



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

Processo nº 1490.01.0002046/2022-56

**INTERESSADO:** Diretoria Central de Normatização e Otimização – DCNO/SCCP  
/SCGI/SEGOV.

**NÚMERO:** 063/2022

**DATA:** 15/03/2022.

**EMENTA:** Consulta acerca da possibilidade de dispensa de assinatura de testemunhas em termos de convênios e parcerias produzidos e geridos no Portal Sigcon – Decretos Estaduais nº 46.319/2013 e nº 47.132/2017.

**I. RELATÓRIO:**

1. Chega a esta Assessoria Jurídica o Processo SEI nº 1490.01.0002046/2022-56, o qual encaminha a Consulta Jurídica SEGOV/DCNO (43259538), oriunda da Diretoria Central de Normatização e Otimização desta Pasta que, em síntese, solicita:

[...]

*Portanto, diante do exposto, solicitamos parecer dessa Assessoria Jurídica quanto à legalidade desta Secretaria de Estado de Governo estabelecer a assinatura eletrônica dos documentos produzidos e geridos no Sigcon como único meio de aferição de autenticidade, integridade e legibilidade destes, **dispensando assim o requisito da assinatura de duas testemunhas.**" (grifo nosso)*

2. Registra-se que o processo é composto pela consulta, a qual foi apresentada de forma genérica, e das cópias da lei, decretos e acórdão mencionados na consulta. Nesse sentido, esta manifestação se dará em tese ante a ausência de apresentação de caso concreto.
3. É o relatório no que interessa.

**II. PARECER:**

## DO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA CONSULTA

4. Preliminarmente, vale suscitar que na presente análise, **esta Assessoria Jurídica se reserva, tão somente, às questões jurídicas que envolvem a consulta**, sendo defeso adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, conforme Resolução AGE nº 93/2021<sup>[1][2]</sup>.
5. Produzidos tais esclarecimentos, passa-se ao exame do expediente propriamente dito.

## FUNDAMENTAÇÃO

6. A presente análise se dará à luz da legislação pertinente, da qual destacam-se os Decretos Estaduais nº 46.319/2013<sup>[3]</sup>, nº 47.132/2017<sup>[4]</sup> e nº 48.138/ 2021<sup>[5]</sup>.
7. Como inicialmente informado o setor consulente questiona acerca da possibilidade de dispensa de exigência de assinatura de testemunhas nos documentos eletrônicos produzidos e geridos no Sistema Sigcon. Neste ponto, necessário esclarecer o alcance da presente consulta, haja vista que, dentre os documentos elaborados dentro do referido sistema, os únicos que ensejam a assinatura por duas testemunhas são os termos de convênios e os de parcerias, de forma que a análise jurídica se dará apenas a luz dos referidos instrumentos.
8. O setor consulente esclarece:

*[...] a autoria, autenticidade e integridade dos documentos eletrônicos produzidos e geridos no Sistema ficam asseguradas mediante a utilização de assinatura eletrônica, avançada ou qualificada, efetuada no próprio Sigcon.*

*Cabe pontuar que a assinatura avançada consiste em um meio de comprovação admitido pelas partes como válido, e a assinatura qualificada segue os padrões de certificação definidos pela Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Ambas as modalidades apresentam a mesma validade no âmbito do Sigcon, em conformidade ao previsto no art. 6 do Decreto Estadual nº 47.222, de 2017, que regulamenta o uso do meio eletrônico para prática de atos e tramitação de processos administrativos pública, direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo:*

*Art. 6º – A autoria, a autenticidade e a integridade dos documentos e da assinatura nos processos administrativos eletrônicos poderão ser obtidas por meio de certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil –, observados os padrões definidos por essa Infraestrutura.*

*§ 1º – O disposto no caput não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem identificação por meio de nome de usuário e senha.*

*§ 2º – O disposto neste artigo não se aplica a situações que permitam identificação simplificada do interessado ou nas hipóteses legais de anonimato*

*Não obstante as assinaturas eletrônicas disponíveis no Sigcon preencham os requisitos legais e, por consequência, assegurem a autoria, a autenticidade e a integridade dos documentos eletronicamente assinados, permanece como requisito para reconhecimento da ausência de vícios do processo a assinatura de duas testemunhas de eventual documento produzido no Sistema.*

*A exigência de tal ato processual tem como fundamento o preceituado no art. 784 do Código de Processo Civil, que enumera os títulos executivos extrajudiciais. Conforme elencado no inciso III do dispositivo, para que um documento particular assinado pelo devedor seja executado extrajudicialmente, é preciso que nele conste a assinatura de duas testemunhas. **À vista disso, os processos administrativos eletrônicos do Sigcon requerem o reconhecimento de testemunhas como meio de comprovação da certeza da obrigação neles prevista. [...]** (g.n.)*

9. Importante frisar, que, por força do disposto no art.116 da Lei Federal nº 8666/1993, as regras estabelecidas para os contratos administrativos **“se aplicam, no que couber aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”**.
10. Destarte, os contratos, e por conseguinte, demais ajustes subsumidos à lei de licitações ainda vigente, *“regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”*, conforme art. 54 da referida lei.
11. Analisando-se a referida lei constata-se o silêncio do normativo quanto ao ponto objeto da consulta, visto que não se verifica a exigência de aposição de assinatura de testemunhas como condição para formalidade do ato, tampouco como requisito de validade ou eficácia do ajuste.
12. No mesmo sentido não se observa nas normas de direito privado a exigência de tal requisito como condição para validade ou eficácia do instrumento particular de contrato ou instrumento análogo.
13. Importante neste ponto diferenciar a condição de validade ou eficácia de um documento, do atributo de exequibilidade de um título. O art. 784, inciso III do Código de Processo Civil, citado na consulta, que dispõe ser exigida a subscrição por duas testemunhas para que o ajuste seja considerado título executivo extrajudicial, se refere a característica de exequibilidade do título, o que não se confunde com a validade ou eficácia do mesmo.

14. No tocante a prerrogativa de exequibilidade do título, importante destacar que a exigência de subscrição do documento por duas testemunhas não abrange os documentos classificados como “públicos”. É o que se depreende da leitura do art. 784 do Código de processo Civil, *in verbis*:

Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

[...]

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

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

[...]

14. Quanto a definição de documento público e sobre a executividade deste, destaque-se que o Superior Tribunal de justiça classifica, desde a égide do Código de Processo Civil anterior, o contrato administrativo, e, por analogia os demais ajustes, como documento público, senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO.SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. PRECEDENTES.

1. Trata-se de Embargos de Divergência em que a parte embargante alega divergência entre acórdãos proferidos pela Primeira Turma, nos quais foram apresentados resultados diversos quanto à natureza jurídica de título executivo extrajudicial de contrato celebrado entre pessoa jurídica de direito privado e sociedade de economia mista com participação acionária majoritária de ente estatal (Companhia Rio Grandense de Saneamento - Corsan), integrante da administração indireta do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 585, II, do CPC/1973.

2. A discussão central apresentada é se o contrato celebrado entre particulares e sociedade de economia mista que compõe a administração indireta de ente federativo é documento hábil à promoção de ação de execução por título extrajudicial, nos termos do art. 585, II, do CPC/1973

[...]

**8. A jurisprudência do STJ, ao interpretar o disposto no art. 585, II, do CPC, firmou entendimento de que o contrato administrativo celebrado com base na Lei 8.666/1993 possui natureza de documento público, tendo em vista emanar de ato do Poder Público.** A propósito: AgRg no AREsp 76.429/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 7/3/2013; REsp 879.046/DF, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 18/6/2009. Precedentes: AgRg no AREsp 76.429/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 7/3/2013; REsp 1.099.127/AM, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 24/2/2010; REsp 879.046/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira

Turma, DJe 18/6/2009; REsp 746.487/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 26/8/2008, DJe 11/9/2008.

9. No caso concreto, mesmo que, ad argumentandum tantum, defenda-se a condição de documento privado do contrato administrativo celebrado pelas partes, nos termos do art. 585, II, do CPC/1973, não afasta a qualidade de título executivo extrajudicial do negócio jurídico celebrado com aptidão para instruir ação de execução.

10. Embargos de Divergência não providos.(EDv nos EREsp 1523938/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/08/2018, DJe 13/11/2018).

15. Conforme demonstrado nos autos da consulta, o STJ também já manifestou acerca dos contratos formalizados em meio eletrônico

RECURSO ESPECIAL. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. EXECUTIVIDADE DE CONTRATO ELETRÔNICO DE MÚTUO ASSINADO DIGITALMENTE (CRIPTOGRAFIA ASSIMÉTRICA) EM CONFORMIDADE COM A INFRAESTRUTURA DE CHAVES PÚBLICAS BRASILEIRA. TAXATIVIDADE DOS TÍTULOS EXECUTIVOS. POSSIBILIDADE, EM FACE DAS PECULIARIDADES DA CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO, DE SER EXCEPCIONADO O DISPOSTO NO ART. 585, INCISO II, DO CPC/73 (ART. 784, INCISO III, DO CPC/2015). QUANDO A EXISTÊNCIA E A HIGIDEZ DO NEGÓCIO PUDEREM SER VERIFICADAS DE OUTRAS FORMAS, QUE NÃO MEDIANTE TESTEMUNHAS, RECONHECENDO-SE EXECUTIVIDADE AO CONTRATO ELETRÔNICO. PRECEDENTES.

1. Controvérsia acerca da condição de título executivo extrajudicial de contrato eletrônico de mútuo celebrado sem a assinatura de duas testemunhas.

2. O rol de títulos executivos extrajudiciais, previsto na legislação federal em "numerus clausus", deve ser interpretado restritivamente, em conformidade com a orientação tranquila da jurisprudência desta Corte Superior.

3. Possibilidade, no entanto, de excepcional reconhecimento da executividade de determinados títulos (contratos eletrônicos) quando atendidos especiais requisitos, em face da nova realidade comercial com o intenso intercâmbio de bens e serviços em sede virtual.

4. Nem o Código Civil, nem o Código de Processo Civil, inclusive o de 2015, mostraram-se permeáveis à realidade negocial vigente e, especialmente, à revolução tecnológica que tem sido vivida no que toca aos modernos meios de celebração de negócios, que deixaram de se servir unicamente do papel, passando a se consubstanciar em meio eletrônico. 5. A assinatura digital de contrato eletrônico tem a vocação de certificar, através de terceiro desinteressado (autoridade certificadora), que determinado usuário de certa

assinatura a utilizara e, assim, está efetivamente a firmar o documento eletrônico e a garantir serem os mesmos os dados do documento assinado que estão a ser sigilosamente enviados.

6. Em face destes novos instrumentos de verificação de autenticidade e presencialidade do contratante, possível o reconhecimento da executividade dos contratos eletrônicos.

7. Caso concreto em que o executado sequer fora citado para responder a execução, oportunidade em que poderá suscitar a defesa que entenda pertinente, inclusive acerca da regularidade formal do documento eletrônico, seja em exceção de pré-executividade, seja em sede de embargos à execução.

8. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(REsp 1495920/DF, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/05/2018, DJe 07/06/2018)

16. Modo outro, há que se levar ainda em conta o precedente do Tribunal de Contas da União, consubstanciado no Acórdão nº 478/2017 - Plenário, em que, a título de observação, recomenda que seria desejável que se “observasse a necessidade da assinatura de duas testemunhas em um termo aditivo, visando conferir eficácia executiva ao documento:

1. Processo TC-032.051/2015-8 (MONITORAMENTO EM AUDITORIA DE CONFORMIDADE)

[...]

1.7.1. determinar à Controladoria Geral da União que, por ocasião do Relatório de Fiscalização Anual das Contas da FUFMT, avalie o integral cumprimento à determinação do item 9.1.4 do Acórdão 1415/2016-Plenário;

1.7.2. **dar ciência à FUFMT que o 7º Termo Aditivo ao Contrato 164/FUFMT/2013 não foi assinado por duas testemunhas, fato que lhe retira o desejável caráter de título executivo** (Lei 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil, art. 784, inciso III). (ACÓRDÃO Nº 478/2017 - TCU – Plenário)

17. Não obstante todo o exposto, é preciso também observar o que dispõe a legislação estadual que disciplina a matéria no tocante a celebração de convênios e parcerias pela Administração pública. Neste sentido, destaque-se a exigência insculpida no *caput* do art. 28 do Decreto nº 46.319/2013 a saber:

Art. 28 – O instrumento de convênio de saída será **obrigatoriamente assinado e rubricado pelas partes e por duas testemunhas**, que deverão estar devidamente identificadas, com nome completo, CPF e endereço.

18. No mesmo sentido, devem ser observados os termos das minutas padrão de convênio e

parcerias, às quais foram aprovadas pela Advocacia Geral do Estado, em respeito ao disposto nos art. 72 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015 e art. 102 do Decreto nº 47.132/2017, bem como os termos do Parecer Referencial nº 16.200/2020.

19. Desse modo, em que pese não haver óbice na legislação federal quanto a dispensa da exigência de subscrição de duas testemunhas nos instrumentos de convênios e parcerias, entende-se que, atualmente, **o conjunto normativo que disciplina a matéria no âmbito estadual, é no sentido da necessária subscrição de duas testemunhas no documento.** Nesta mesma linha, foram elaborados os modelos padronizados pela Advocacia Geral do Estado os quais guardam consonância com a legislação estadual em vigor. Logo, seria necessária alteração do normativo estadual neste ponto, para que fosse juridicamente possível a dispensa da assinatura por testemunhas nos termos de convênios e parcerias.

20. Não obstante o exposto nesta manifestação jurídica, considerada a relevância, bem como o impacto do tema aqui tratado, sugere-se a submissão desta Nota Jurídica à Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado.

### III. CONCLUSÃO:

21. Considerando o exposto, nos limites da análise jurídica, ressalvados os aspectos técnicos, os juízos de oportunidade e conveniência, esta Assessoria Jurídica entende respondidos os questionamentos suscitados pela Diretoria Central de Normatização e Otimização desta SEGOV.

22. Todavia, considerando o disposto no art. 4º, VIII da Resolução AGE nº 93/2021[6], sugerimos a submissão desta Nota Jurídica à Consultoria Jurídica da AGE.

Esta é a Nota Jurídica que submetemos à consideração superior para aprovação final.

**Glaice Aparecida Batista**

Assessora Jurídica

Matrícula 44.098-8 / OAB/MG 157.670

De acordo:

**Maria Eduarda Lins Santos de Almeida**

Procuradora do Estado

Assessora Jurídica-Chefe

## MASP 1.332.917-2/ OAB/MG 144.211

---

[1] RESOLUÇÃO AGE Nº 93, de 25 de fevereiro de 2021 - Dispõe sobre a organização e os procedimentos da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado e suas unidades jurídicas.

Art. 1º – A Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado é a unidade de execução encarregada de prestar e coordenar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, na forma desta Resolução.

(...)

Art. 3º – À Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado serão subordinadas tecnicamente as Assessorias Jurídicas das secretarias de Estado e órgãos autônomos e as Procuradorias Jurídicas das Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes. (...)

Art. 8º – A manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

[2] Decreto 47.792, de 18.12/2019 - Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Governo.

Art. 6º – A Assessoria Jurídica é unidade setorial de execução da Advocacia-Geral do Estado – AGE, à qual se subordina jurídica e tecnicamente, competindo-lhe, na forma da Lei Complementar nº 75, de 13 de janeiro de 2004, da Lei Complementar nº 81, de 10 de agosto de 2004, e da Lei Complementar nº 83, de 28 de janeiro de 2005, cumprir e fazer cumprir, no âmbito da Segov, as orientações do Advogado-Geral do Estado no tocante a: (...).

[3] Decreto nº 46.319, de 26.09.2013 - Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências.

[4] Decreto nº 47.132, de 20.01.2017 - Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.

[5] Decreto nº 48.138, de 17.02.2021 - Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais, no âmbito do Poder Executivo.

[6] Art. 4º – São atribuições da Consultoria Jurídica:



(...)

VIII – promover o alinhamento e a uniformização das consultas e teses jurídicas emitidas pelas unidades dispostas nos arts. 2º e 3º desta Resolução, bem como pelas Advocacias Regionais do Estado, quando for o caso, por meio, inclusive, da divulgação periódica de ementário de manifestações jurídicas;



Documento assinado eletronicamente por **Maria Eduarda Lins Santos de Almeida, Procurador(a) Chefe**, em 30/03/2022, às 15:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Glaice Aparecida Batista, Assessor(a)**, em 30/03/2022, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **43554782** e o código CRC **799ADA82**.