

A QUESTÃO DA ASSINATURA DIGITAL

O Departamento Jurídico do CRDD/SP¹ criou o INFORMATIVO “PROSA JURÍDICA” para a publicação de matérias jurídicas de interesse da categoria profissional dos despachantes documentalistas.

Agradeço, ainda, publicamente ao Presidente **Wagner Sanchez** pelo apoio no desenvolvimento, também, desse trabalho de informação e esclarecimento, e pelo espaço de apresentação deste trabalho para a categoria.

Nosso tema de hoje é assinaturas eletrônicas:

Resumo do Documento “PROSA JURÍDICA” – A QUESTÃO DA ASSINATURA DIGITAL

O documento “Prosa Jurídica” foi elaborado pelo Departamento Jurídico do Conselho Regional dos Despachantes Documentalistas de São Paulo (CRDD/SP) e trata da controvérsia sobre a aceitação da assinatura digital baseada no sistema ICP-Brasil nos procedimentos de transferência de veículos perante o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (DETRAN/SP).

O principal ponto de discussão é a Portaria Normativa DETRAN-SP nº 19/2024, que estabelece que a transferência digital de propriedade de veículos no estado deve ser realizada exclusivamente pelo sistema **e-Notariado**, mas que também poderia ser utilizado pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), prevista na **Lei Federal nº 14.063/2020**.

O informativo aponta que essa modernidade poderia ser implementada pelo DETRAN/SP:

- **Em homenagem às normas federais**, como a **Lei nº 14.063/2020** e a **Resolução CONTRAN nº 809/2020**, que permitem o uso de assinatura eletrônica qualificada (ICP-Brasil) nos processos de transferência de veículos.

Além disso, o documento sustenta que a **assinatura eletrônica qualificada** (ICP-Brasil) tem maior grau de confiabilidade e segurança jurídica, atendendo aos princípios de **autenticidade, integridade e não repúdio**, conforme a **Medida Provisória nº 2.200-2/2001**.

¹ Responsabilidade jurídica Dr. Rodolfo Cesar Bevilacqua, OAB/DF 40.307 e OAB/SP 146.812.

Por fim, há a defesa do reconhecimento do mandato presumido dos despachantes documentalistas, com base na **Lei Federal nº 10.602/2002**, para representar seus clientes nos processos de transferência veicular sem a necessidade de procuração específica.

Avaliação Jurídica dos Temas Tratados

1. Conflito de Normas e Competência Legislativa

- A Constituição Federal (art. 22, XI) estabelece que **cabe à União legislar sobre trânsito e transporte**, e a Lei Federal nº 14.063/2020 já regulamenta a aceitação de assinaturas digitais para atos administrativos.

2. Princípios da Administração Pública

- Homenagear o princípio da eficiência é permitir a aplicação do reconhecimento de firma pela sistema da Lei Federal nº 14.063/2020 (art. 37 da Constituição Federal).

3. Segurança Jurídica e Eficiência Administrativa

- O sistema **ICP-Brasil** tem base legal consolidada e já é amplamente aceito em diversas interações com entes públicos.
- A aceitação do ICP-Brasil, conforme já ocorre no DETRAN/SC, **traria mais eficiência e redução de custos** para os usuários.

4. Mandato Presumido dos Despachantes Documentalistas

- A jurisprudência mencionada no documento reforça que os despachantes **possuem mandato presumido**, sendo desnecessária a exigência de procuração para os atos que não requerem poderes especiais.

2

Conclusão

A recomendação implícita no estudo é a de **pedir ao DETRAN/SP a aplicação de mais essa funcionalidade**, com base no princípio da legalidade, na competência federal para legislar sobre trânsito e na necessidade de garantir a livre concorrência e a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Assim, apraz-me cumprimentá-los ao tempo em que teço considerações sobre a questão da assinatura digital e a chave ICP Brasil.

“A Resolução do CONTRAN N° 809/2020, que dispõe sobre os requisitos para emissão do Certificado de Registro de Veículo (CRV), do Certificado de Licenciamento Anual (CLA) e do comprovante de transferência de propriedade em meio digital, estabelece, em seu Art. 16, que quando vendedor e comprador possuírem os requisitos necessários para assinatura eletrônica da ATPV-e, o preenchimento e a assinatura poderão ocorrer nos sistemas dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com a Lei n° 14.063, de 23 de setembro de 2020”.

“No que tange a aceitação e utilização de assinaturas eletrônicas pelos entes públicos, a Lei Federal N° 14.063/2020 estabelece que 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, sendo que, em seu Art. 5°, § 5°, a Lei estabelece que “no caso de conflito entre normas editadas por entes distintos, prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas”.

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Trata-se de explicação promovida por ente de normatização e fiscalização profissional CRDD/SP que tem por prerrogativa defender a reserva legal da profissão dos despachantes documentalistas na forma da Lei Federal n° 10.602, de 12 de dezembro de 2002 e regulamentada pela Lei Federal n° 14.282, de 28 de dezembro de 2021;
- Em janeiro de 2024, através da Portaria Normativa Detran-SP n° 19 de 29/01/2024, Data de publicação: 30/01/2024, o Órgão Executivo de Trânsito do Estado-membro de São Paulo, regulamentou o processo de transferência digital de propriedade de veículo automotor no âmbito do Estado de São Paulo e deu outras providências correlatas;
- No art. 4°, *in verbis*, (sic) “As etapas da transferência digital de propriedade de veículo automotor serão realizadas de forma digital e automatizada por sistema próprio do Estadual de Trânsito (Detran-SP). § 1° As etapas previstas nos incisos I e II do art. 3° poderão ser realizadas pelo Sistema de Atos Notariais Eletrônicos (e-Notariado), instituído pelo Prov. de 30 de agosto de 2023, da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ)”;
- A postura atual do DETRAN/SP não contemplou os despachantes documentalistas nas regras legais vigentes sobre o tema, precipuamente, a Lei Federal 14.063, de 23 de setembro de 2020 e a Resolução do CONTRAN N° 809/2020;
- **O regramento jurídico para os documentos eletrônicos se dá pela MP - Medida Provisória n° 2.200-2/2001, que criou a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP – Brasil -, a fim de garantir autenticidade, integralidade e validade jurídica de documentos eletrônicos. Ela é composta**

de uma autoridade estatal, gestora da política e das normas técnicas de certificação (Comitê Gestor), e de uma rede de autoridades certificadoras (subordinadas àquela), que, entre outras atribuições, mantêm os registros dos usuários e atestam a ligação entre as chaves privadas utilizadas nas assinaturas dos documentos e as pessoas que nela apontam como emitentes das mensagens, garantindo a inalterabilidade dos seus conteúdos.

- O estudo que se apresenta é no sentido de humildemente pedir ao DETRAN/SP, com fundamento na Lei Federal nº 14.063, de 23 de setembro de 2020 que aceite o reconhecimento de firma através do sistema ICP-BRASIL e não apenas através do sistema e-NOTARIADO, que foi estabelecido, através da **Portaria Normativa Detran-SP nº 19 de 29/01/2024**;
- Note-se que a Resolução do CONTRAN Nº 809/2020, que dispõe sobre os requisitos para emissão do Certificado de Registro de Veículo (CRV), do Certificado de Licenciamento Anual (CLA) e do comprovante de transferência de propriedade em meio digital, estabelece, em seu Art. 16, que quando vendedor e comprador possuírem os requisitos necessários para assinatura eletrônica da ATPV-e, o preenchimento e a assinatura poderão ocorrer nos sistemas dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com a Lei Federal nº 14.063, de 23 de setembro de 2020;
- No que tange a aceitação e utilização de assinaturas eletrônicas pelos entes públicos, a Lei Federal nº 14.063/2020 estabelece que 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, sendo que, em seu art. 5º, § 5º, a Lei estabelece que “no caso de conflito entre normas editadas por entes distintos, prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas.”.
- Serve de paradigma sobre o tema o que ocorre no Estado-membro de Santa Catarina, onde o DETRAN/SC reconhece e permite o reconhecimento de firma através do sistema das chaves públicas do ICP-Brasil, permitindo que os profissionais despachantes documentalistas encaminhem nos processos de transferência o reconhecimento de firma nos ATPV's através das disposições das Lei Federal nº 14.063/2020 e da Resolução do CONTRAN Nº 809/2020 - PORTARIA Nº 0656/DETRAN/PROJUR/2022 de 15/12/2022;
- A regra utilizada no DETRAN/SC que o DETRAN/SP também deveria aceitar é a seguinte: **CAPÍTULO I - DAS ASSINATURAS ELETRÔNICAS QUALIFICADAS.** Art. 2º A assinatura eletrônica qualificada, com certificado digital ICP-Brasil, pode ser utilizada em todos os documentos endereçados a este órgão de trânsito, dentre eles: I – Autorização eletrônica de Transferência de Propriedade do Veículo – ATPV-e II – Procuração eletrônica de venda de veículos, especificados os dados do veículo e com poderes expressos para finalidade de venda. III – Procuração eletrônica de compra de veículos, especificados os dados do veículo e com poderes expressos para finalidade de compra. IV – Procuração para os serviços relacionados ao processo de habilitação de condutores, devendo ser especificado nome, CPF, registro do condutor e serviços a serem realizados. V – Procuração utilizada para realizar procedimentos relativos a infrações de trânsito, ressalvadas as atividades privativas de advocacia (Lei nº 8.906/1994 - Estatuto da OAB). VI – Defesas de autuação e recursos contra a imposição de penalidade, indicação de condutor infrator ou outros

procedimentos em geral relativos a infrações de trânsito. VII – Laudos de vistorias. VIII – Declarações de residência. IX – Requerimentos e Ofícios §1º Os documentos com assinatura eletrônica qualificada (com certificado digital ICP-Brasil) devem, em todos os casos, estar acompanhados do Manifesto de Assinaturas com link de consulta pública para verificação de conformidade do documento eletrônico original. §2º O rol de documentos eletrônicos especificados neste artigo, podem ser apresentados em suas versões impressas junto às CIRETRAN/CITRAN e Despachantes Credenciados, desde que observado o estabelecido no parágrafo anterior. §3º Os Despachantes e Supervisores de CIRETRAN/CITRAN deverão realizar a conferência eletrônica de todas as assinaturas digitais nos documentos, sob pena de responderem civil e administrativamente por eventuais omissões ou danos causados. §4º A conferência eletrônica das assinaturas referidas no parágrafo anterior deve ser realizada exclusivamente por meio do Verificador de Conformidade do portal do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), via acesso ao link <https://verificador.iti.gov.br/>. §5º Os Despachantes e Supervisores de CIRETRAN/CITRAN deverão incluir no sistema DETRANNET, ao realizarem a auditoria do processo, o Manifesto de Assinaturas do ICP-Brasil relativo ao documento assinado digitalmente.

- Note-se, derradeiro, que o sistema do e-Notariado também é aceito, **conjuntamente**, nos DETRAN/SC, sendo até por esse motivo, caracterizada a ilícita e ilegal reserva de mercado promovida pela entidade Ré, Detran/SP.
- Por fim observe que não compete ao Detran/SP legislar sobre o tema, que compete à União, na forma do art. 22 da Constituição Federal de 1998 e que nas competências do art. 22 do CTB, não há previsão para não aceitar e reconhecer o sistema de chaves públicas do ICP-Brasil, previsto em lei federal sobre o tema. Também, por isso, a exclusividade prevista em Portaria é ilegal, ilícita, imoral e deverá até, em seu tempo ser investigada dentro da ótica dos princípios da Administração Pública, sendo em seu turno devidamente apurada por ação de improbidade administrativa, com profunda investigação deliberativa sobre as razões do condicionamento, gerando um privilégio e uma reserva de mercado, que atenta contra os princípios da administração pública, art. 37 da Constituição Federal e afronta além dos profissionais despachantes documentalistas, a popular e à sociedade que utiliza que necessita se utilizar dos serviços do Órgão Executivo de Trânsito do Estado-membro de São Paulo, que coincidentemente, possui a maior frota de veículos e a maior incidência de transferências de veículos dentre todas às Unidades da Federação.
- Os profissionais despachantes documentalistas têm inclusive mandato presumido na representação dos seus clientes. Sobre o tema: MANDADO DE SEGURANÇA – Despachantes Documentalistas – Exigência de apresentação de procuração ou de requerimento assinado pelo proprietário do veículo para a prática de atos – A regra do artigo 6º da Lei Federal nº 10.602/02 dispõe que o Despachante Documentalista tem mandato presumido de representação na defesa dos interesses de seus comitentes, ressalvada a prática de atos para os quais a lei exija poderes especiais – Reexame necessário improvido. (TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 10281941320198260071 SP 1028194-13.2019.8.26.0071, Relator: Luiz Sergio Fernandes de Souza, Data de Julgamento: 16/04/2021, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/04/2021).

➤ No contexto jurídico contemporâneo, a importância da maneira como as assinaturas são tratadas e validadas tem crescido significativamente. Com o surgimento de plataformas especializadas em assinaturas eletrônicas e digitais, é fundamental entender as distinções e a aplicabilidade dos diversos tipos de assinaturas. Este artigo explora essa questão em detalhes. Uma assinatura eletrônica é qualquer tipo de marca ou sinal eletrônico utilizado por uma pessoa para expressar sua aprovação ou consentimento em um documento digital. Essa marca pode ser tão simples quanto um nome digitado, um clique em um botão de aceite ou até mesmo uma imagem de uma assinatura manuscrita. Embora tenha validade legal e seja amplamente aceita, a assinatura eletrônica pode ser menos segura do que a assinatura digital, já que não emprega criptografia para verificar a autenticidade do signatário. Por outro lado, a assinatura digital faz uso da criptografia assimétrica para assegurar a integridade e autenticidade tanto do documento quanto do signatário. Ela estabelece uma ligação única e inequívoca entre o signatário e o documento, normalmente exigindo um certificado digital emitido por uma autoridade certificadora reconhecida. Essa prática acrescenta uma camada adicional de segurança, tornando a assinatura digital mais confiável e amplamente aceita em muitos contextos legais, especialmente em transações formais e documentos oficiais. Portanto, enquanto o termo "assinatura eletrônica" abrange uma variedade de métodos de assinatura realizados eletronicamente, a "assinatura digital" representa um subconjunto específico que se destaca pela segurança e validade legal proporcionadas pelo uso de tecnologias de criptografia. Plataformas, como o e-Notariado, passaram a oferecer soluções práticas e eficientes para este desafio, permitindo a continuidade dos negócios e a execução de procedimentos jurídicos de maneira remota. Além disso, a Lei nº 14.063/2020 e a Medida Provisória (MP) nº 2.200-2/2001 desempenharam papel crucial em legitimar o uso dessas tecnologias, proporcionando um marco legal para sua adoção num espectro mais amplo de atividades, incluindo interações com entidades governamentais e processos judiciais.

LEI FEDERAL nº 14.063 e na Resolução do CONTRAN Nº 809/2020, que dispõe sobre os requisitos para emissão do Certificado de Registro de Veículo (CRV), do Certificado de Licenciamento Anual (CLA) e do comprovante de transferência de propriedade em meio digital, que estabelece, em seu Art. 16, que quando vendedor e comprador possuírem os requisitos necessários para assinatura eletrônica da ATPV-e, o preenchimento e a assinatura poderão ocorrer nos sistemas dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020)

É preciso **considerar** as seguintes observações sobre o tema:

Considerando que a Lei Federal nº 14.063/2020 regulamenta o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, e que essa lei estabelece, em seu Art. 4º, três classificações de assinaturas, sendo elas: (I) **simples**, (II) **avançada** e (III) **qualificada**. De modo que a assinatura eletrônica qualificada, conforme estabelece a Lei Federal nº 14.063/2020, é aquela que utiliza Certificado Digital da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), na forma da legislação vigente, e que a assinatura eletrônica avançada é a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil, tal como assinatura eletrônica do e-notariado.

7

Art. 4º - 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.

Considerando que a Assinatura Eletrônica Qualificada é a que possui o nível mais elevado de confiabilidade, conforme estabelece a Lei Federal Nº 14.063/2020 em seu Art. 4º, § 1º;

Art. 4º - § 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.

Considerando, ainda, que o Art. 5º, § 1º, III, estabelece que a assinatura eletrônica qualificada será admitida em qualquer

interação eletrônica com ente público, independentemente de cadastramento prévio;

Art. 5º, § 1º, inc. 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.

Considerando que, no que tange a aceitação e utilização de assinaturas eletrônicas pelos entes públicos, a Lei Federal Nº 14.063/2020 estabelece que 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, sendo que, em seu Art. 5º, § 5º, a Lei estabelece que “no caso de conflito entre normas editadas por entes distintos, prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas”;

8

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

Considerando a Resolução do CONTRAN Nº 809/2020 que dispõe sobre os requisitos para emissão do Certificado de Registro de Veículo (CRV), do Certificado de Licenciamento Anual (CLA) e do comprovante de transferência de propriedade em meio digital, em especial o seu Art. 16, que determina que quando vendedor e comprador possuírem os requisitos necessários para assinatura eletrônica da ATPV-e, o preenchimento e a assinatura poderão ocorrer nos sistemas dos órgãos ou entidades executivos de trânsito

dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020”;

Considerando a necessidade de promover maior celeridade e agilidade aos serviços administrativos de trânsito realizados pelos órgãos de trânsito estaduais, bem como de manter a segurança e confiabilidade aos processos, minimizando o risco de fraudes;

Considerando a Portaria Nº 656/DETRAN/SC/2022 que regulamenta o uso de assinaturas físicas e eletrônicas no âmbito do órgão executivo estadual de trânsito de Santa Catarina, aceitando Assinaturas Eletrônicas Qualificadas em ATPV's, procurações, requerimentos, ofícios e todos os demais documentos necessários para transferência de veículos, em respeito ao direito do cidadão de assinar eletronicamente assegurado pela Lei Federal nº 14.063/2020;

9

Considerando que todo e qualquer documento assinado com Assinatura Eletrônica Qualificada, que utiliza Certificado Digital ICP-Brasil, é passível de verificação da sua validade no Portal do Instituto de Tecnologia da Informação (ITI), Autarquia Federal, mediante a apresentação do Manifesto de Assinaturas.

Considerando que qualquer documento assinado com Assinatura Eletrônica Qualificada, que utiliza Certificado Digital ICP-Brasil, respeita os princípios da:

- a) Integridade: Permite assegurar que um documento não teve seu conteúdo alterado após ter sido assinado;
- b) Autenticidade: Possibilita comprovar a origem e autoria do documento;
- c) Não repúdio: Garante que o autor não negue ter assinado o documento
- d) Irretroatividade: Garante que o sistema não permita geração de documentos de forma retroativa no tempo.

10

Considerando a recorrência de transações comerciais interestaduais de veículos envolvendo o Estado de São Paulo e, por fim, uma vez que o documento eletrônico assinado com certificado digital ICP-Brasil esteja acompanhado do manifesto de assinaturas qualquer pessoa consegue fazer a **VALIDAÇÃO DO DOCUMENTO**. Ou seja, não há necessidade de "convênio" com o Detran/SP para validar uma assinatura eletrônica ICP-Brasil. Basta que seja conferido no portal do ITI (Instituto de Tecnologia da Informação - Autarquia Federal).

Assim, a entidade DETRAN/SP pode reconhecer os termos da vigente Lei Federal Nº 14.063/2020, bem como a Resolução do CONTRAN Nº 809/2020, para aceitação de documentos assinados com Certificado Digital ICP-Brasil para transferência de veículos, incluindo ATPV's, procurações, requerimentos ou quaisquer outros documentos assinados conforme o padrão da Lei Federal Nº



14.063/2020, prezando pela segurança e agilidade de processos interestaduais de transferência veicular e respeitando o direito do cidadão resguardado em Lei.

Eram essas as nossas considerações em mais essa *prosa jurídica*.

Fiquem bem.

Documento assinado digitalmente na forma da Lei Federal nº 11.419/2006

Rodolfo Cesar Bevilacqua
OAB/SP nº 146.812/OAB/DF nº 40.307

* * *