
de Serviços Digitais do
GTD.GOV e Analista de TI
Consultor da CELEPAR/PR



Adriana Nunes Rebelo/AL

Especialista do Subgrupo de
Serviços Digitais do GTD.GOV
e Assessora de Modernização
e Gestão da Qualidade na
SEPLAG/AL

Realização



Apoio



Painel Uso de Assinaturas Eletrônicas no Âmbito Governamental Impactos da Lei 14.063/2020

Debatedores

- **Luís Manoel Borges do Vale** - Procurador do Estado de Alagoas
- **Luiz Carlos Miyadaira** - Diretor de Serviços Públicos Digitais da Secretaria de Governo Digital no Ministério da Economia
- **Lutiano Silva** - Diretor Presidente do PRODAP/AP.

Moderadores

- **Adriana Nunes Rebêlo** - Assessora de Modernização e Gestão da Qualidade na SEPLAG/AL
- **Danilo Scalet** - Analista de TI Consultor da Celepar/PR

Contextualização

Atualmente enfrentamos fatos importantes um dos quais o uso do certificado digital é muito pequeno para facilitar a questão da assinatura foi sancionada a chamada Lei das assinaturas eletrônica.

A Lei 14063/2020 “Dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde”.

Neste dispositivo legal são classificadas as assinaturas eletrônicas em:

1. Assinatura eletrônica simples:

- a que permite identificar o seu signatário
- a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário.

2. 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:

- Está associada ao signatário de maneira unívoca
- Utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo
- Está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável.

3. 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.

A Lei define os critérios gerais de aceitação de cada tipo de assinatura eletrônica, estabelece critérios específicos para questões de Saúde Pública e define a data limite para ajustes nos sistemas de informações que utilizem assinatura eletrônica em **1º de julho de 2021**.

Como a lei permite a interpretação de alguns aspectos gerais nela estabelecidos, há necessidade de regulamentação de seu uso nos respectivos âmbitos de aplicação. No caso da Administração Pública Federal, a regulamentação se deu por meio do Decreto 10543/2020, que estabelece níveis mínimos para aplicação de cada tipo de assinatura eletrônica e os meios de acesso que Administração Pública Federal proporciona para o uso dos diferentes tipos de assinatura,

Painel Uso de Assinaturas Eletrônicas no Âmbito Governamental Impactos da Lei 14.063/2020

destacando-se a utilização de Validador de Acesso Digital, no caso da necessidade de uso da Assinatura eletrônica Avançada.

Diante deste contexto, os painelistas abordaram aspectos gerais e legais de aplicação da lei, a infraestrutura utilizada no âmbito do Governo Federal e que pode também ser compartilhada com os demais entes da federação e, finalmente, as ações que os estados terão que empreender para sua adaptação, principalmente levando-se em conta o curto prazo previsto para que os procedimentos estejam ajustados.

Participação Vale

A Lei 14.063/2020 tem como objetivo especificamente possibilitar uma dinâmica relacional no mundo digital diferenciado, pois vive-se um momento de transformação da administração pública que envolve a mudança de cultura e muitas vezes essa transformação não é acompanhada de uma legislação atualizada e que permita de fato a operacionalização dessas atuações.

No contexto atual de uma administração pública digital, de uma sociedade que está dentro do contexto da quarta Revolução Industrial, ou seja, há uma mudança substancial na forma de interação social, como as pessoas se relacionam e, portanto, o Estado precisa se relacionar de uma forma diferenciada com os seus administrados, principalmente à luz da eficiência administrativa.

No ano de 2020 houve a publicação da Lei 14.063, de grande relevância, pois amplia e expande a possibilidade de uso das assinaturas eletrônicas. Tal legislação, de certa forma, utilizou como fonte o regulamento 910/2014 do Parlamento Europeu, pois foi inspirada neste diploma, de tal sorte que se pode perceber similaridades e, até mesmo, uma transcrição literal desta regulamentação estruturada no âmbito da Europa. Este regulamento, por sua vez, teve como objetivo facilitar e validar os atos praticados no mundo ou no meio digital, sem entraves burocráticos, como, também, possibilitar uma segurança operacional nos atos praticados.

A Lei 14.063/2020, inspirada no regulamento europeu, tem como objetivo ampliar a dinâmica de interação no mundo digital e, principalmente, expandir os processos de validação dos atos praticados no mundo digital, sendo aplicada na interação dos poderes entre si e com particulares, ou seja, dentro das suas interações regulares e, não sendo extensiva, não tem como objetivo regulamentar ou tratar de questões envolvendo interações exclusivamente entre particulares.

O objetivo da legislação é tratar justamente da interação do poder público entre as suas respectivas esferas, no âmbito interno e, também, com os particulares. Portanto, justamente dentro dessa perspectiva é que se deve trabalhar na busca pela transformação e modificação do contexto da administração pública, principalmente no âmbito da prestação de serviços públicos que estejam em compasso com essa desburocratização.

Com a possibilidade da validação ampla dos atos que são praticados na administração pública, e se faz necessário limitar alguns aspectos conceituais da própria lei 14.063/2020 que são importantes para entender essa mudança de paradigma, tinha-se vislumbrado o uso quase exclusivo da assinatura qualificada (aquela assinatura que advinda do certificado digital), porém a

Painel Uso de Assinaturas Eletrônicas no Âmbito Governamental Impactos da Lei 14.063/2020

utilização da assinatura qualificada ainda é muito reduzida, principalmente para acesso aos serviços prestados no âmbito da administração pública, o que leva a uma menor amplitude de atendimento no meio digital do cidadão. Era preciso ampliar o uso das assinaturas eletrônicas para validação dos atos praticados.

Diante disso, a Lei prevê outros tipos de assinaturas eletrônicas divididos, tradicionalmente, entre assinatura eletrônica e assinatura digital. Assinatura digital era restrita a situações relacionadas ao próprio certificado digital com processo de criptografia específico. Ampliou-se o uso das assinaturas com a previsibilidade na Lei 14.063/2020, em seu artigo 4º, não só da assinatura qualificada, esta operacionalizada através de uso de certificados digitais dentro da perspectiva da Infraestrutura de Chaves Públicas do Brasil – ICP Brasil, mas também das assinaturas simples e avançadas, da mesma forma que o regulamento 910 europeu. Portanto, ficaram instituídos três tipos de assinaturas: assinatura simples, assinatura avançada e assinatura qualificada:

– Assinatura qualificada trata especificamente daquela questão relacionada aos certificados digitais.

– Assinatura simples: facilita muito o processo de interação do cidadão com administração pública porque ela não exige entraves maiores na sua estruturação e na sua confecção, principalmente porque geralmente está conectada com os dados que são fornecidos pelo próprio cidadão, em forma de autodeclaração. Deve ser utilizada de acordo com os contornos legislativos para atos que não envolvam principalmente questões complexas, nem tampouco tratem de demandas que envolvam um certo sigilo, por ter havido uma certa preocupação da Lei 14.063/2020 em promover uma conexão com a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD. Por isso, no seu artigo primeiro a Lei traz a interface com a LGPD que está vigorando para garantir o aparato suficiente para a tutela dos dados pessoais, pelo fato da administração pública deter a maior base de dados no âmbito nacional e tem que dar o tratamento adequado a esses dados. Ela pode ser utilizada para acesso a determinados serviços sem exigir, por exemplo, para a sua validação o uso de um certificado digital ou de um aparato tecnológico muito mais robusto nessas interações mais simplórias, nas quais se busca informação do poder público ou, eventualmente, se quer acessar um determinado serviço, agendar uma consulta ou algo do tipo. A assinatura simples supre essa exigência, tendo uma certa segurança dentro da sua perspectiva. Todavia não pode ser utilizada para questões que envolvam uma maior dinâmica e uma complexidade que venha a se referir, por exemplo, ao tratamento de dados sensíveis ou coisa do tipo.

A Lei trata especificamente de estabelecer a necessidade de se ter uma conexão direta e a comprovação mais robusta daquele que promove assinatura, tanto que no âmbito federal foi regulamentada pelo Decreto 10.543/2021 que abrange a validação de acesso digital, do validador digital, dentro de uma perspectiva de validação biométrica e biográfica, pensando estruturalmente nessa conexão de dados, nessa confirmação dos dados que estão ali postos, ou seja, tem-se o uso de uma assinatura que é mais robusta em termos de segurança e de checagem daquele que produz e que pratica o ato, viabilizando várias outras situações possam ser desencadeadas no âmbito público como, por exemplo, de processos administrativos sem necessariamente que se tenha que utilizar o certificado digital e este é o grande ponto, a legislação se preocupa com esses contornos justamente para viabilizar a desburocratização.

Painel Uso de Assinaturas Eletrônicas no Âmbito Governamental Impactos da Lei 14.063/2020

Todavia, algumas situações vão precisar do uso da assinatura qualificada como, por exemplo, o ato que for produzido pelo chefe do Poder Executivo, a emissão de notas fiscais, ressalvadas as situações que envolvam, por exemplo, microempreendedores individuais à luz da lei complementar 123/2006. Em Regra, teria a possibilidade de interagir nos processos administrativos valendo-se da assinatura avançada sem que isso represente risco à produção dos atos administrativos e, principalmente, com a contrapartida de uma maior segurança diante de uma validação que é posta pelo poder público.

Com essa organização, e percebe-se que se pode mudar da assinatura simples para avançada e para qualificada, fala-se justamente de uma maior robustez na validação do ato que é praticado. A qualificada é exigida, principalmente, quando se tem atos que necessariamente estão conectados com uma projeção e um impacto de maior monta.

A legislação amplia o leque de assinaturas eletrônicas, sendo esse o grande ponto, e também se preocupa com algumas questões pontuais as quais se vê na legislação como, por exemplo, o tratamento específico relacionado às questões de saúde, tanto que a própria legislação faz a ressalva em relação à situação pandêmica, da possibilidade de uso de outros tipos de assinaturas que não aquelas que estão previstas no parágrafo primeiro e as suas exigências quando no uso da assinatura qualificada e da assinatura avançada, para facilitar o processo de prática de Atos durante a situação de pandemia.

Como foi o caso do Decreto 10543 que viabiliza o uso da assinatura simples para situações de forma ampla no âmbito do contexto pandêmico, justamente para viabilizar a prática desses atos sem maiores rigores burocrático, diante da perspectiva de uma organização estratégica para implantação dos outros tipos de assinatura.

Alguns aspectos da Lei 14.063/2020 precisam ser pontuados, pois também impactam diretamente na rotina da administração pública porque há uma exigência de adaptação dos sistemas informatizados que são utilizados pelo poder público para utilizar esses tipos de assinaturas.

O governo federal já fez isso, através do Decreto 10.543 que regulamenta e estabelece os níveis mínimos de assinatura dentro da sua esfera de atuação, mas dentro dessa perspectiva, daquilo que foi regulamentado, tem-se que promover uma adequação dos sistemas para atender a essas necessidades, para viabilizar o acesso do cidadão, porque o problema, que inclusive no âmbito do poder judiciário se vivencia muito, é justamente a dificuldade de interlocução com alguns sistemas e que em alguns casos dificultam a prática dos atos jurisdicionais. No âmbito judicial, a lei 14063 não é aplicável para os processos judiciais, pois este tem a Lei 11.419 que trata o processo eletrônico e que prevê o uso da assinatura digital através de certificado digital e de uma assinatura eletrônica através da criação de um perfil e senha dentro do sistema eletrônico, mas há a necessidade de regulamentação precisa dentro dos níveis de assinatura que estão na Lei 14.063/2020, para que cada esfera Federativa possa adaptar inclusive os seus sistemas para uso desse tipos de assinaturas, sob pena de se inviabilizar o acesso e a prática dos atos que estão lá postos na Lei.

O grande desafio atual é a atualização e a gestão desses sistemas, principalmente de uma operacionalização efetiva que leve verdadeiramente a

Painel Uso de Assinaturas Eletrônicas no Âmbito Governamental Impactos da Lei 14.063/2020

uma ampliação do acesso do cidadão aos serviços que eventualmente são prestados pelo poder público.

A legislação prevê, dentro das suas disposições transitórias, um prazo até 1º de julho de 2021 para essa adaptação, para que seja promovida essa regulamentação e essa adaptação dos sistemas dentro dessa perspectiva de mudança do panorama da assinatura eletrônica.

Originando os desafios, conseqüentemente, porque a estruturação da administração pública vai ter que se voltar justamente para albergar esses tipos de assinaturas para facilitar e para desburocratizar e, ao mesmo tempo, precisa de um esforço conjunto para que isso aconteça e, lógico, a gente vai lidar com inúmeras questões, inclusive relacionadas à responsabilização de eventuais informações que tenham sido inseridas ou o uso indevido da própria assinatura eletrônica.

Tem-se a previsão legislativa no sentido de responsabilização daquele que viabiliza o uso indevido da sua assinatura eletrônica, mas isso pode gerar questionamentos, inclusive de ordem de responsabilização do estado no bojo do processo de um processo administrativo.

Participação Miyadaira

O Governo Federal dispõe de uma infraestrutura para tratamento de assinatura eletrônica que está pronta para uso, inclusive pelos estados e municípios. É necessário que seja feita apenas a sua regulamentação de uso.

Secretaria de Governo Digital (SGD) entende que, para o cidadão, precisa ser fácil para utilizar, independente do âmbito de atuação. Não será possível cobrar do cidadão utilizar uma assinatura para cada tipo de serviço.

No governo federal foi criada uma infraestrutura tecnológica para dar segurança à assinatura. Está pronta e associada à identidade digital.

No gov.br já é possível utilizar a base do TSE para criar a identidade digital para 120 milhões de brasileiros, de forma única para o cidadão.

Além disso, há 60 milhões de motoristas e 100 milhões de brasileiros com contas bancárias. Todo este contingente pode ter sua identidade digital e certificação digital avançada.

A SGD tem um time que pode apoiar unidades da federação para se integrarem na plataforma tecnológica do governo federal, que já está pronta.

O estado pode criar sua assinatura avançada e, para que tenha validade no âmbito federal, teria que criar interoperabilidade, por exemplo, oferecendo múltiplas alternativas e o cidadão escolhe a assinatura desejada. Se o cidadão sentir dificuldade acaba por não utilizar.

Assinatura do SEI: o sistema SEI tem diferentes usos nos estados e no governo federal. Para utilizar assinatura avançada para o governo federal, o SEI terá que se integrar com o gov.br. No caso do SEI, a assinatura não está integrada, por diversos motivos. Ela ainda não atende aos 3 fatores previstos na legislação, portanto é uma assinatura simples.

Painel Uso de Assinaturas Eletrônicas no Âmbito Governamental Impactos da Lei 14.063/2020

Quanto ao validador de acesso: a rede gov.br utiliza, por exemplo, os bancos como validadores de acesso e, aí, estabelece uma relação de confiança, possibilitando uma qualificação como “prata”. Outros validadores podem ser aceitos, desde que atendam aos critérios.

Participação Lutiano

A dificuldade técnica pode se ampliar no âmbito municipal.

Poucos municípios têm suporte de uma área de tecnologia.

A falta de interoperabilidade dificulta soluções como, por exemplo, o RG digital, tendo em vista que o indivíduo pode ter mais de um documento em estados diferentes. O exemplo do CODESUL (envolvendo, PR, SC e RS) é um modelo de integração entre estados no âmbito de identificação civil e criminal.

Há uma discussão acerca de um índice nacional dos dados biográficos da identificação cívica do cidadão.

A Rede gov.br representa uma oportunidade como suporte para discutir a interoperabilidade para projetos de identificação de pessoas, de modo que o cidadão possa escolher sua forma de autenticação, conforme seu interesse.

Recomendações finais:

Vale:

Demais entes federativos devem correr para fazer a regulamentação e se adaptar à realidade das novas assinaturas, bem como adaptar seus sistemas para que possam se valer dos diversos tipos de assinaturas e viabilizar acesso ao cidadão aos serviços digitais de forma adequada.

Deve haver mudança de cultura jurídica para superar resistências de caráter tecnológico, para que possamos dar os passos com segurança. Que os processos estejam bem estruturados para que não tenhamos problemas, principalmente quanto à privacidade das pessoas.

Miyadaira:

Estados e municípios que estejam desenvolvendo solução própria, não há problema, vamos ver como podem se integrar ao gov.br. Se não tiverem, o cidadão não precisa esperar. A SGD está à disposição para apoiar a integração dos sistemas para oferecer as facilidades aos cidadãos no menor tempo. A solução está disponível a todo cidadão brasileiro. A SGD está pronta para receber os estados e municípios.

Lutiano:

GTD pode puxar a discussão de como os estados podem regulamentar a legislação. Para quem já está na rede gov.br, deve utilizar as facilidades existentes. Mesmo os estados com solução pronta, podem buscar a integração com rede gov.br para atendimento à legislação.