

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 7.750, DE 2010

(Apensados os Projetos de Lei nº 3.492, de 2012 e Projeto de Lei nº 4.646, de 2012)

Altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para atualizar a terminologia referente ao Registro Público de Empresas e Atividades Afins.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado RENATO MOLLING

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.750, de 2010, de autoria do Senado Federal, altera a Lei nº 8.934, de 1994, e a Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), para atualizar a terminologia referente ao Registro Público de Empresas e Atividades Afins.

O projeto tem por finalidade alterar terminologias referentes ao direito empresarial constantes na referida Lei nº 8.934, de 1994, que “dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências”, bem como modificar, no Código Civil, as denominações “Registro Público de Empresas Mercantis” para “Registro Público de Empresas e Atividade Afins”, e “juntas comerciais” para “juntas empresariais”.

Diversas alterações na Lei nº 8.934, de 1994, são propostas. Essencialmente, as atualizações terminológicas são as seguintes:

- alteração de “Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins” para “Registro Público de Empresas e Atividades Afins”;
- de “empresas mercantis” para “empresas”;
- de “firmas individuais e das sociedades mercantis” para “empresas”;
- de “firma individual ou sociedade” para “empresa”;
- de “Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis” para “Sistema Nacional de Registro de Empresas”;
- de “juntas comerciais” para “juntas empresariais”;
- de “Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo” para “Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior”;
- de “intérpretes comerciais” para “intérpretes empresariais”;
- de “práticas mercantis” para “práticas empresariais”;
- de “órgãos locais do registro de comércio” para “órgãos locais do registro de empresas”;
- de “titulares de firma mercantil individual” para “empresários”;
- de “sociedade mercantil” para duas designações alternativas distintas: (i) “sociedade empresária” ou (ii) “empresa”;
- de “direito comercial” para “direito empresarial”;
- de “agentes auxiliares do comércio” para “agentes auxiliares da empresa”;
- de “atos constitutivos de firma individual e de sociedades” para “atos constitutivos de empresa”;
- de “atividade mercantil” para “atividade empresarial”;
- de “comércio” para “atividade empresarial”;
- de [atos] “que possam interessar ao empresário e às empresas mercantis” para [atos] “que possam interessar às empresas”; e

- de “cadastro nacional das empresas mercantis” para “cadastro nacional de empresas”.

Não obstante, há ainda outras alterações pontuais, como por exemplo:

- de “na forma de lei própria” para “na forma da lei própria”;

- de “funções executora e administradora dos serviços de registro” para “funções executora e administrativa dos serviços de registro”;

- de “não dará andamento a qualquer documento” para “não dará andamento a nenhum documento”;

- de “com vistas à” para “visando à”; e

- as referentes a questões ortográficas, face ao Decreto nº 6.583, de 2008, que Promulga o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Durante a tramitação da proposição no Senado Federal, foi destacado, em parecer aprovado no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa Legislativa que, em consonância com as alterações propostas, “*o Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC) deveria passar a denominar-se Departamento Nacional de Registro de Empresas (DNRE)*”, mas que essa modificação deixou de ser proposta por ter sido entendido que se trata de “*de competência privativa do Presidente da República*”.

No Senado Federal, o projeto, de autoria do senador Papaléo Paes, foi originalmente apresentado como PLS nº 545, de 2007. Originalmente, a justificação do autor mencionava, entre outros aspectos, que o trabalho de atualização terminológica das leis é indispensável ao esclarecimento de seu conteúdo e à facilitação de sua compreensão pelo cidadão comum, sendo que, com o advento do Código Civil, de 2002, não apenas foram incorporados direitos materiais até então inéditos, mas também inauguradas novas terminologias.

No prazo regimental, foram apresentadas ao PL nº 7.750, de 2010, as emendas nº 1, de autoria do deputado Regis de Oliveira, e nº 2, de autoria do Deputado Gonzaga Patriota.

A **Emenda nº 1** pretende alterar o art. 37 da Lei nº 8.934, de 1994, de forma a conferir nova redação ao inciso II e a incluir o inciso VI no referido dispositivo.

Os cinco incisos vigentes do art. 37 estabelecem requisitos para os pedidos de arquivamento nas juntas comerciais. O inciso II em vigor estabelece a necessidade de o titular ou o administrador de empresas mercantis prestar declaração de que não se encontra impedido de exercer o comércio ou a administração de sociedade mercantil, em virtude de condenação criminal. Por sua vez, a nova redação proposta para esse inciso II dispõe em síntese que deverá ser o titular quem prestará a declaração de que não está impedido de exercer a atividade empresarial em virtude de condenação criminal.

Já o novo inciso VI proposto estabelece que, para o cumprimento do disposto no art. 1.011 do Código Civil, serão exigidas, para registros e alterações de documentos e atos, certidões em nome do administrador, sendo as civis e criminais expedidas pelo Distribuidor Judicial ou pelo Ofício do Registro de Distribuição, e as de interdições e tutelas pelo ofício respectivo.

De acordo com a justificação do autor da emenda, os crimes relacionados no art. 1.011 do Código Civil são graves e não podem ser substituídos por uma simples declaração do próprio interessado.

A **Emenda nº 2** pretende alterar os mesmo dispositivos que são objeto da Emenda nº 1. A redação do inciso II é essencialmente a mesma da apresentada na Emenda nº 1, e a redação para o novo inciso VI é muito próxima à da referida emenda, com a diferença que a certidão criminal será expedida pelo Distribuidor Judicial ou pelo Ofício do Registro de Distribuição, e as de interdições e tutelas pelo Ofício do Registro Civil de Pessoas Naturais com atribuição de interdições e tutelas.

De acordo com a justificação do autor da emenda, *“uma certidão oficial, com fé pública de quem a expede, não pode ser substituída por uma simples declaração do interessado (...) sendo certo que a obtenção de uma certidão, com fé pública, é bastante célere, não trazendo sua apresentação problema para o registro comercial.”*

Em abril de 2012, este relator apresentou parecer pela aprovação da proposição, nos termos de substitutivo que apresentou, e pela rejeição das emendas nºs 1 e 2 apresentadas à proposição. No prazo regimental, foram apresentadas, pelo Deputado João Bittar, 4 emendas ao substitutivo apresentado.

A **Emenda nº 1 ao substitutivo** pretende conferir redação diversa ao art. 32, inciso II, alínea “a” da Lei nº 8.934, de 1994. A redação pretendida pela emenda busca estipular que não sejam arquivados no Registro Público de Empresas e Atividades Afins os documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de cooperativas. De acordo com a justificação do autor da emenda, a proposta busca rever o tratamento dado às cooperativas, sujeitas a regramento especial, de forma a tornar as disposições legais compatíveis com sua natureza simples de que trata o art. 982, parágrafo único, do Código Civil.

A **Emenda nº 2 ao substitutivo** busca alterar a redação proposta ao art. 32, inciso II, alínea “e” da Lei nº 8.934, de 1994. A redação pretendida pela emenda propõe dispor que não sejam arquivados no Registro Público de Empresas e Atividades Afins os documentos que sejam atribuídos a outro órgão ou serviço de registro público específico. De acordo com a justificação do autor da emenda, faz-se necessário circunscrever ao âmbito de cada órgão ou serviço de registros públicos a prática exclusiva dos atos a eles atribuídos, evitando-se a multiplicidade de registros e consequente dificuldade de sua localização.

A **Emenda nº 3 ao substitutivo** pretende alterar a redação proposta ao art. 7º da Lei nº 8.934, de 1994. Sob a atual redação em vigor do dispositivo, o referido artigo dispõe que *as juntas comerciais poderão desconcentrar os seus serviços, mediante convênios com órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, preservada a competência das atuais delegacias*. O substitutivo, por sua vez, tão somente altera a denominação “juntas comerciais” para “juntas empresariais”. Já a emenda sob análise pretende estipular que os mencionados convênios possam ser celebrados *com os serviços análogos de registro civil de pessoas jurídicas da mesma unidade federativa e nos limites territoriais de sua competência, ou, justificadamente, com órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, preservada a competência das atuais delegacias*. De acordo com a justificação do autor da emenda, a desconcentração dos serviços de registros públicos é recomendável de forma a ser obtida maior eficiência na prestação do serviço público.

A **Emenda nº 4 ao substitutivo** busca modificar a redação proposta ao art. 1150 da Lei nº 10.406, de 2002 – Código Civil. O referido artigo do Código dispõe essencialmente que *o empresário e a sociedade empresária vinculam-se ao Registro Público de Empresas Mercantis a cargo das Juntas Comerciais, e a sociedade simples ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas*. O substitutivo, por sua vez, apenas altera as denominações “juntas comerciais” para “juntas empresariais” e “Registro Público de Empresas Mercantis” para “Registro Público de Empresas e Atividades Afins”. Já a emenda em questão busca estabelecer também que o empreendedor individual deverá ser registrado junto ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas. De acordo com a justificação do autor da emenda, é necessário tornar expressa a figura do empreendedor individual previsto *caput* e no parágrafo único do art. 966 do Código Civil, reconhecendo pessoas que não tem organização empresarial e que, por tanto, não podem ser chamadas de empresários.

Há ainda que ser destacado que, em maio de 2012, o PL nº 3.492, de 2012, de autoria do Deputado Carlos Sampaio, foi apensado a este PL nº 7.750, de 2010, em decorrência do deferimento do Requerimento nº 5050, de 2012, de autoria do Deputado Eli Corrêa Filho. Expôs o autor do requerimento que a tramitação conjunta das referidas proposições era necessária pois ambas alteram a Lei nº 8.934, de 1994, de maneira que, por tratarem de mesmo assunto, a apensação seria aconselhável de forma a evitar a possibilidade de surgirem soluções conflitantes.

Por sua vez, este relator do PL nº 7.750 apresentou, ao Exmo. Sr. Presidente desta Câmara dos Deputados, o Requerimento nº 5542, de 2012, que solicitou a desapensação do referido PL nº 3.492, de 2012. De acordo com o Requerimento.

De acordo com a justificação de nosso Requerimento, o PL nº 7.750, de 2010, tão somente propõe a atualização da terminologia empregada na Lei de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, que é a referida Lei nº 8.934, de modo a adequá-la à terminologia correntemente empregada no direito societário brasileiro. Desta forma, foi ponderado que não seria cabível introduzir, na revisão desta Casa ao referido PL nº 7.750/10, já aprovado no Senado Federal, quaisquer modificações de mérito à Lei de Registros Públicos, uma vez que uma iniciativa nesse sentido feriria o objetivo da proposição.

Mais especificamente, foi argumentado que o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, estabelece que cada lei tratará de um único objeto, e não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada

por afinidade, pertinência ou conexão. Como o objeto da lei resultante da proposição é a atualização de terminologias, as alterações de mérito pretendidas pelo PL nº 3.492/12 não deveriam ser apreciadas em conjunto ao PL nº 7.750/10. Assim, tratar-se de proposições que deveriam ter tramitações distintas, por apresentarem objetos diversos.

No mesmo sentido, foi mencionado que, nos termos do art. 142 do Regimento Interno desta Casa, que trata da apensação de proposições, a tramitação conjunta não deveria ocorrer uma vez que as proposições em questão não versam sobre matéria idêntica ou correlata pois, apesar de tratarem do mesmo diploma legal, apresentam objetivos claramente distintos, o que impossibilitaria sua tramitação conjunta.

Já em julho de 2012, foi indeferido, nos termos do art. 142 do Regimento Interno desta Câmara dos deputados, o pedido de desapensação contido no Requerimento nº 5542/2012, em decorrência do entendimento que a referida apensação se deu nos moldes regimentais.

Assim, o Projeto de Lei nº 3.492, de 2012, de autoria do Deputado Carlos Sampaio, apensado, altera a Lei nº 8.934, de 1994, para tornar mais rigorosos os atos empresariais levados a registro nas Juntas Comerciais. Desta forma, modifica a redação do art. 63 do referido diploma legal, de forma a estabelecer que os atos levados a arquivamento nas juntas empresariais devem conter reconhecimento de firma, sendo que, no caso de constituição e alteração contratuais e de procurações, esse reconhecimento será por autenticidade. Em oposição, a redação vigente para o *caput* do dispositivo estabelece que esses atos são dispensados de reconhecimento de firma, exceto quando se tratar de procuração.

Adicionalmente, o projeto estabelece, por meio do § 1º do referido artigo, que as modificações dos atos constitutivos das pessoas jurídicas que envolvam constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis devem ser realizadas por meio de escritura pública. Por fim, dispõe ainda os demais atos levados a arquivamento nas juntas empresariais, não mencionados no *caput* ou no § 1º do art. 63 da Lei nº 8.934, de 1994, devem conter reconhecimento de firma por semelhança.

De acordo com a justificação do autor, a proposta visa prevenir litígios e proteger a população, e menciona que o reconhecimento de firma por autenticidade efetuado pelo tabelião de notas garante a segurança jurídica da sociedade e evita fraudes. Argumenta ainda que alguns estados da federação, como Paraná, Mato-Grosso, Goiás, Tocantins e Rio de Janeiro,

dentre outros, já estabeleceram a exigência da intervenção notarial nos atos relativos a arquivamento em suas respectivas Juntas Comerciais. Ademais, afirma que o reconhecimento de firma por autenticidade nos documentos arquivados nas juntas comerciais seria suficiente para afastar inúmeras fraudes e golpes praticados por falsos empresários.

No que se refere aos direitos reais, o autor menciona que os atos constitutivos das pessoas jurídicas, bem como sua transformação, incorporação, cisão ou fusão, regem-se pelo Código Civil, conforme dispõe seu art. 2033. Consequentemente, deve ser também observado o art. 108 do Código, que estabelece a necessidade da escritura pública nos negócios sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. Desta forma, defende a proposição, de forma a tornar claro esse entendimento.

Por fim, em dezembro de 2012, foi apensado à proposição o Projeto de Lei nº 4.646, de 2012, de autoria da Deputada Aline Corrêa, que busca estabelecer, como requisito adicional aos pedidos de arquivamento nas juntas comerciais, a apresentação dos documentos oficiais de identificação civil com foto e do registro dos dados biométricos de todos os sócios e administradores.

De acordo com a justificação da autora, a desejável desburocratização dos processos de registro de empresas parece estar sendo acompanhada do aumento da prática de ilícitos relacionados à criação de empresas fictícias (conhecidas como “fantasmas”) e da utilização fraudulenta de documentos de terceiros (chamados por “laranjas”). Aponta que esses fatos trazem evidente prejuízo para a sociedade e, na hipótese do uso de documentos extraviados, representariam clara ofensa à dignidade das vítimas das adulterações. Argumenta ainda que, para dificultar a ocorrência dessas fraudes, apresentou o PL nº 4.646, de 2012, que, em sua visão, “obriga a apresentação, no ato de registro de constituição, modificação ou extinção de empresa, de documento oficial com foto e dos dados biométricos dos sócios e administradores da empresa”.

A proposição em análise tramita em regime de prioridade e será apreciada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará também quanto ao mérito da proposição.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Essencialmente, o projeto de lei em análise altera expressões utilizadas na Lei nº 8.934, de 1994, que “dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências”, de forma a adaptá-las à terminologia de direito empresarial empregada no Código Civil, de 2002. Várias são as terminologias da Lei nº 8.934 que estão sendo atualizadas, as quais são relacionadas no relatório apresentado neste parecer (seção I).

Ademais, o projeto altera o próprio Código Civil em dois aspectos pontuais: no que se refere ao emprego da terminologia “Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins” e à substituição da designação “juntas comerciais” para “juntas empresariais”.

Destaca-se, assim, que o propósito da medida é tão somente efetuar atualizações terminológicas, não pretendendo, portanto, suprimir parágrafos ou incisos da Lei em vigor. Todavia, da forma como a proposição está redigida, entendemos que são efetuadas revogações¹ de vários dispositivos da Lei dos Registros Públicos. Essas revogações não pretendidas decorrem do art. 12, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Esse dispositivo estabelece que os artigos alterados devem apresentar “as *letras ‘NR’ maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final (...)*”. Contudo, a indicação ‘NR’ foi inserida antes do final de diversos artigos, o que poderia ser considerado como revogação parcial desses dispositivos.

Como a competência desta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio inclui as matérias relativas a direito comercial, societário e falimentar e a direito econômico, conforme dispõe o art. 32, inciso VI, alínea “I” do Regimento Interno, é oportuno propor a correção da proposição, via apresentação de substitutivo, uma vez que essa questão, apesar de decorrente da técnica legislativa empregada, afeta o mérito do projeto.

¹ Mais precisamente, as revogações mencionadas referem-se aos seguintes dispositivos: art. 2º, parágrafo único; art. 11, inciso IV e parágrafo único; art. 12, §§ 1º e 2º; art. 15, parágrafo único; art. 39, inciso II e parágrafo único; art. 40, § 3º; art. 41, inciso I, alínea “c”, e inciso II; art. 47, parágrafo único; art. 55, parágrafo único; art. 63, parágrafo único. Além desses dispositivos, foram revogados o art. 33, §§ 1º e 2º (embora vetados), bem como suprimida a menção à “SUBSEÇÃO II – Das Autenticações”.

Há, contudo, outro aspecto que deve aqui ser discutido. Dentre várias alterações terminológicas, propõe-se a substituição da designação “firmas individuais e sociedades mercantis” para “empresas”.

Deve-se destacar que, com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, foi adotada a “teoria da empresa”, que classifica as **sociedades** em empresárias ou simples, sendo que, sob essa nova ótica, o que importa é essencialmente o modo pelo qual a atividade econômica é exercida.²

Não obstante, a teoria da empresa não parte da noção de “empresa”, mas do conceito de “empresário”.³ Assim, **o Código Civil não apresenta a definição de “empresa”**. Tão somente define quais são as sociedades empresárias⁴, sendo que as demais são as sociedades simples⁵.

Assim, um escritório de engenharia ou de advocacia, por exemplo, sequer seria, em regra, sociedade empresária, mas sim sociedade simples. Dessa forma, poderia ser indagado se a atividade desses escritórios seria ou não considerada “empresa”.

A esse respeito, o dicionário “Aurélio” apresenta, como um dos sentidos da palavra “empresa”, os termos “organização jurídica; firma, sociedade”. Por essa definição usual, o termo “empresa” poderia ser aplicado a esse tipo de atividade. Entretanto, esse entendimento não é adequado sob a ótica do direito empresarial.

Do ponto de vista legal, a doutrina usualmente aponta que a designação “empresa” refere-se à **atividade** propriamente dita que seja economicamente organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços. Nesse sentido, uma empresa – ou seja, uma atividade organizada – pode existir independentemente de registro na junta comercial.

² Até a entrada em vigor do Código Civil de 2002, as sociedades eram divididas em mercantis e civis, sendo utilizada a “teoria dos atos de comércio” que, entre outros aspectos, estabelecia os atos que estavam sujeitos ao direito comercial.

³ O art. 966, caput, do Código Civil estabelece que “considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”. Já o parágrafo único desse mesmo artigo dispõe que “não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa”.

⁴ O caput do art. 982 do Código civil menciona que, “salvo as exceções expressas, considera-se empresária a sociedade que tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro (art. 967); e, simples, as demais”.

⁵ Há que se observar que a sociedade simples pode assumir também os tipos especificados no art. 983 do Código, dentre os quais a sociedade limitada, por exemplo.

Ademais, a doutrina muitas vezes observa que as sociedades simples não desenvolveriam atividade econômica organizada, uma vez que não haveria claramente a organização dos fatores produção capital e trabalho, mas simplesmente a utilização de trabalho profissional. Assim, sua atividade seria, a rigor, profissional, mas não empresarial. Contudo, essa conclusão decorreria de uma interpretação do Código Civil, que, conforme mencionamos, define tão somente os conceitos de sociedade empresária e de sociedade simples.

Poder-se-ia considerar a possibilidade de, nessa oportunidade, apresentar, no próprio Código Civil, a definição clara do conceito de “empresa”. Todavia, como a intenção da proposição é meramente a adequação da terminologia da Lei nº 8.934, de 1994, ao Código Civil, optamos por não empreender essa alteração no Código.

Dessa maneira, é preferível utilizar, na Lei nº 8.934, as denominações “empresário” e “sociedade empresária”. Afinal, caso fosse utilizada a denominação “empresa”, restaria a dúvida quanto a considerar incluídos ou não nessa designação os escritórios profissionais, por exemplo, bem como as demais sociedades simples.

Ainda quanto às terminologias, propomos também que a atualização da designação “firmas individuais e sociedades mercantis” seja efetuada por meio da expressão “empresários e sociedades empresárias”, ao invés da palavra “empresas”⁶.

Feitas essas considerações, há que se discutir a seguinte questão: observa-se que o objetivo do projeto em análise é, tão somente, proceder a alterações terminológicas, e não incorporar alterações substantivas à Lei nº 8.934, de 1994, e ao Código Civil.

Nesse sentido, o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, estabelece que cada lei tratará de um único objeto, e não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. Como o objeto da lei resultante da proposição é a atualização de terminologias, entendemos, a princípio, que os projetos apensados e as emendas que buscam alterar o teor da Lei de Registros Públicos não deveriam ser apreciados nesta oportunidade.

⁶ É oportuno observar, a propósito, que também os empresários, e não apenas as sociedades empresárias, são sujeitos a registro ou cadastramento, a cancelamento de registro e a transformação de tipo jurídico, de maneira que as determinações da Lei nº 8.934 incidentes a essas sociedades são, em regra, aplicáveis também aos empresários.

Assim, apresentamos requerimento à Presidência desta Casa solicitando a desapensação do PL nº 3.492, de 2012, de forma que não fossem efetuadas alterações de mérito em um substitutivo que apenas atualiza terminologias da legislação societária. Não obstante, o requerimento foi indeferido por nossa douta Mesa Diretora, o que acarreta a necessidade da apreciação do mérito das proposições apensadas e, por analogia, das emendas já apresentadas.

Essencialmente, o projeto apensado objetiva estabelecer que os documentos levados a registro nas juntas comerciais apresentem reconhecimento de firma por autenticidade nos casos de constituição e alteração contratuais, e por semelhança nos demais casos. Ademais, pretende que as modificações dos atos constitutivos das pessoas jurídicas que envolvam constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis sejam realizadas por meio de escritura pública.

Sobre a primeira questão, é oportuno observar que, em 2009, um dos defensores públicos do Estado de São Paulo encaminhou, a esta Câmara dos Deputados, ofício⁷ mencionando que, naquele Estado, houve, em 2008, mais de 500 casos de fraudes que, em tese, poderiam ser evitados com o reconhecimento de firma nos atos levados a arquivamento. Menciona o defensor, entre outros aspectos, que:

(...) comecei a perceber mês a mês a ocorrência de situação (...) na qual o cidadão perdia, era furtado ou roubado, ficando, de qualquer forma, destituído de seus documentos pessoais e logo estaria inserido como sócio - “laranja” – em empresa comercial, pelo Brasil afora, através da utilização ilícita de sua documentação que lhe fora desapossada.

(...)

De fato, toda esta questão ocorre da seguinte forma: o cidadão tem seus documentos originais retirados de sua posse, por qualquer motivo (extravio, furto, roubo etc). Terceiros de má-fé utilizam-se destes documentos para fazer que tais cidadãos figurem como sócios de empresas, apresentando contratos de alterações contratuais particulares, sem reconhecimento de firma, em que se pede o arquivamento na junta comercial e retirada de outros sócios (legítimos ou não) na mesma oportunidade que inserem os nomes das vítimas.

(...)

O cidadão, a princípio, não fica sabendo de nada. E muitas vezes passam anos sem saber (...). Até que, certo dia, (...) tem-se a notícia que seu nome está “sujo”. Começa assim a via crucis deste cidadão. (...) é confeccionada a petição inicial em que se busca a declaração de

⁷ Trata-se do Ofício nº 2895/2009 da defensoria Pública do Estado de São Paulo.

inexistência de relação jurídica (...) com as empresas apontadas pela Junta comercial e pela Receita Federal (...).

O processo demora anos para tramitar, mas após a constatação, por meio de documentos e exames grafotécnicos, que aquela assinatura constante no pedido de alteração contratual, que foi arquivado no registro público de empresas mercantis (junta comercial) não é do cidadão e que foi fraudada, o d. magistrado declara a inexistência de qualquer relação jurídica deste cidadão com a empresa cuja sociedade foi-lhe imputada, de forma ilícita, excluindo-o do quadro societário.

Situação pior ocorre (e diga-se com extrema freqüência) quando além de ser inserido como sócio de empresa de forma fraudulenta, os demais componentes desta empresa (ou terceiros de má-fé) utilizando da condição de sócio daquele cidadão conseguem abrir contas em seu nome, representando a empresa, em diversas instituições financeiras, inclusive com a expedição de talonários de cheques em que figura como titular da conta da empresa. Destrói-se por completo a vida e reputação destes cidadãos.

(...)

Uma vez que a própria lei autoriza que qualquer alteração contratual ou estatutária, de empresa regularmente registrada na junta, seja feita por simples instrumento particular (artigo 53) e que neste instrumento particular (ato) levado a arquivamento (...) nas juntas comerciais as assinaturas estão dispensadas de reconhecimento de firma (artigo 63), as fraudes ficam liberadas para serem realizadas, de forma infantil, por pessoas de má-fé.

Isto porque, se não há controle nas juntas (avalizadas pela própria lei), que dispensa escritura pública e ainda o reconhecimento de firma em atos levados a arquivamento na junta, basta qualquer rascunho simples (intitulado como instrumento particular), com um rabisco qualquer fazendo passar pela assinatura verdadeira do suposto sócio, para que este, como num passe de mágica, seja inserido em qualquer empresa registrada na junta.

E é justamente o que ocorre na prática. Os processos que ajuizamos destes casos contêm, na totalidade, alterações contratuais por instrumento particular, com o nome do assistido passando a compor o quadro societário e ao final do documento uma assinatura qualquer em cima de seu respectivo nome digitado, tentando imitar, de forma grosseira, a assinatura contida em seu documento extraviado.

Muitos casos a assinatura é flagrantemente diferente, do tipo que a original mostrada no R.G. consubstancia-se no nome corrido em forma por extenso do cidadão e na alteração contratual encontra-se um rabisco qualquer ao invés do nome própria que a pessoa assina.

(...)

Para se ter a dimensão aproximada do problema, somente em 2008 a Defensoria Pública de São Paulo atendeu mais de 500 casos referentes a esta questão, de vítimas que perderam seus documentos e tornaram-se do dia para noite “empresários”.⁸

(...)

Inclusive, muitas destas pessoas carentes que estão com processos em tramitação, representados pela Defensoria Pública, se dispuseram a contar suas aflições pessoais aos Senhores Deputados e Senadores, a fim de consignar como a vida destas pessoas tornou-se um verdadeiro martírio, após sua inserção em empresas que sequer ouviram falar.

Acerca do tema, é importante destacar que, efetivamente, o art. 63 da Lei de Registros Públicos prevê expressamente que **“os atos levados a arquivamento nas juntas comerciais são dispensados de reconhecimento de firma, exceto quando se tratar de procuração”**.

Por outro lado, entendemos que pode ser conferida maior segurança, agilidade e simplicidade ao processo de arquivamento de atos caso seja utilizada a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, criada pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, bem como a realização de transações eletrônicas seguras, dentre outros aspectos.

Nesse sentido, a Lei deve incentivar a transmissão de documentos em forma eletrônica por meio do uso dessa infraestrutura de chaves públicas. Entretanto, é crucial que as juntas comerciais facultem aos empresários esta modalidade de apresentação de documentos para arquivamento. Assim, em nosso substitutivo, propomos que, **a critério do interessado**, os atos possam ser remetidos eletronicamente às juntas comerciais com a utilização do processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil. O substitutivo também estabelece que essa faculdade estará em vigor após decorridos dezoito meses da entrada em vigor da Lei decorrente desta proposição.

Apesar dessa proposta, há que se considerar também a questão dos documentos que são apresentados em papel. Nesses casos, **o reconhecimento de firmas por autenticidade em determinados atos já vem sendo exigido por juntas comerciais de estados como Rio de Janeiro, Paraná, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Sergipe e Alagoas**, por exemplo.

⁸ Grifo nosso.

No substitutivo que ora apresentamos, consideramos que a medida deve ser estendida às demais juntas comerciais do País, **desde que com as adaptações que julgamos pertinentes**. Afinal, é crucial que o reconhecimento de assinatura seja exigido **apenas em atos nos quais essa exigência seja imprescindível, e apenas para as pessoas diretamente afetadas**, e não, como pretende a proposição em análise, a todas as assinaturas de todos os atos levados a arquivamento.

Assim, consideramos que a exigência de reconhecimento de assinatura seja limitada aos casos de:

- (i) constituição e dissolução de sociedades empresárias;
- (ii) inscrição de empresário, salvo no caso de Microempreendedor Individual – MEI;
- (iii) alterações de contrato social que estabeleçam ingresso ou retirada de sócio ou que modifiquem quota de sócio, sendo que a exigibilidade refere-se apenas às assinaturas dos sócios diretamente atingidos pela medida. Ademais, o reconhecimento de firma não será necessário para o ingresso ou retirada de associado em sociedade cooperativa.
- (iv) procuração.

Destacamos, ainda, que o reconhecimento de firma proposto possa ser efetuado por qualquer tabelião de notas no país ou qualquer representação consular brasileira no exterior.

Entendemos que esta é uma medida necessária, uma vez que a ausência de reconhecimento de assinaturas nas alterações de contrato social pode, de fato, acarretar danos a cidadãos que tiverem documentos de identidade roubados, furtados ou mesmo perdidos. Há que ser lembrado que, para a efetivação dessas alterações contratuais, não é necessária a presença do sócio na junta comercial, o que torna ainda mais essencial assegurar a certeza quanto à autenticidade das assinaturas apostas.

Com efeito, reconhecemos que a constituição de uma empresa, o ingresso ou retirada de sócio em uma sociedade empresária, ou mesmo a inscrição como empresário, é ato marcante na vida de um indivíduo. No mesmo sentido, a alteração da participação de sócio no capital social da empresa é também ato que pode acarretar profundos reflexos sobre um indivíduo, que pode, a partir desse instante, passar a ser controlador da

empresa, estando então sujeito aos correspondentes deveres que são estabelecidos pela legislação societária brasileira.

No que se refere a procurações, consideramos que a medida também é devida, uma vez que uma única procuração – sujeita, portanto, a uma única verificação – possibilita a execução de inúmeras alterações contratuais.

Enfim, ressaltamos que apenas para esses atos, e apenas para os sócios diretamente afetados, consideramos necessário o reconhecimento de firma por autenticidade⁹.

Já quanto à segunda proposta apresentada pelo PL nº 3.492, de 2012, que se refere às modificações dos atos constitutivos das pessoas jurídicas que envolvam direitos reais, não a consideramos necessária. Afinal, nosso Código Civil, por meio de seu art. 108, já estipula a necessidade de escritura pública para a validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. Mais especificamente, consideramos não ser necessário que esse requisito seja também inserido na Lei de Registros Públicos para fins de arquivamento de atos nas juntas comerciais.

Ademais, também não consideramos adequadas as medidas propostas pelo PL nº 4.646, de 2012, que, conforme a autora da matéria, pretenderia obrigar a “apresentação, no ato de registro de constituição, modificação ou extinção de empresa, de documento oficial com foto e dos dados biométricos dos sócios e administradores da empresa”.

De toda forma, consideramos também que a redação do PL nº 4.646, de 2012, não é clara, uma vez que estipula requisitos adicionais a serem atendidos por ocasião de todos pedidos de arquivamento de documentos nas juntas comerciais, e não requisitos específicos para os atos de registro de constituição, modificação ou extinção de empresa.

⁹ Destaca-se que, no reconhecimento de firma por semelhança, há simples comparação das assinaturas apresentadas com a registrada no tabelionato de notas, fragiliza a possibilidade de o cidadão responsabilizar civilmente o tabelião ou seus prepostos caso a assinatura seja falsificada.

A esse respeito, mesmo que se tratasse apenas de conferir os registros biométricos dos sócios no momento da constituição, modificação ou extinção de empresa, a medida apresentaria uma complexidade para implementação significativamente maior que o mero reconhecimento de firmas. Afinal, ao contrário da conferência biométrica, o reconhecimento de firmas pode ser realizado em qualquer local do país, independentemente do local de arquivamento do ato, evitando a necessidade de o sócio se deslocar para o município da junta comercial competente.

Quanto às duas emendas apresentadas ao projeto, nosso parecer é pela rejeição, uma vez que buscam estabelecer a obrigatoriedade de obtenção de diversas certidões para que se proceda ao arquivamento de quaisquer documentos nas juntas comerciais, o que consideramos excessivo.

No que se refere às quatro emendas apresentadas ao substitutivo, observa-se que a primeira pretende desobrigar as cooperativas de arquivar seus documentos nas juntas comerciais, o que não nos parece adequado. A segunda emenda busca incluir a obrigatoriedade de arquivar, além dos documentos já previstos em lei, quaisquer outros documentos que “possam interessar ao exercício da atividade do empresário e das sociedades empresárias”, o que também nos parece excessivo e burocrático. A terceira emenda parece-nos meritória, embora possa ser aprimorada, de maneira que optamos por propor que, apenas nos municípios ou distritos nos quais exista serviço de registro civil das pessoas jurídicas e inexistir representação da junta empresarial, poderá ser realizado convênio entre a junta empresarial competente e o referido serviço. Por fim, somos pela rejeição da quarta emenda, uma vez que o empreendedor individual é considerado empresário, de maneira que consideramos adequado seu registro perante as juntas empresariais.

Em suma, em que pese nossa já comentada interpretação do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, não corroborada pela manifestação da Mesa Diretora desta Casa, as únicas alterações de mérito conferidas à Lei nº 8.934, de 1994, por meio do substitutivo que ora apresentamos, estão presentes nas novas redações propostas a seus seguintes dispositivos: art. 7º, parágrafo único; art. 63, *caput* e §§ 2º e 3º; e art. 63-A. Todas as demais disposições apresentam apenas alterações de ordem terminológica, e não de mérito, ao referido diploma legal.

Assim, ante o exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.750, de 2010, do apensado Projeto de Lei nº 3.492, de 2012, e da emenda nº 3 ao substitutivo anteriormente apresentado, na forma do substitutivo que ora apresentamos**, bem como pela rejeição do apensado Projeto de Lei nº 4.646, de 2012, das emendas nºs 1 e 2 apresentadas à proposição principal, e das emendas nºs 1, 2 e 4 ao substitutivo anteriormente apresentado.

Sala da Comissão, em 25 de junho de 2014.

Deputado **RENATO MOLLING**
Relator