

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202000024001805

INTERESSADO: GABINETE DO PRESIDENTE

ASSUNTO: CONSULTA – PROJETO DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL.

**DESPACHO N° 1659/2020 - GAB**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSULTA. ATIVIDADE DE CERTIFICAÇÃO DIGITAL. IMPOSSIBILIDADE DO EXERCÍCIO NO ÂMBITO DA JUCEG. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA LEGAL. LEI FEDERAL N° 8.934/1994.

1. Neste feito, o Presidente da Junta Comercial do Estado de Goiás – JUCEG, por meio do **Ofício n° 1260/2020 – JUCEG** (000014247033), solicita orientação sobre o propósito da entidade de implementar o Projeto Certificado Digital, que tem por objetivo geral a comercialização e emissão de certificados digitais aos cidadãos e empresários, bem como a emissão aos órgãos do Estado de Goiás a preço de custo, especificamente sobre os seguintes pontos:

a) Qual o modelo de processo licitatório seria adequado à escolha de uma Autoridade Certificadora de forma a garantir o menor preço possível no valor de geração do certificado, sem que para isso a JUCEG tenha que realizar um desembolso financeiro para a compra antecipada do produto? b) Esta Autarquia poderá incluir essa atividade de emissão de certificado digital, inclusive constando na sua tabela de preços, ao tornar-se uma Autoridade de Registros vinculada ao ITI? c) em caso de inviabilidade da cobrança destes serviços, quais os procedimentos deverão ser tomados para legalizar a prestação destes serviços pela JUCEG?

2. Após o levantamento de iniciativas semelhantes em outras Juntas Comerciais (JUCESP, JUCEMG e JUCEPA), a Gerência de Tecnologia e Redesim anota que a **IN DREI N° 81** (000014523436) prevê em seu art. 129, § 3º, que *As Juntas Comerciais podem suplementar a tabela de preços mencionados no caput com a criação de serviços de natureza administrativa, e que as iniciativas apontadas precedem a essa previsão normativa. Assim, questiona se essa nova previsão legal permite que as Juntas Comerciais incluam novas atividades em seu rol de serviços. E se “essa definição de serviços de natureza administrativa pode ser a comercialização e emissão de certificados digitais”.*

3. A Procuradoria Setorial da entidade enfrentou preliminarmente as questões de ordem constitucional e legal sobre o projeto proposto e opinou, via **Parecer PROCSET n° 216/2020, pela impossibilidade jurídica da prestação do serviço de certificação digital pela JUCEG**, pelos motivos que seguem sintetizados:

i) A Constituição Federal de 1988 reserva ao Estado a atuação em atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, na forma da lei. Nessas condições, a ampliação do rol de atividades da Junta Comercial, pessoa jurídica de direito público interno (autarquia), integrante da Administração Pública indireta, depende de autorização legislativa da União, e inexistente na legislação aplicável à JUCEG (**art. 8º da Lei 8.934/1994, art. 7º do Decreto nº 1.800/1996 e art. 4º do Decreto estadual nº 9.596/2020**), a atribuição de fornecimento de serviços na área de certificação digital;

ii) nas hipóteses em que há a atuação do Estado em atividades econômicas do setor privado, o que normalmente se efetiva por intermédio de empresas estatais (§ 2º do art. 173 da CF), ele se submete ao regime jurídico de direito privado, o que significa dizer que disso decorrem várias repercussões jurídicas, tais como o pagamento de tributos pelas vendas de certificados digitais; risco de ajuizamento de ações judiciais por servidores públicos do quadro da JUCEG, uma vez que não há na **Lei nº 15.677/2006** a previsão de cargos ou funções voltadas à execução das atividades ligadas ao serviço de fornecimento de certificação digital e a eventual responsabilização contratual ou extracontratual da entidade em casos de uso indevido dos certificados digitais por ela emitidos na qualidade de autoridade de registro;

iii) a previsão contida no **art. 8º da Medida Provisória (MP) nº 2.200-2/01**, segundo a qual órgãos e entidades públicas podem se credenciar como Autoridade Certificadora (AC) ou Autoridade de Registro (AR), deve ser interpretada de forma sistêmica e compatibilizada com o arranjo estrutural e funcional da Administração Pública, tal como delineada na Constituição e na legislação infraconstitucional; e

iv) o serviço de venda de emissão, distribuição, revogação e gerenciamento de certificação digital para comercialização e consumo do próprio Estado não se insere no conceito de serviço de natureza administrativa de que trata o **§ 3º do art. 129 da IN DREI Nº 81 (000014523436)**, pois aludido dispositivo legal deve ser contextualizado no âmbito dos serviços registrares e não pode ser entendido como uma autorização para criação indistinta de serviços, até porque não se trata de instrumento adequado para este fim.

4. Ao final, o parecerista, ao encaminhar o feito à Presidência da JUCEG, registra a necessidade de que a autoridade se manifeste sobre a *conveniência e oportunidade no desenvolvimento da atividade aqui mencionada, bem como da contratação da pessoa jurídica para os fins almejados*. E ainda que o objeto da consulta não se enquadra em nenhuma das hipóteses do Decreto nº 7.256/2011 e Portaria PGE nº 127/180-GAB, e que o tema poderá ser de interesse para orientar consultas formuladas por outros entes da Administração Pública estadual, razão pela qual o feito veio a esta Casa, por meio do **Despacho nº 1253/2020 (000014930799)**, para *conhecimento e manifestação quanto a possibilidade jurídica do pleito, pela JUCEG ou por outros órgãos da Administração Pública*.

5. Corretas as ilações consignadas no **Parecer PROCSET nº 216/2020 (000014617453)**, que acolho por seus próprios fundamentos. A tecnologia do certificado digital visa assegurar a autenticidade de documentos ou transações e evitar fraudes. O certificado digital é uma identidade virtual que tem por objetivo confirmar a identidade do usuário no ambiente digital a partir de criptografia, de maneira eficaz e segura, podendo a assinatura digital a partir do certificado ter validade jurídica. De fato, esta atividade extrapola a competência legal definida à JUCEG (Lei nº 8.934/1994 e normas regulamentadoras), tornando inviável a sua assunção pela entidade consulente, em respeito ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, CF). O comando do art. 8º da MP nº 2.200-2/2001 não é suficiente para inserir a certificação digital no feixe de competência das juntas comerciais. Ademais, a suplementação de preços prevista no § 3º do art. 129 da IN DREI nº 81/2020 está adstrita aos serviços de natureza administrativa relacionadas às funções próprias da JUCEG, descritas na lei de regência (Lei nº 8.934/1994).

6. Vale ainda reforçar que a **Lei nº 15.677/2006**, ao tratar dos cargos do quadro de pessoal da JUCEG, não contempla o desempenho de funções relacionadas à venda de certificado digital, bem como as situações dela decorrentes (garantia, assistência técnica ou qualquer outro elemento relacionado com essa atividade), situação que pode estimular o ajuizamento de ações judiciais pleiteando o

reconhecimento do desvio de função e dos direitos a ele inerentes, problema vivenciado pela Junta Comercial de Minas Gerais que, inclusive, impulsionou o encerramento da respectiva atividade, que se resumia na venda do certificado digital sem que a correspondente emissão fosse feita por ela. Também é preciso alertar que atribuições como essas tampouco poderiam ser executadas por servidores comissionados, dada a adstrição às funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF).

7. Por fim, observo que a análise sobre a possibilidade do desenvolvimento da atividade de certificação digital por outros órgãos da Administração Pública deve ser realizada de forma individualizada, diante da respectiva legislação aplicável, na medida em que cada qual tem suas particularidades a serem consideradas.

8. Orientada a matéria, encaminhem-se os presentes autos à **JUCEG, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento do teor deste pronunciamento. Antes, porém, cientifiquem-se às **Chefias das Procuradorias Setoriais dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, bem como ao CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 06/10/2020, às 10:26, 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?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 **000015605862** e o código CRC **C0AB93BE**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202000024001805



SEI 000015605862