

Parecer 404/2024-BCB/PGBC

Parecer que examina consulta jurídica sobre o uso de assinatura eletrônica em documentos relativos ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

Maria Beatriz de Oliveira Fonseca

Procuradora do Banco Central

José de Lima Couto Neto

Procurador-Chefe do Banco Central

Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 404/2024-BCB/PGBC
PE 263676

Brasília (DF), 29 de abril de 2024.

Ementa: Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro. Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop) do Banco Central do Brasil (BCB). Consulta sobre o uso de assinatura eletrônica em documentos relativos ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Distinção entre assinatura eletrônica e assinatura digital, conforme precedente da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC). Medida Provisória (MP) nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, art. 10. Presunção de validade de assinaturas digitais com certificado da Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil). Validade de outra forma de assinatura eletrônica, inclusive a que utilize certificado não emitido pela ICP-Brasil, desde que admitida pelas partes como válida ou aceita pela pessoa a quem for oposto o documento. Regras para assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos: Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020. Assinatura eletrônica simples, avançada ou qualificada. Resolução CMN nº 5.004, de 24 de março de 2022, que disciplina a formalização do instrumento de crédito. Cédula de crédito bancário e cédulas de crédito rural. Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020. Admissão de assinatura eletrônica, desde que garantida a identificação inequívoca de seu signatário. Papel do BCB no Proagro. Funções de administrador, sem participar da relação entre beneficiário e agente operador. Possibilidade de fixação de regras para assinatura eletrônica de documentos, com fundamento no art. 66-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 e do Manual de Crédito Rural, Capítulo 12, Seção 1, item 1, alínea “m”. Documento oposto ao BCB, na forma do art. 10, § 2º, da MP nº 2.200-2, de 2001. Discricionariedade técnica do BCB. Viabilidade de reprodução das regras atualmente incidentes ou adoção dos parâmetros da Lei nº 14.063, de 2020, exigindo-se assinatura eletrônica avançada. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso.

Senhor Procurador-Chefe,

ASSUNTO

Cuida-se de consulta formulada pelo Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop) do Banco Central do Brasil (BCB) a respeito do uso de assinatura eletrônica em documentos relativos ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) (doc. 5 do presente PE).

2. Na Nota 60/2024-DEROP/DISEP¹, o Derop informa que recebeu solicitação de instituição regulada para que fosse permitido o uso de assinatura eletrônica avançada nos documentos utilizados no Proagro, notadamente na formalização dos contratos e cédulas de crédito bancário com enquadramento no Proagro. O Derop também foi questionado por outra instituição financeira agente do Proagro se as comunicações de perdas e os relatórios de comprovação de perdas poderiam ser assinados digitalmente pelo beneficiário, pelo encarregado de comprovação de perdas e pelo agente do Proagro e, em caso positivo, quais seriam os requisitos de conformidade a serem observados.

¹ Emitida em 2 de fevereiro de 2024 pelo Chefe de Divisão Fábio Hiroyuki Shinozaki, com despacho do Chefe Adjunto João Ferrari Neto.

3. Para analisar as solicitações, o Derop efetuou pesquisas nas normas do BCB e nos pareceres da PGBC sobre o tema e encontrou os seguintes resultados:

“4. Em pesquisas sobre o tema, foi localizada apenas a Circular nº 3.829, de 9 de março de 2017, contendo autorização expressa para uso de assinatura eletrônica em contratos de câmbio. Porém a referida Circular encontra-se revogada e a atual Resolução BCB nº 277, de 31 de dezembro de 2022, não menciona mais o uso desse tipo de assinatura.

5. Além disso, o Derop formulou consulta à PGBC no âmbito do PE 128687, quanto ao uso de assinatura eletrônica na emissão dos títulos de crédito rural previstos no Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967. Em resposta, a PGBC emitiu o Parecer Jurídico 660/2018- BCB/PGBC, de 8 de outubro de 2018, concluindo que o regime jurídico vigente à época não permitia o uso de assinatura eletrônica em tais títulos. Posteriormente, com a Medida Provisória nº 897, de 1º de outubro de 2019, convertida na Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, a assinatura eletrônica passou a ser permitida em tais títulos, desde que garantida a identificação inequívoca de seu signatário.”

4. Considerados esses elementos, o Derop formulou consulta à PGBC nos seguintes termos:

“6. Deste modo, considerando a ausência de regulamentação sobre o uso de assinatura eletrônica em documentos no Proagro, propomos o envio do PE à PGBC, para manifestação se a assinatura eletrônica possui validade jurídica para os seguintes documentos:

a) Instrumento de crédito ou termo de adesão ao Proagro;

b) Comunicação de perdas (documento 2 do MCR);

c) Relatório de comprovação de perdas (documento 3 do MCR);

d) Súmula de revisão e de julgamento do pedido de cobertura do Proagro (documento 4 do MCR);

e) Comunicação do agente ao beneficiário referente à decisão do pedido de cobertura do Proagro;

f) Recurso à Comissão Especial de Recursos (doc. 5 do MCR)

7. Caso a assinatura possua validade jurídica para os referidos documentos, solicitamos detalhamento de eventuais requisitos necessários.”

5. Em seguida, vieram os autos à PGBC para manifestação.

APRECIÇÃO

I. Atos normativos sobre assinatura eletrônica e assinatura digital

6. Desde 2001, vários atos normativos legais e infralegais passaram a reconhecer a validade jurídica de assinaturas digitais e eletrônicas, adaptando a legislação à progressiva conversão de documentos do mundo físico para o digital. Dentre esses atos, destacamos três tipos de normas: (a) o marco legal geral sobre documentos e assinaturas eletrônicas; (b) normas que regulam a aceitação de assinaturas eletrônicas por órgãos e entes do poder público; e (c) normas específicas aplicáveis a contratos do Sistema Financeiro Nacional.

a) Medida Provisória (MP) nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001

7. A regra geral que dispõe sobre a validade jurídica de documentos e assinaturas eletrônicas é a MP nº 2.200-2, de 2001². A MP criou a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil) “para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica”. À época, ainda no contexto do Código Civil de 1916, o ato normativo buscou dar validade jurídica às assinaturas eletrônicas para os fins do art. 131 do referido Código, segundo o qual “as declarações constantes de documentos assinados presumem-se verdadeiras em relação aos signatários”. Para essa validade, seria necessário observar o disposto no art. 10:

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

§ 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil.

§ 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.”

8. O Parecer Jurídico 334/2016-BCB/PGBC³, ao analisar a possibilidade de assinaturas eletrônicas em contratos de câmbio, explica a distinção entre **assinatura eletrônica** e **assinatura digital**, concluindo nos seguintes termos:

“46. Assim, a despeito da novidade do assunto e, conseqüentemente, do parco suporte doutrinário e jurisprudencial a respeito do tema, é possível tecer as seguintes conclusões a respeito da possibilidade de se aceitar formas diversas de assinatura eletrônica em contratos de câmbio, além daquelas relacionadas à ICP-Brasil:

a) o termo ‘assinatura eletrônica’ diz respeito a toda e qualquer forma de identificação efetuada por meio eletrônico, como, por exemplo, a identificação por íris, a digital, a biometria e a senha de internet banking;

b) o termo ‘assinatura digital’ é uma espécie de assinatura eletrônica, que utiliza criptografia e permite aferir, com segurança, a origem e a integridade do documento;

c) a autoria e a integridade do documento assinado em ambiente virtual podem ser atestadas, não só pelo sistema de criptografia assimétrica no padrão do ICP-Brasil, como também, na forma do § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001, por outro meio probatório, ‘desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento’;

d) o contrato de câmbio gera efeitos que extrapolam as necessidades operacionais do órgão regulador, bem como as relações entre os contraentes, uma vez que podem ser encaminhados a protesto extrajudicial e, como tal, dependem da verificação formal a ser realizada pelo tabelionato de protestos, cujos regimentos poderão ser influenciados pelos requisitos técnicos firmados pelo Banco Central, ante sua atribuição legal de determinar os requisitos formais do formulário de câmbio;

² MP ainda em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

³ Emitido em 7 de julho de 2016 pela Procuradora Viviane Neves Caetano, com despacho do Procurador-Chefe Alexandre Forte Maia.

e) assim, mesmo se os interesses regulatórios permitirem a flexibilização do método de assinatura dos contratos de câmbio, tal como prevê o § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001, deve a área técnica avaliar, com o auxílio dos especialistas em tecnologia da informação, os requisitos necessários para garantir a segurança do método, especialmente a garantia da autoria, da integridade e do não-repúdio por parte dos contraentes.”

9. Dessa maneira, dentro da classe de assinaturas digitais – assinaturas eletrônicas com criptografia – a assinatura digital com certificado da ICP-Brasil goza de presunção de validade nos termos do art. 10, § 1º, da MP nº 2.200-2, de 2001⁴. Isso não impede, contudo, que se reconheça a validade jurídica de outras formas de assinaturas eletrônicas, inclusive as que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que aceitas pelas partes ou pela pessoa a quem for oposto o documento, nos termos do § 2º do mesmo artigo.

b) Assinaturas eletrônicas em interações com o poder público

10. No âmbito do poder público, a validade de assinaturas eletrônicas foi disciplinada pela Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e pelo Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020, que a regulamentou no âmbito da administração pública federal.

11. Nos termos do art. 2º do Decreto, as regras ali estabelecidas aplicam-se à: (I) interação eletrônica interna dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; (II) interação entre pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado, diretamente ou por meio de procurador ou de representante legal, e os entes públicos referidos no inciso I; e (III) interação eletrônica entre os entes públicos referidos no inciso I e outros entes públicos de qualquer Poder ou ente federativo. Elas não se aplicam, portanto, a interações entre **pessoas naturais ou jurídicas de direito privado** (art. 2º, parágrafo único, inciso II, alínea “a”), nem mesmo às interações, **sem participação da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, que envolvam empresas públicas ou sociedades de economia mista** (art. 2º, parágrafo único, inciso VI, alíneas “d” e “e”).

12. A Lei nº 14.063, de 2020, e o Decreto 10.543, de 2020, estabelecem três níveis de assinaturas eletrônicas⁵: **assinatura eletrônica simples, assinatura eletrônica avançada e assinatura eletrônica qualificada** – que é a assinatura digital com certificado da ICP-Brasil. Cada nível é exigido para diferentes tipos de interações com o poder público, conforme art. 4º do Decreto.

13. No mesmo sentido, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, (Lei do Governo Digital) estabelece como princípio o “*estímulo ao uso das assinaturas eletrônicas nas interações e nas comunicações*”

4 Conforme o Parecer Jurídico 334/2016-BCB/PGBC:

“21. A criptografia assimétrica é a tecnologia adotada pela ICP-Brasil, e, por atender aos principais requisitos de segurança de informação, tem presumida a sua validade, segundo o citado § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001, não sendo permitido, ao seu detentor, repudiar a declaração jurídica nele contida, salvo comprovação de utilização indevida, extravio, coação etc.”

5 “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.”

entre órgãos públicos e entre estes e os cidadãos” (art. 3º, inciso XXII). O art. 7º da Lei também assinala a validade dos documentos e atos processuais 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”.

c) Assinaturas eletrônicas e contratos do Sistema Financeiro Nacional (SFN)

14. Os atos normativos legais e infralegais aplicáveis a contratos celebrados no âmbito do SFN também têm convergido para a aceitação de assinaturas eletrônicas de forma cada vez mais ampla. É ilustrativa, nesse caso, a evolução da regulamentação infralegal do contrato de câmbio, mencionado na manifestação do Derop.

15. A Circular nº 3.691, de 16 de dezembro de 2013, estabelecia originalmente que o BCB apenas reconhecia como válida a assinatura digital de contrato de câmbio com certificado emitido pela ICP-Brasil, em conformidade com o art. 10, § 1º, da MP nº 2.200-2, de 2001.

16. Após a edição do Parecer Jurídico 334/2016-BCB/PGBC, cujas conclusões estão transcritas acima, essa regra foi alterada pela Circular nº 3.829, de 9 de março de 2017, para tornar possíveis outros tipos de assinatura eletrônica, inclusive as que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitidas pelas partes como válidas, de acordo com o § 2º do art. 10 da referida MP. Caberia à instituição financeira a responsabilidade por garantir a autenticidade e a integridade do documento eletrônico e das respectivas assinaturas eletrônicas.

17. Posteriormente, o Parecer Jurídico 509/2020-BCB/PGBC⁶, se debruçou sobre a amplitude da liberdade de escolha dos meios de comprovação de autoria e integridade pelas instituições e seus clientes, analisando a matéria também sob a perspectiva da gestão de riscos da instituição, com as seguintes conclusões:

“20. Ante o exposto, pode-se concluir que, nos termos do art. 42 da Circular BCB nº 3.691, de 2013, é ampla a liberdade de escolha das instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio e de seus clientes quanto aos meios de comprovação de autoria e integridade de documentos de forma eletrônica utilizados na assinatura de contratos de câmbio. Essa conclusão está alinhada com precedentes da Procuradoria-Geral, a exemplo do Parecer Jurídico 334/2016-BCB/PGBC e da Nota Jurídica 599/2017-BCB/PGBC.

21. Pode-se afirmar que a adequação do meio de comprovação de autoria e integridade de documentos adotado pela instituição e seu cliente na celebração de um contrato de câmbio em concreto dependerá, essencialmente:

i) da aptidão desse meio à criação de um liame inequívoco entre o cliente e as declarações do formulário, para atendimento do disposto no art. 23, § 2º, da Lei nº 4.131, de 1962; e

ii) da capacidade de o referido meio conferir segurança jurídica ao contrato de câmbio, necessária para que ambas as partes do contrato, instituição financeira e cliente, tenham um título juridicamente robusto, em consonância com as regras da Resolução CMN nº 3.694, de 2009⁷, da Resolução CMN nº 4.557, de 2017, e da Resolução CMN nº 4.606, de 2017.”

⁶ Emitido em 17 de agosto de 2020 pelo Procurador Danilo Takasaki Carvalho, com despacho do Procurador-Chefe Alexandre Forte Maia.

⁷ Substituída pela Resolução CMN nº 4.949, de 30 de setembro de 2021, que será mencionada adiante.

18. Com isso, o art. 42 da Circular nº 3.691, de 2013, foi novamente alterado pela Resolução BCB nº 16, de 17 de setembro de 2020, e passou a permitir que as instituições estabelecessem livremente os meios de comprovação de autoria e integridade do documento eletrônico, desde que estabelecido vínculo inequívoco e conferida segurança jurídica ao contrato, levando em conta a regulamentação a respeito da prevenção e do gerenciamento de riscos. Finalmente, a Resolução BCB nº 277, de 31 de dezembro de 2022, já sob a égide da nova Lei Cambial⁸, estabeleceu ser livre a forma de celebração da operação de câmbio, devendo a instituição ser capaz de comprovar que as partes consentem com as condições pactuadas.

19. A par dessa espécie de contrato, há disposições esparsas sobre assinaturas eletrônicas ou digitais no âmbito da regulação do BCB e do Conselho Monetário Nacional (CMN) – algumas delas já revogadas –, como as relacionadas aos processos de digitalização⁹ e à abertura de contas de depósito¹⁰.

20. No que se relaciona mais claramente ao objeto dos autos, a Resolução CMN nº 5.004, de 24 de março de 2022, dispõe sobre os requisitos a serem observados na oferta, na contratação e na prestação de serviços de operações de crédito e de arrendamento mercantil financeiro. A norma não traz requisitos específicos para assinatura física ou eletrônica, mas seu art. 2º estabelece que a contratação de operações de crédito deve ser **formalizada em contrato ou título de crédito** (como a cédula de crédito bancário, mencionada por uma das instituições solicitantes):

“Art. 2º A contratação de operações de que trata o art. 1º depende da formalização de instrumento representativo do crédito com o cliente.

Parágrafo único. Para efeitos desta Resolução, considera-se instrumento representativo do crédito o contrato ou o título de crédito que representa a dívida referente à operação de crédito ou ao arrendamento mercantil financeiro.”

21. Além dessa norma, incide sobre a operação de crédito a Resolução CMN nº 4.949, de 30 de setembro de 2021, que dispõe sobre princípios e procedimentos a serem adotados no relacionamento com clientes e usuários de produtos e serviços. Nos termos do art. 4º, inciso II, as instituições devem assegurar a “*integridade, conformidade, confiabilidade, segurança e sigilo das transações realizadas, bem como legitimidade das operações contratadas e dos serviços prestados*”. São aplicáveis, ainda, as normas de gerenciamento de risco indicadas no Parecer Jurídico 509/2020-BCB/PGBC, supramencionado.

22. No que se refere especificamente à cédula de crédito bancário, a Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020, promoveu alterações na Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, para disciplinar a emissão

⁸ Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021.

⁹ Resolução 4.474, de 31 de março de 2016, que dispõe sobre a produção e gestão de documentos digitalizados relativos às operações realizadas pelas instituições financeiras. O art. 9º da Resolução determina que, “*para assegurar a autenticidade e a integridade do documento digitalizado, deve ser utilizado padrão de assinaturas digitais legalmente aceito, que permita a conferência das assinaturas digitais durante todo o período de validade do documento.*”

¹⁰ A Resolução nº 4.480, de 25 de abril de 2016, hoje revogada, dispunha sobre a abertura e o encerramento de contas de depósitos por meio eletrônico. O art. 2º, § 1º, admitia a utilização de assinatura digital “*nos termos da legislação em vigor*”, para fins de identificação do cliente na ficha-proposta. A Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019, que a substituiu, não traz disposição específica sobre assinatura eletrônica, mas admite a abertura de conta de depósitos com base em solicitação apresentada pelo cliente por meio de qualquer canal de atendimento, inclusive por meios eletrônicos, exceto por canal de telefonia por voz. O art. 2º determina que as instituições devem adotar procedimentos e controles que permitam verificar e validar a identidade e a qualificação dos titulares da conta e a autenticidade das informações fornecidas pelo cliente. A Instrução Normativa nº 2, de 2 de agosto de 2020, que regulamenta os procedimentos para identificação do cliente na abertura de conta de depósitos, assinala que as instituições financeiras são responsáveis pela definição da documentação necessária para identificar os titulares de contas de depósitos e seus representantes, “*observada a legislação e a regulamentação em vigor*”.

desse título sob a forma escritural, por meio de lançamento em sistema eletrônico de escrituração, cabendo ao BCB “regulamentar a emissão, a assinatura, a negociação e a liquidação da Cédula de Crédito Bancário emitida sob a forma escritural”. Além disso, a Lei estabelece que a assinatura do emitente, dos terceiros garantidores ou de seus mandatários poderá ocorrer sob a forma eletrônica, **desde que garantida a identificação inequívoca de seu signatário** (art. 29 da Lei nº 10.931, de 2004).

23. Além da cédula de crédito bancário, as instituições também podem formalizar operações de crédito rural – que podem contar com garantia do Proagro – com alguma modalidade de cédula de crédito rural: cédula rural pignoratícia, cédula rural hipotecária, cédula rural pignoratícia e hipotecária e nota de crédito rural, conforme estabelece o Manual de Crédito Rural (MCR)¹¹. A Lei nº 13.986, de 2020, também alterou o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, para prever a emissão desses títulos com assinatura sob a forma eletrônica, “**desde que garantida a identificação inequívoca de seu signatário**”. Ficou superado, assim, o entendimento contido no Parecer Jurídico 660/2018-BCB/PGBBC, citado na manifestação do Derop¹². Também competiria ao BCB regulamentar aspectos relativos à emissão, à negociação e à liquidação da cédula de crédito rural emitida sob a forma escritural, nos termos do art. 10-C do Decreto-Lei nº 167, de 1967.

24. No exercício dessas competências legais, o BCB editou a Circular nº 4.036, de 15 de julho de 2020, para dispor sobre a escrituração de cédulas de crédito bancário e cédulas de crédito rural por instituições financeiras. Quanto à assinatura, a norma estabelece o seguinte:

“Art. 5º As instituições financeiras responsáveis pelos sistemas eletrônicos de escrituração de que trata o art. 3º devem adotar procedimentos que assegurem a integridade, a autenticidade e a validade dos títulos escriturados.

Parágrafo único. Para fins da assinatura eletrônica da Cédula de Crédito Bancário e da Cédula de Crédito Rural emitidas sob a forma escritural, admite-se a utilização de certificação digital, assim como de outros métodos seguros de identificação, como senha eletrônica, código de autenticação emitido por dispositivo pessoal e intransferível e identificação biométrica, desde que previamente aceitos por credor e devedor.”

25. Por fim, observo que a Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, acresceu o § 4º no art. 784 do Código de Processo Civil, estabelecendo que “*nos títulos executivos constituídos ou atestados por meio eletrônico, é admitida qualquer modalidade de assinatura eletrônica prevista em lei, dispensada a assinatura de testemunhas quando sua integridade for conferida por provedor de assinatura.*” A disposição teve o objetivo de afastar entendimento jurisprudencial de que apenas os contratos eletrônicos com assinatura digital da ICP-Brasil teriam força executiva sem a assinatura de duas testemunhas.

¹¹ MCR 3-1-1: “O crédito rural pode ser formalizado nos títulos abaixo, observadas as disposições do Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004:

a) Cédula Rural Pignoratícia (CRP);
b) Cédula Rural Hipotecária (CRH);
c) Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária (CRPH);
d) Nota de Crédito Rural (NCR);
e) Cédula de Crédito Bancário (CCB).”

¹² Emitido em 8 de outubro de 2018 pelo Subprocurador Chefe Substituto Murilo Santos Ramos, com despacho da Subprocuradora-Geral Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira. O parecer concluiu pela inviabilidade de edição de norma do CMN para prever o uso de assinatura eletrônica na emissão dos títulos de crédito rural previstos no Decreto-Lei nº 167, de 1967, tendo em vista sua redação à época, antes das alterações feitas pela Lei nº 13.986, de 2020.

II – Documentos do Proagro

26. O Proagro é um programa governamental regido pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e pelo Decreto nº 175, de 10 de julho de 1991, que dá direito à “*exoneração de obrigações financeiras relativas a operações de crédito rural de custeio cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações*” (art. 59, inciso I, da Lei) e à “*indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor em custeio rural, quando ocorrer perdas em virtude dos eventos citados no inciso anterior*” (art. 59, inciso II – cobertura de atividades não financiadas). Os recursos do Proagro advêm da participação de produtores rurais, de dotações do orçamento da União ou de outros recursos alocados ao Programa, além das receitas das aplicações desses recursos (art. 60).

27. Nos termos do art. 66-A da Lei nº 8.171, de 1991, o **Proagro é administrado pelo BCB conforme normas, critérios e condições definidas pelo CMN**. Essas normas estão consolidadas no MCR, especialmente em seu Capítulo 12.

28. As atribuições do BCB como administrador do Proagro estão previstas no art. 5º do Decreto nº 175, de 1991, e no MCR 12-1-1, dentre as quais se destaca a gestão dos recursos financeiros do programa, a fiscalização do cumprimento das normas por parte dos agentes do programa e a “*adoção de medidas inerentes à administração do programa, inclusive elaborar e divulgar documentos e normativos necessários à sua operação*” (MCR 12-1-1-“m”). Os modelos e as instruções para preenchimento dos documentos são previstos em instruções normativas do BCB¹³ e também estão consolidados no MCR (MCR Documentos 1 a 5). Neles há campos para aposição de assinaturas, **sem se especificar de qual tipo de assinatura se trata**.

29. Os **agentes do Proagro**, por outro lado, são as instituições financeiras que possuem operações de crédito rural sujeitas ao enquadramento no programa (MCR 12-1-2). Eles são responsáveis por todo o processo necessário à cobertura do Proagro: formalizam em cláusula do **instrumento de crédito**¹⁴ a adesão do mutuário ao programa; colhem o **termo de adesão** ao Proagro¹⁵ para cobertura de atividades não financiadas; recebem a **Comunicação de Perdas (COP)**¹⁶ do beneficiário; efetuam a comprovação de perdas mediante relatório por profissional habilitado (**Relatório de Comprovação de perdas – RCP**)¹⁷; analisam e decidem o pedido de cobertura do Proagro para as perdas comunicadas (**Súmula de Julgamento e de Revisão do Pedido de Cobertura**)¹⁸; **comunicam ao beneficiário a decisão** tomada sobre o pedido de cobertura¹⁹; recebem, processam e encaminham eventual **Recurso à Comissão Especial de Recursos (CER)**²⁰ contra esse julgamento; monitoram e fiscalizam as operações enquadradas no Proagro²¹; e intermedeiam o pagamento do valor da cobertura ao beneficiário (produtor rural ou cooperativa).

¹³ Antes do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, eram previstos em cartas-circulares.

¹⁴ MCR 12-2-20 –item “a” do § 6 da consulta do Derop.

¹⁵ MCR 12-8-7 – item “a” do § 6 da consulta do Derop.

¹⁶ MCR 12-4-1 e MCR Documento 2 – item “b” do § 6 da consulta do Derop.

¹⁷ Art. 66-B da Lei nº 8.171, de 1991, MCR 12-4-9 e MCR Documento 3 – item “c” do § 6 da consulta do Derop.

¹⁸ MCR 12-5-19 e MCR Documento 4 – item “d” do § 6 da consulta do Derop.

¹⁹ MCR 12-5-22 – item “e” do § 6 da consulta do Derop.

²⁰ MCR 12-6-5 e 6 e MCR Documento 5 – item “f” do § 6 da consulta do Derop.

²¹ MCR 12-11.

30. A Nota Jurídica 2248/2017-BCB/PGBC²² descreveu desta maneira o papel do BCB e dos agentes no Proagro:

“8. Mister enfatizar que, de acordo com o art. 66-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, o Proagro é administrado pelo Banco Central do Brasil (BCB) “conforme normas, critérios e condições definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)”, possuindo aquele, por conseguinte, apenas atribuições de caráter gerencial e administrativo, não participando diretamente da relação mantida entre os produtores rurais e o agente financeiro da operação.

9. Porém, a operacionalização fica a cargo dos agentes do Proagro, aos quais caberão a efetivação da adesão dos beneficiários, a comprovação das perdas e a análise do pedido de cobertura, sendo admissível a interposição de recurso, em única instância administrativa, à CER, na forma do art. 66 da Lei nº 8.171, de 1991, e da Seção 6 (Comissão Especial de Recursos – CER) do Capítulo 16 (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro) do Manual de Crédito Rural (MCR)²³.

10. Conforme se extrai dos itens 27 e 27-A da Seção 5 (Cobertura), do item 13 da Seção 6 e dos itens 13, 14, 17, 18, 19 e 20 da Seção 7 (Despesas), todas do Capítulo 16 (Proagro) do MCR, o agente, após deferimento do pedido de cobertura em primeira ou segunda instância, irá registrar no Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen)²⁴ as despesas de comprovação de perdas e de cobertura do Proagro, a fim de que o BCB proceda à liberação do pagamento mediante lançamento na conta “Reservas Bancárias” do próprio agente.” (Grifos do original.)

31. Como se vê, o BCB não participa da relação entre o beneficiário e o agente responsável pela operacionalização do Proagro. Todo o trâmite do processo para a concessão da indenização é realizado pelo agente, conforme a regulação do CMN, sem interferência do BCB.

32. Os documentos relativos ao Proagro são, assim, representativos da interação entre o beneficiário (ou o encarregado da comprovação de perdas, no caso do RCP) e o agente operador responsável pelo processo. A princípio, portanto, **não se aplica o disposto na Lei nº 14.063, de 2020, e no Decreto nº 10.543, de 2020**, já que se trata de interação entre pessoas naturais ou jurídicas de direito privado, não da interação dessas com entes públicos. Exceção há de ser feita ao recurso à CER, que será abordado ao final.

33. Diante da legislação em vigor e dada a ausência de norma específica para o Proagro, as regras aplicáveis aos documentos indicados nos itens “a” a “e” do questionamento do Derop seriam aquelas previstas nos §§ 1º e 2º da MP nº 2.202-2, de 2001: os documentos podem conter assinatura digital da ICP-Brasil, que goza de presunção de validade, ou outro tipo de assinatura eletrônica aceita como válida pelas partes. Além disso, a instituição é responsável pela integridade, confiabilidade e segurança na identificação do signatário, conforme a regulamentação sobre relacionamento das instituições financeiras com clientes, e deve observar as regras sobre gerenciamento de riscos, mencionadas no Parecer Jurídico 509/2020-BCB/PGBC.

22 Emitida em 19 de julho de 2017 pelo Procurador Luiz Felipe Horowitz Lopes, com despacho da Subprocuradora-Chefe Diana Loureiro de Maciel de Moura.

23 As referências são ao MCR então em vigor.

24 Atualmente, a inclusão se dá no Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor).

34. Para o instrumento de crédito representado por cédulas de crédito bancário ou rural, também incidiriam as disposições contidas nas leis de regência dos referidos títulos e, quando emitidos na forma escritural, também no art. 5º da Circular nº 4.036, de 2020, que não divergem das regras assinaladas acima: garantia de identificação inequívoca do signatário e viabilidade de uso de certificação digital ou outros métodos seguros de identificação (como senha eletrônica, código de autenticação emitido por dispositivo pessoal e intransferível e identificação biométrica), desde que previamente aceitos por credor e devedor, com responsabilidade da instituição pela integridade e autenticidade dos títulos.

35. Ocorre que, no papel de administrador do Proagro, o BCB tem a competência de “*elaborar e divulgar documentos e normativos necessários à sua operação*” (MCR 12-1-1-“m”), como já destacamos. Assim como o BCB divulga os elementos que devem constar dos documentos do Proagro, ele pode fixar em norma como deve ser a assinatura desses documentos, com base na competência que lhe foi conferida pelo art. 66-A da Lei nº 8.171, de 1991, detalhada pelo CMN no dispositivo do MCR.

36. Ademais, todo o processo de adesão e cobertura do Proagro tem por finalidade última a liberação do pagamento da indenização ao beneficiário, que se dá por lançamento dos recursos administrados pelo BCB na conta Reservas Bancárias do agente, que os repassa ao beneficiário. Esse lançamento é feito com base em dados inseridos pelos agentes no Sicor, lastreados nos documentos indicados na consulta do Derop, os quais devem ser mantidos por cinco anos para fins de fiscalização por parte do BCB (MCR 12-1-11). Os documentos do Proagro, portanto, dizem respeito à relação entre as partes – beneficiário e agente, com participação do encarregado da comprovação de perdas – **mas são opostos ao BCB para fins de liberação do valor da cobertura**, de modo que o BCB pode aceitar ou não determinada forma de assinatura eletrônica neles utilizada caso ela divirja da assinatura digital da ICP-Brasil, nos termos da parte final do § 2º do art. 10 da MP nº 2.200-2, de 2001.²⁵

37. Desse modo, com base no art. 66-A da Lei nº 8.171, de 1991, no MCR 12-1-1-“m” e no art. 10, § 2º, da MP nº 2.200-2, de 2001, o BCB tem certa discricionariedade técnica para fixar, **em instrução normativa**, requisitos mínimos para as assinaturas eletrônicas em documentos do Proagro, como forma de padronizá-las e dirimir as dúvidas das instituições reguladas. Para tanto, deve levar em conta os riscos específicos do processo de adesão e cobertura do Proagro.

38. Nos termos dos precedentes da PGBC e das mais recentes normas sobre assinaturas eletrônicas no âmbito do SFN, não há óbice jurídico a que o BCB simplesmente reproduza em norma as regras gerais incidentes sobre esses tipos de documentos, descritas nos parágrafos 33 e 34 deste parecer, exigindo que a forma de assinatura eletrônica fosse aceita pelas partes, garantisse a identificação inequívoca do signatário – sob responsabilidade do agente – e levasse em conta as normas de gerenciamento de riscos da instituição. Com isso, o agente teria alguma liberdade de escolha quanto aos métodos de comprovação de autoria e integridade das assinaturas eletrônicas utilizadas nesses documentos, em linha com o Parecer Jurídico 509/2020-BCB/PGBC e com o art. 5º, parágrafo único, da Circular nº 4.036, de 2020. O BCB pode, ainda, estabelecer requisitos adicionais com o auxílio dos especialistas em tecnologia da informação²⁶ ou fixar exigências distintas para os diferentes documentos, em razão de riscos identificados em cada um deles.

25 No Parecer Jurídico 334/2016-BCB/PGBC, utiliza-se o mesmo argumento para indicar a necessidade de se considerar a aceitação dos tabelionatos de protesto, contra quem os contratos de câmbio podem ser opostos, para se estabelecer a validade de determinado tipo de assinatura eletrônica nesse tipo de contrato.

26 Conforme Parecer Jurídico 334/2016-BCB/PGBC, supracitado.

39. Entretanto, tendo em vista as características do Proagro – cuja cobertura implica pagamento de indenizações com recursos administrados pelo BCB – também é juridicamente razoável que o BCB tome como base para sua decisão regulatória os parâmetros contidos na Lei nº 14.063, de 2020, e do Decreto nº 10.543, de 2020, ainda que não se trate propriamente de documentos representativos de interação entre o particular e este ente público. Seguindo os parâmetros do Decreto, o BCB poderia exigir a adoção de **assinatura eletrônica avançada**, já que, considerada a natureza da relação jurídica, seria necessária maior garantia quanto à autoria, como indica o art. 4º, inciso II. Como essas regras não se aplicam diretamente, contudo, essa escolha regulatória precisaria ser fundamentada em considerações de mérito, como o risco ao ente e ao programa públicos no processo de adesão e cobertura.

40. Sobre a qualificação de determinada assinatura eletrônica certificada por prestadores de serviço privados como avançada, não cabe à PGBC se manifestar, dado o caráter técnico da avaliação. Registro, contudo, precedentes desta Procuradoria-Geral²⁷ no sentido de que as assinaturas da Plataforma GOV.BR dos níveis **prata ou ouro** são consideradas assinaturas eletrônicas avançadas, tendo em vista o disposto na Portaria SEDGG/ME nº 2.154, de 23 de fevereiro de 2021²⁸.

41. Finalmente, assinalo que o **recurso à CER** (item “f” do § 6 da consulta do Derop) é **recurso administrativo** apresentado contra a decisão do agente operador contida na Súmula de Julgamento e de Revisão do Pedido de Cobertura²⁹. Trata-se, portanto, de documento que não é oposto ao BCB e sim apresentado à Comissão, órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)³⁰.

42. Nesse caso, é aplicável diretamente o regramento da Lei nº 14.063, de 2020, e do Decreto 10.543, de 2020, por se tratar de interação com órgão público federal. A princípio, o nível mínimo para a assinatura eletrônica exigível também seria a **assinatura eletrônica avançada**, conforme art. 4º, inciso II, alínea “h”, do referido Decreto³¹. No entanto, como o § 1º do mesmo art. 4º estabelece

27 Conforme Parecer Jurídico 319/2021-BCB/PGBC, de 31 de maio de 2021, de autoria do Procurador Luiz Eduardo Galvão Machado Cardoso, com despachos da Procuradora-Chefe Chiarelly Moura de Oliveira e do Subprocurador-Geral Leonardo de Oliveira Gonçalves; e Parecer Jurídico 495/2021-BCB/PGBC, de 10 de agosto de 2021, de autoria da Procuradora Amanda Marcos Favre, com despachos do Subprocurador-Chefe Márcio Rafael Silva Laeber e da Subprocuradora-Geral Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira.

28 “Art. 1º (...).

§ 1º As identidades digitais da Plataforma GOV.BR estão classificadas em três tipos, conforme o processo pelo qual é garantida a identificação do cidadão:

I - Identidade Digital Bronze: obtida por meio de cadastro pela internet, mediante autodeclaração validada em bases de dados governamentais, conforme o inciso I do art. 5º do Decreto nº 10.543, de 2020;

II - Identidade Digital Prata: obtida por meio de cadastro com garantia de identidade a partir de validador de acesso digital, conforme o inciso II do art. 5º do Decreto nº 10.543, de 2020; e

III - Identidade Digital Ouro: obtida por meio de cadastro validado em base de dados biométrica individualizada, de abrangência nacional.

§ 2º A Identidade Digital Bronze pode ser utilizada para assinatura simples, de que trata o inciso I do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 2020.

§ 3º As Identidades Digitais Prata e Ouro podem ser utilizadas para assinaturas simples e avançadas, de que tratam os incisos I e II do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 2020.

§ 4º A assinatura qualificada, de que trata o inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 2020, será realizada por meio da utilização de certificado digital, nos termos da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.”

29 Conforme a Lei nº 8.171, de 1991:

“Art. 66. Competirá à Comissão Especial de Recursos (CER) decidir, em única instância administrativa, sobre recursos relativos à apuração de prejuízos e respectivas indenizações no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).”

30 De acordo com o Decreto nº 10.124, de 21 de novembro de 2019:

“Art. 2º A Comissão Especial de Recursos é órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, destinado a decidir, em única instância administrativa, sobre os recursos relativos à apuração dos prejuízos e das indenizações no âmbito do Proagro, nos termos do disposto no art. 66 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.”

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

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, incluídos: (...)

h) a apresentação de defesa e interposição de recursos administrativos; (...).”

que a autoridade máxima do órgão pode estabelecer o uso de assinatura eletrônica em nível superior ao exigido no *caput*, apenas o MAPA poderia responder à consulta de forma definitiva nesse ponto.

CONCLUSÃO

43. Por todo o exposto, em resposta à consulta apresentada pelo Derop, trago as seguintes considerações:

- a) Os documentos mencionados nos itens “a” a “e” do § 6 da consulta do Derop dizem respeito ao processo de adesão e cobertura do Proagro, de responsabilidade do agente do Proagro, sem participação do BCB.
- b) Aplicam-se aos documentos indicados nos itens “a” a “e” do § 6 do questionamento do Derop as regras previstas nos §§ 1º e 2º da MP nº 2.202-2, de 2001: os documentos podem conter assinatura digital da ICP-Brasil, que goza de presunção de validade, ou outro tipo de assinatura eletrônica considerada válida pelas partes. Conforme a regulação infralegal, a instituição financeira é responsável pela integridade, confiabilidade e segurança do método utilizado para a identificação inequívoca do signatário e deve observar a regulamentação sobre gerenciamento de riscos.
- c) Com base no art. 66-A da Lei nº 8.171, de 1991, no MCR 12-I-I-“m” e no art. 10, § 2º, da MP nº 2.200-2, de 2001, o BCB, como administrador do Proagro, pode fixar por **instrução normativa** os requisitos mínimos das assinaturas eletrônicas em documentos do Proagro. Para tanto, tem certo grau de discricionariedade técnica e deve levar em conta os riscos específicos do processo de adesão e cobertura do Proagro.
- d) Inexiste óbice jurídico a que o BCB simplesmente reproduza em norma as regras atualmente incidentes sobre esse tipo de documento, descritas no item “b”, supra. Com isso, o agente teria alguma liberdade de escolha quanto aos meios de comprovação de autoria e integridade das assinaturas eletrônicas utilizadas nesses documentos. O BCB pode, ainda, estabelecer requisitos adicionais ou fixar exigências distintas para os diferentes documentos, em razão de riscos identificados em cada um deles.
- e) Entretanto, tendo em vista as características do Proagro – cuja cobertura implica pagamento de indenizações com recursos administrados pelo BCB – também é juridicamente razoável que o BCB tome como base para sua decisão regulatória os parâmetros contidos na Lei nº 14.063, de 2020, e do Decreto nº 10.543, de 2020, ainda que não se trate propriamente de documentos representativos de interação entre o particular e este ente público. Seguindo esses parâmetros, poderia exigir a adoção de **assinatura eletrônica avançada**, já que, considerada a natureza da relação jurídica, seria necessária maior garantia quanto à autoria. Como essas regras não se aplicam diretamente, contudo, essa escolha regulatória precisaria ser fundamentada em considerações de mérito, como o risco ao ente e ao programa públicos no processo de adesão e cobertura.
- f) Em relação ao recurso à CER (item “f” do § 6 do questionamento do Derop), é aplicável o regramento da Lei nº 14.063, de 2020, e do Decreto 10.543, de 2020, por se tratar de interação com órgão público federal (recurso administrativo). A princípio, o nível mínimo para a assinatura eletrônica exigível seria a **assinatura eletrônica avançada**,

conforme art. 4º, inciso II, alínea “h”, do referido Decreto. No entanto, como o § 1º do mesmo art. 4º estabelece que a autoridade máxima do órgão pode estabelecer o uso de assinatura eletrônica em nível superior ao exigido no *caput*, apenas o MAPA – de cuja estrutura organizacional a CER é integrante – poderia responder à consulta de forma definitiva quanto ao ponto.

44. Em cumprimento à Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018, registro que a presente manifestação tem grau de acesso público ou ostensivo, por não conter informações protegidas por sigilo legal ou outra hipótese de restrição de acesso.

À sua consideração.

MARIA BEATRIZ DE OLIVEIRA FONSECA
Procuradora do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)
OAB/DF 45.891

Aprovo.

À senhora Subprocuradora-Geral titular da Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCiPG).

JOSÉ DE LIMA COUTO NETO
Procurador-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)
OAB/BA 17.584

Aprovo.

Em observância aos arts. 5º, *caput*, e 8º da Ordem de Serviço nº 5.138, de 15 de março de 2019, do Procurador-Geral do Banco Central, foi dada ciência prévia desta manifestação, em e-mail de 29 de abril de 2024, ao Procurador-Geral Adjunto do Departamento de Consultoria Legal e Representação Extrajudicial (DPG-1).

Ao Derop.

WALKYRIA DE PAULA RIBEIRO DE OLIVEIRA
Subprocuradora-Geral do Banco Central
Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCrPG)
OAB/DF 10.000

Para avaliar esta resposta a sua consulta, clique no link abaixo:
<https://home.intranet.bcb.gov.br/colab/pesquisapgbc/Lists/PesquisaPGBCB/newform.aspx>