



Referência: Processo nº 202200017004744

Interessado(a): SUBSECRETARIA DE LICENCIAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE AMBIENTAL

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 218/2024/GAB

EMENTA: CONSULTA. DECLARAÇÃO AMBIENTAL DE IMÓVEL (DAI) E TERMO DE COMPROMISSO AMBIENTAL (TCA). SISTEMA IPÊ. ASSINATURA ELETRÔNICA SIMPLES. VALIDADE. POSSIBILIDADE DE QUESTIONAMENTO POR ADMINISTRADO. ANULAÇÃO. ÔNUS DA PROVA DO ADMINISTRADO. ART. 784, § 4º, DO CPC, ACRESCENTADO PELA LEI Nº 14.620/2023. ADMISSÃO DE QUALQUER MODALIDADE DE ASSINATURA ELETRÔNICA PREVISTA EM LEI EM TÍTULOS EXECUTIVOS JUDICIAIS CONSTITUÍDOS OU ATESTADOS ATRAVÉS DE MEIOS ELETRÔNICOS. SUGESTÃO DE UTILIZAÇÃO DA ASSINATURA ELETRÔNICA AVANÇADA, PARA FINS DE ADEQUAÇÃO AO DECRETO ESTADUAL Nº 10.254/2023. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Trata-se de consulta jurídica formulada pela Gerência de Regularização Ambiental, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMAD, acerca da validade jurídica das assinaturas eletrônicas apostas pelos administrados nas Declarações Ambientais de Imóveis - DAI e Termos de Compromisso Ambiental - TCA firmados com a SEMAD, realizadas no Sistema IPÊ, o qual opera exclusivamente com a utilização de assinaturas eletrônicas simples (Parecer SEMAD/GERAM nº 287/2023 - SEI nº 55010762 e Despacho nº 64/2024/SEMAD/SUBLIFI - SEI nº 55453667). Transcreve-se o seguinte trecho do Parecer SEMAD/GERAM nº 287/2023, para melhor compreensão do tema:

“No que tange à validade das assinaturas eletrônicas simples apostas nos TCAs já emitidos, há possibilidade de anulação desses documentos caso venham a ser questionados judicialmente pelos administrados?”

Para mais, observando a legislação em comento, quais são os tipos de assinatura eletrônica admissíveis para tornar válidas as interações eletrônicas relativas ao preenchimento da Declaração Ambiental do Imóvel, bem como para a aposição de assentimento pelos administrados nos Termos de Compromisso Ambiental?

Opina-se, desde já, considerando as graves consequências oponíveis aos compromitentes inadimplentes, previstas na Cláusula Quinta do Termo de Compromisso Ambiental, e em atenção ao artigo 4º, *caput*, do Decreto nº 10.254, de 2023, que seja, no mínimo, implementada a assinatura eletrônica avançada, baseada, preferencialmente, na plataforma de Assinatura Digital da Rede GOV.BR, para a devida validação das interações eletrônicas relativas aos instrumentos mencionados.

Não obstante, vislumbrando o permissivo admitido no artigo 4º, § 1º, do Decreto nº 10.254, de 2023, sugere-se, ainda, a feitura de avaliação para determinar se os instrumentos em tela exigem cautela máxima, isto é, a implementação de assinatura eletrônica qualificada, que pode ser estabelecida pela autoridade máxima do órgão, caso as especificidades da interação eletrônica em questão o exijam.”

2. A Procuradoria Setorial da SEMAD respondeu à consulta formulada por meio do **Parecer SEMAD/PROCSET nº 5/2024** (SEI nº 55664951), do qual se extraem os seguintes pontos: i) mencionou a legislação aplicável (Decreto estadual nº 10.254/2023, Lei estadual nº 17.039/2010 e Medida Provisória nº 2.200-2/2001), trazendo os conceitos de interação eletrônica e dos tipos de assinaturas eletrônicas existentes (simples, avançada e qualificada), e especificou as situações em que se admite cada tipo de assinatura; ii) o sistema SEI, instituído em Goiás por meio do Decreto nº 8.808/2016, é um exemplo de ferramenta que se utiliza de assinatura eletrônica simples para dar validade a diversos atos da Administração Pública; iii) de acordo com o art. 10, § 2º, da MP nº 2.200-2/2001, havendo nos sistemas mencionados (sistema IPÊ e SEI) a identificação inequívoca do signatário, por meio de verificador que comprove a autenticidade da assinatura, e sendo a comprovação de autoria e integridade admitida pelas partes como válida ou aceita pela pessoa a quem for oposto o documento, não há que se falar em anulação judicial de atos já praticados; iv) entretanto, levando em consideração o disposto no Decreto nº 10.254/2023, sobre os tipos de assinaturas e as respectivas situações em que se aplicam, observou que as assinaturas eletrônicas avançadas, por exigirem maior garantia quanto à autoria, seriam as mais apropriadas em celebrações de contratos, acordos, termos e outros instrumentos bilaterais ou plurilaterais congêneres, bem como em declarações que constituam reconhecimento de fatos e assunção de obrigações, utilizando-se, para tal, a plataforma EXPRESSO, integrada à plataforma de Assinatura Digital da Rede GOV.BR, conforme definido no art. 9º, § 1º, do referido decreto; v) sendo assim, recomendou a adoção da assinatura avançada nos novos termos e declarações emitidos por meio do Sistema IPÊ, utilizando-se para tal a plataforma EXPRESSO, por ser este o canal oficial para a assinatura e a validação eletrônica dos documentos oficiais do Estado que não dispõem de dispositivo próprio e legal de garantia de autenticidade, conforme definido no art. 9º, § 1º, do Decreto nº 10.254/2023, sem prejuízo dos documentos já emitidos por meio de assinatura simples.

3. Eis a síntese do ocorrido. Segue fundamentação.

4. A consulta versa sobre a validade jurídica das assinaturas eletrônicas apostas pelos administrados nas Declarações Ambientais de Imóveis e Termos de Compromisso Ambiental firmados com a SEMAD, realizados no Sistema IPÊ, o qual opera exclusivamente com a utilização de assinaturas eletrônicas simples.

5. A Medida Provisória nº 2.200-2/2001 (que institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia e dá outras providências) estabeleceu uma diferença entre **assinatura eletrônica** e **assinatura digital**. Nos termos da referida MP, assinatura digital é aquela autenticada por certificado digital ICP-Brasil (Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira). A ICP Brasil foi criada pela mencionada Medida Provisória para viabilizar a emissão de certificados digitais no país. O certificado digital é, basicamente, um documento que comprova a autenticidade dos dados e da identidade das pessoas físicas ou jurídicas – como uma identidade virtual. Devido à sua autenticidade, portanto, pode-se dizer que a **assinatura digital** corresponde, no formato eletrônico, à assinatura de próprio punho com reconhecimento de firma. Já a **assinatura eletrônica** é aquela feita eletronicamente, porém não necessariamente com a utilização de certificado digital. Neste caso, podem ser utilizados outros métodos de autenticação, a exemplo do e-mail, pix, selfie, foto de documento de identificação e reconhecimento facial.

6. Com o advento da Lei nº 14.063/2020 (Dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos; e altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, e a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001), houve algumas alterações de nomenclatura. A **assinatura digital**, realizada com certificados emitidos pela ICP-Brasil, agora é denominada "**assinatura eletrônica qualificada**". No caso de assinatura que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de

documentos em forma eletrônica, a denominação é “**assinatura eletrônica avançada**”. Por fim, a lei denomina de “**assinatura eletrônica simples**” aquela que permite identificar o seu signatário ou anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário.

7. Quanto à **validade** da assinatura digital e da assinatura eletrônica, a Medida Provisória nº 2.200-2/2001 estabelece a seguinte diferenciação:

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. Do dispositivo transcrito, se extrai que a validade da assinatura digital (ou melhor, da assinatura eletrônica qualificada) é presumida, enquanto que a validade da assinatura eletrônica (diga-se, assinatura eletrônica simples e avançada) depende da aceitação das partes envolvidas.

9. Na seara processualista, os fatos que gozam de presunção de veracidade possuem tratamento especial, não dependendo de provas, nos termos do art. [374](#) do [CPC](#). Veja-se:

Art. 374. Não dependem de prova os fatos:

I - notórios;

II - afirmados por uma parte e confessados pela parte contrária;

III - admitidos no processo como incontroversos;

IV - em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.

10. A validade da assinatura eletrônica qualificada é presumida e, portanto, independe de prova no processo civil (art. 374, IV, CPC). Por outro lado, o fato de não militar presunção legal de veracidade quanto às assinaturas eletrônicas simples e avançadas não transfere à Administração o **ônus** de comprovar a veracidade da assinatura, conforme se extrai do art. 429 do Código de Processo Civil:

Art. 429. Incumbe o ônus da prova quando:

I - se tratar de falsidade de documento ou de preenchimento abusivo, à parte que a arguir;

II - se tratar de impugnação da autenticidade, à parte que produziu o documento.

11. Caso os Termos de Compromisso Ambiental já emitidos pelo Sistema IPÊ, que utilizam assinaturas eletrônicas simples, venham a ser questionados judicialmente pelos administrados, é possível, **em tese**, a sua anulação, incumbindo o ônus da prova, quando se tratar de impugnação da autenticidade do documento, à parte que o produziu. De se notar que o TCA é assinado apenas pelo interessado na regularização, que se submete, espontaneamente, às condicionantes fixadas pelo algoritmo do sistema, de acordo com as respostas ao questionário, sendo o sistema baseado em declarações unilaterais prestadas pelo proprietário rural. Dessa forma, se é o próprio administrado que “produz” o documento, é dele o ônus da prova quando se tratar da impugnação de sua autenticidade.

12. É importante mencionar que entrou em vigor, em 13 de julho de 2023, a Lei nº 14.620/2023, que, dentre diversos temas, acrescentou o § 4º ao art. 784 do Código Processual Civil (CPC)^[1]. Assim, passou a constar expressamente no Código de Processo Civil que, naqueles títulos executivos extrajudiciais, constituídos ou atestados através de meios eletrônicos, seria admitida "qualquer assinatura eletrônica prevista em lei, dispensada a assinatura de testemunhas quando sua integridade for conferida por provedor de assinatura". Desta forma, o ordenamento jurídico passa a admitir os meios de assinatura eletrônica preceituados no art. 4º da Lei 14.063/2020 como válidos para a constituição de título executivo extrajudicial, sendo eles: a) assinatura eletrônica simples; b) assinatura eletrônica avançada; e c) assinatura eletrônica qualificada. Observa-se, em especial, a dispensa da assinatura de testemunha, quando a integridade for conferida por provedor de assinatura.

13. Embora a alteração legislativa no CPC confira ainda maior segurança jurídica à Administração no que se refere ao uso da assinatura eletrônica simples nos Termos de Compromisso Ambiental emitidos através do Sistema IPÊ, para fins de adequação ao Decreto estadual nº 10.254/2023, seria **recomendável**, de fato, a adoção da **assinatura avançada** nos novos termos e declarações emitidos pelo Sistema IPÊ, utilizando-se para tal a plataforma EXPRESSO, integrada à plataforma de Assinatura Digital da Rede GOV.BR, como sugerido no **Parecer SEMAD/PROCSET nº 05/2024** (SEI nº 55664951).

14. Com esses acréscimos, **aprova-se o Parecer SEMAD/PROCSET nº 05/2024** (SEI nº 55664951), respondendo-se à consulta formulada pela SEMAD nos seguintes termos: i) é possível, em tese, a anulação de Termos de Compromisso Ambiental (TCAs) já emitidos pelo Sistema IPÊ, que utilizam assinaturas eletrônicas simples, caso sejam questionados judicialmente pelos administrados, cabendo o ônus da prova da impugnação da autenticidade ao administrado, pois é ele próprio que produz o documento; ii) para fins de adequação ao Decreto estadual nº 10.254/2023, é recomendável a adoção da assinatura eletrônica avançada nos novos termos e declarações emitidos pelo Sistema IPÊ, utilizando-se para tal a plataforma EXPRESSO, integrada à plataforma de Assinatura Digital da Rede GOV.BR.

15. Matéria orientada, restitua-se os autos à **SEMAD, via Procuradoria Setorial**.

16. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação aos Procuradores do Estado lotados na Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente e na Procuradoria Setorial da SEMAD, bem como à chefia do CEJUR, este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 – GAB.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado

[1] Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;

III - o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas;

IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

V - o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução;

VI - o contrato de seguro de vida em caso de morte;

VII - o crédito decorrente de foro e laudêmio;

VIII - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;

IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;

X - o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas;

XI - a certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei;

XI-A - o contrato de contragarantia ou qualquer outro instrumento que materialize o direito de ressarcimento da seguradora contra tomadores de seguro-garantia e seus garantidores; [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#).

XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

§ 1º A propositura de qualquer ação relativa a débito constante de título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução.

§ 2º Os títulos executivos extrajudiciais oriundos de país estrangeiro não dependem de homologação para serem executados.

§ 3º O título estrangeiro só terá eficácia executiva quando satisfeitos os requisitos de formação exigidos pela lei do lugar de sua celebração e quando o Brasil for indicado como o lugar de cumprimento da obrigação.

§ 4º 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. [\(Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023\)](#).



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 25/02/2024, às 10:46, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

[http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **56974440** e o código CRC **3B66FBE6**.



Referência: Processo nº 202200017004744



SEI 56974440