

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM DIREITO

CELSO JESUS MOGIONI

**REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL E
REGULAÇÃO SIMPLIFICADA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL**

SÃO PAULO
2023

CELSO JESUS MOGIONI

**REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL E
REGULAÇÃO SIMPLIFICADA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL**

Tese submetida ao Programa *Stricto Sensu* de Mestrado e Doutorado (PPGD), da Universidade Nove de Julho – Uninove, para a obtenção do título de Doutor em Direito.
Área de Concentração: Direito Empresarial:
Estruturas do Direito Empresarial
Orientadora: Profa. Dr^a. Renata Mota Maciel

SÃO PAULO
2023

Mogioni, Celso Jesus

Registro público mercantil e regulação simplificada do ambiente de negócios no Brasil / Celso Jesus Mogioni, 2023.

158 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2023.

Orientadora: Renata Mota Maciel

1. Registro público. 2. Sistema de registro nacional. 3. Regulação
I. Maciel, Renata Mota. II. Título

CDU 34

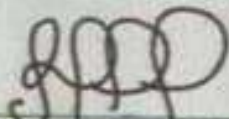
CELSO JESUS MOGIONI

REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL E REGULAÇÃO SIMPLIFICADA DO
AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL

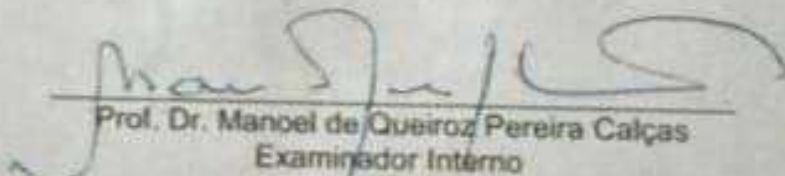
Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação *Stricto Sensu* em
Direito da Universidade Nove de
Julho como parte das exigências
para a obtenção do título de Doutor
em Direito.

São Paulo, 05 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA




Prof. Dra. Renata Mota Maciel
Orientadora
UNINOVE



Prof. Dr. Manoel de Queiroz Pereira Calças
Examinador Interno
UNINOVE

DANIEL CARNIO Digitally signed by DANIEL CARNIO
COSTA:82682
Date: 2023.12.06
10:18:05
-03'00'
COSTA:82682

Prof. Dr. Daniel Carnio Costa
Examinador Interno
UNINOVE



Prof. Dr. Manoel Justino Bezerra Filho -
Examinador Externo
MACKENZIE

MARIA RITA
REBELLO PINHO
004128127104882

Prof. Dra. Maria Rita Rebello Pinho Dias
Examinadora Externa
EPM

Para Cristina e Maria Beatriz

Agradecimento

Agradecimentos especiais para Renata Mota Maciel, Antonio Jorge Angelino Halfeld Rezende Santos, Marcelo Benachio, Ricardo Sayeg e Uninove.

A aprovação da presente tese não significa o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora, e da Universidade Nove de Julho (Uninove), à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

RESUMO

MOGIONI, Celso Jesus. **Registro público mercantil e regulação simplificada do ambiente de negócios no Brasil**. Orientadora: Renata Mota Maciel. 2023. 155 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Universidade Nove de Julho (Uninove), São Paulo, 2023.

Este trabalho tem por objetivo, com base na divulgação do relatório Doing Business - 2006, do Banco Mundial, que classificou a economia brasileira como uma das mais morosas, custosas e inseguras, em termos de regulação de abertura, alteração e extinção de empresas e negócios, estudar as intervenções legislativas, que se seguiram para, sob esse aspecto, dentro do Sistema Nacional de Registro Mercantil – SINREM - brasileiro, criar condições transnacionais favoráveis à realização do Direito Sobre o Desenvolvimento. Reconhecido na Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas – ONU – o Direito sobre o Desenvolvimento foi tomado como elocução do direito fundamental do cidadão, amparado em fundamentos e princípios constitucionais informadores da ordem econômica nacional, inclusive quanto à regulação de abertura, alteração e extinção de empresas e negócios. Disciplinada para alcance da justiça social, a ordem econômica nacional exige regulação acessível e simplificada do exercício da atividade econômica empresarial, por meio de serviços padronizados, simplificados, mais ágeis e seguros, a expor um direito inalienável do cidadão de alcançar a dignidade, como expressão da sua própria liberdade. Vista a regulação de abertura, alteração e extinção de empresas como um dos aspectos cruciais de deficiência das economias visitadas e relatadas pelo Banco Mundial, revitalizou-se, no país, o objetivo do Sistema Nacional de Registro Mercantil – SINREM – estabelecido pela Lei nº 8.934/94, e reforçado pela Lei nº 11.598/07, que regulamentou a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM. Composto o SINREM pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio – DNRC (atual DREI – Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração) e Juntas Comerciais, conhecidas estas como Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, prospectou-se que seus serviços fossem padronizados, harmonizados e integrados, incluindo a digitalização segura, em todo País, por meio da REDESIM. Administradas pelos Estados Membros, as Juntas Comerciais, subordinadas tecnicamente aos atos formais disciplinados pelo Órgão Federal, o atual DREI – Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – devem se integrar tecnologicamente com todos os órgãos, autoridades e entes envolvidos no processo de abertura, alteração e extinção de empresas, incluídos os de licenciamento das atividades das pessoas singulares e coletivas que exercem atividade econômica. A integração prospectiva pretende a entrada única de dados e identificação também única desses tipos jurídicos, para consumir a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM, com garantia da segurança das informações, prevista no artigo 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal. Assim, considerando a sempre atual pauta da retomada do Direito sobre o Desenvolvimento, a partir da Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas, editada em 1986, intenta-se, na polissêmica significação do termo, analisar especificamente os desígnios legais de materializar o direito fundamental do cidadão, mediante regulação estatal acessível e promotora do bem comum, pela inserção integral da economia brasileira entre as mais avançadas do mundo, inclusive sob integração tecnológica que, garantida constitucionalmente, impõe a simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios pela padronização e harmonização expressa em atuação integrada dos órgãos envolvidos para alcançar a acolhida transnacional do sistema, tornando

acessíveis irrestritos meios de investimentos, sob multifários e competitivos arranjos societários.

Palavras-chave: relatório do banco mundial; direito sobre o desenvolvimento; abertura, alteração e extinção de empresas; direito fundamental do cidadão; sistema nacional de registro mercantil; padronização e harmonização; rede nacional de simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios; integração e segurança das informações.

ABSTRACT

MOGIONI, Celso Jesus. Public commercial registration and simplified regulation of the business environment in Brazil. Orientadora: Renata Mota Maciel. 2023. 155 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Universidade Nove de Julho (Uninove), São Paulo, 2023.

This work aims, based on the release of the World Bank's Doing Business - 2006 report, which classified the Brazilian economy as one of the most slow, costly and insecure, in terms of regulating the opening, alteration and extinction of companies and businesses. , study the legislative interventions that followed to, from this aspect, within the Brazilian National Commercial Registration System - SINREM - create transnational conditions favorable to the realization of the Right to Development. Recognized in Resolution No. 41/128, of the United Nations – UN – the Right to Development was taken as an expression of the citizen's fundamental right, supported by constitutional foundations and principles informing the national economic order, including regarding the regulation of openness, alteration and extinction of companies and businesses. Disciplined to achieve social justice, the national economic order requires accessible and simplified regulation of the exercise of business economic activity, through standardized, simplified, more agile and safe services, to expose the citizen's inalienable right to achieve dignity, as an expression of your own freedom. Considering the regulation of opening, altering and closing companies as one of the crucial aspects of deficiency in the economies visited and reported by the World Bank, the objective of the National Mercantile Registration System – SINREM – established by Law No. 8,934, was revitalized in the country. /94, and reinforced by Law No. 11,598/07, which regulated the National Network for Simplifying the Process of Registration and Legalization of Companies and Businesses - REDESIM. Composed of SINREM by the National Department of Commerce Registration – DNRC (currently DREI – National Department of Business Registration and Integration) and Commercial Boards, known as Public Commercial Registry Bodies and Related Activities, it was hoped that its services would be standardized, harmonized and integrated, including secure digitization, throughout the country, through REDESIM. Administered by the Member States, the Commercial Boards, technically subordinated to the formal acts regulated by the Federal Body, the current DREI – National Department of Business Registration and Integration – must be technologically integrated with all bodies, authorities and entities involved in the process of opening, amending and extinction of companies, including licensing the activities of natural and legal persons carrying out economic activity.

Keywords: world bank report; right to development; opening, changing and closing companies; fundamental right of the citizen; national commercial registration system; standardization and harmonization; national network for simplifying the registration and legalization process of companies and businesses; integration and information security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E NATUREZA PROTETIVA DO REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL E ATIVIDADES AFINS	14
<i>1.1 O direito ao desenvolvimento e o registro público mercantil e atividades afins</i>	<i>15</i>
<i>1.2. Natureza e finalidade do registro público mercantil e atividades afins</i>	<i>23</i>
<i>1.3 Segurança jurídica atribuída ao arquivamento de documentos dos empresários e sociedades empresárias.....</i>	<i>26</i>
<i>1.4 Direito ao hígido e seguro arquivamento de documentos no Registro Público Mercantil e Atividades Afins.....</i>	<i>31</i>
<i>1.5 A Lei da Liberdade Econômica e a tentativa de conferir o direito sobre o desenvolvimento exigido pela constituição</i>	<i>36</i>
CAPÍTULO 2 - O SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL – SINREM	44
<i>2.1 Evolução do Sistema de Registro Mercantil no Brasil.....</i>	<i>44</i>
<i>2.2. Sistema Nacional de Registro Mercantil (SINREM)</i>	<i>50</i>
<i>2.3. Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI - (antigo DNRC – Departamento Nacional de Registro do Comércio)</i>	<i>54</i>
<i>2.4 Órgãos de Registros Públicos Mercantis e Atividades Afins - Juntas Comerciais ...</i>	<i>59</i>
<i>2.5 REDESIM – Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.....</i>	<i>65</i>
CAPÍTULO 3 – PADRONIZAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL E ATIVIDADES AFINS E CORREÇÕES DE APLICABILIDADE DA LEI DA REDESIM	72
<i>3.1 Descontinuidade do processo de padronização e harmonização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.....</i>	<i>73</i>
<i>3.1.1. Histórico de atuação do Departamento Nacional de Registro do Comércio – DNRC -, atual DREI – Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração .</i>	<i>79</i>
<i>3.1.2 Solução de continuidade do sistema nacional de registro mercantil</i>	<i>84</i>
<i>3.2 Objetivos reais da REDESIM</i>	<i>89</i>
<i>3.3 Ausência de padronização de atuação do registro público mercantil e atividades afins e uniformização dos critérios de definição da classificação nacional de atividades econômicas - CNAE.....</i>	<i>94</i>

3.4 Atuação da Receita Federal em confronto ao ordenamento jurídico brasileiro99

CAPÍTULO 4 – POSSÍVEIS SOLUÇÕES103

4.1 Profissionalização dos Agentes do Registro Público Mercantil e Atividades

Afins.....104

4.2 Padronização e harmonização da técnica de registro para arquivamento de documentos nos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins e sua qualificação registral110

4.3 Especificação dos atos empresariais passíveis de arquivamento e seus requisitos formais intrínsecos e extrínsecos.....115

4.4 Integração dos Órgãos do Sistema Nacional de Registro Mercantil - SINREM119

4.5 Certificação digital e segurança das informações124

4.6 Decisão da ADIN n° 6.808 – Distrito Federal - e sua desconformidade com o sistema nacional de registro mercantil132

4.7 Balcão único nacional, atos e eventos para arquivamento dos documentos138

CONCLUSÃO.....145

REFERÊNCIAS147

INTRODUÇÃO

Passadas três décadas, desde a edição da chamada “Constituição Cidadã”, de 5 de outubro de 1988, mantém-se a aspiração brasileira de alcançar uma regulação acessível, que se expresse na simplificação, desburocratização e facilitação do processo de abertura, alteração e extinção de empresas e negócios, até como forma de corrigir os problemas identificados no Relatório Doing Business 2006, a respeito do assunto.

Essas aspirações coincidem com o objetivo traçado pelo Sistema Nacional de Registro Mercantil – SINREM – para auxiliar as pessoas individuais e coletivas na tarefa de se tornarem mais competitivas no mercado nacional e transnacional, para elevar a economia brasileira a um patamar mais ajustado entre nações mais desenvolvidas.

Esse legítimo desejo da sociedade brasileira revela-se na legislação produzida pelos seus representantes, e reitera a assimilação dos movimentos alienígenas, que foi sendo internalizada por meio de conscientização desenvolvida no âmbito da Organização das Nações Unidas e expressa na edição da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, constante da Resolução nº 41/128, o principal instrumento de sua consolidação.

A subscrição desse instrumento resultou no desenvolvimento de ações estatais para facilitação do processo de abertura, alteração e extinção de empresas e negócios, como medida essencial para alcançar-se o desenvolvimento econômico indispensável à realização da dignidade da pessoa humana.

Projetou-se a edição de leis, regulamentos e instruções normativas, inseridos no ordenamento jurídico constitucional, legal e infralegal, providos de estrutura administrativa prospectada para a consecução de uma regulação acessível e inclusiva do processo de registro e legalização de empresas e negócios.

Nasce daí a importância de estudar o motivo pelo qual os resultados práticos dessas medidas insistem em se manter distantes do plano inicialmente adotado, frente à criação do SINREM – e depois pela edição da Lei nº 11.598/07, que instituiu a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas – REDESIM.

Também se expõe indispensável a exploração de medidas supostamente mais ajustadas ao cumprimento desse natural anseio da sociedade brasileira e da legislação pertinente, no sentido de consolidar uma REDESIM – como expressão do Sistema Nacional de Registro Mercantil.

A partir disso, pode-se iniciar pelas bases do Direito sobre o Desenvolvimento, para resgatar seus fundamentos no Direito das Gentes e as teorias formuladas em intervenções da

Igreja Católica Apostólica Romana, que pregam o alcance da justiça social por meio do diálogo e se materializam nas garantias estabelecidas, inclusive em normas constitucionais e infraconstitucionais, que amparem o exercício da atividade econômica.

Sob reconhecidas mudanças de paradigma da atuação estatal, vale relembrar o panorama que envolveu a edição da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, expressa na Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas – ONU – documento que irradiou seus efeitos sobre os países subscritores.

É importante entender como o propósito de garantir o Direito sobre o Desenvolvimento, especificamente no que diz respeito à constituição, alteração e extinção de empresas, reclama uma regulação acessível e consoante à dogmática da Constituição da República Federativa do Brasil, que ecoa todo o movimento internacional de reconhecimento dos direitos humanos, dos quais derivou esse direito.

Explorado o Direito sobre o Desenvolvimento como direito fundamental do cidadão, que se expressa, integralmente, por fundamentos e princípios constitucionais, importa desvendar a intenção de soerguer uma ordem econômica capaz de assegurar a existência digna do cidadão a refletir a justiça social, requerida pelo artigo 170 da Carta Magna.

No âmbito infraconstitucional, oportuno estudar a Lei nº 8.934/94, que já prenunciava o que atualmente são conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que realçam o alcance do bem comum pela regulação acessível, simplificada, padronizada e harmônica do SINREM– até para vencer os obstáculos do complexo modelo federativo brasileiro.

E, partindo-se da padronização e da harmonização de atuação do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, proposta pela Lei nº 8.934/94, entender como a Lei Federal nº 11.598/07, que instituiu a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, pode ajudar na consumação da integração e interoperabilidade dos órgãos, autoridades e entes envolvidos na arquitetura que, superando o complexo sistema federativo, prevê um único meio de ingresso de dados e identificação única de empresários.

Referindo-se às teorias relativas ao Direito sobre o Desenvolvimento, que dão base à requerida regulação simplificada da abertura, alteração e extinção das empresas, serão estudados também os efeitos da edição da Lei federal nº 13.874/21, sobre a REDESIM, que se autodenomina LLE – Lei da Liberdade Econômica.

É uma importante alusão, porque o novel diploma legislativo pretende, no arcabouço já existente, promover o adensamento jurídico-administrativo da interoperabilidade imaginada entre os entes federados e seus órgãos de licenciamento.

Consignados esses elementos, e revelada a arquitetura do SINREM, segue-se na tentativa de aclarar as dificuldades e possíveis soluções a partir do comando do artigo 39, § 7º, combinado com o artigo 218, ambos da Constituição Federal.

São dispositivos importantes, na medida em que indicam para programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, com capacitação tecnológica apta a atender a demanda social, com padrão de excelência tecnológica dos serviços de execução do Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Sob esses pilares, serão realçadas as disposições da Lei nº 10.973/04, que disciplinam a autonomia tecnológica, e promovem a tese de regulação simplificada e racionalizada, inclusive pela submissão ao que veio a ser depois disposto no artigo 5º, inciso LXXIX, da Magna Carta, assegurando, nos termos da lei, o direito à proteção de dados pessoais, igualmente nos meios digitais, que merecem abordagem de compatibilização com os estudos propostos.

Alerta-se, no entanto, que as ideias expostas neste estudo menos se extraem de livros outros, mais da experiência diária de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, o que possibilita elencar as dificuldades e pretensas propostas de melhorias de atuação deles.

Em meio aos renovados rumos de retomada do desenvolvimento, esse estudo, pelo método hipotético dedutivo, quer compreender todas as possibilidades de melhor alinhar a segurança jurídica e a integração dos atos desse grande plexo de serviços relativos ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Justifica-se o interesse no SINREM – e na REDESIM – por se desenvolverem e comunicarem nacional e internacionalmente, numa vertente transnacional, e que se expressam tanto na cadeia de suprimentos, quanto na cadeia de valores, imprescindíveis à Justiça Social, como será estudado adiante.

CAPÍTULO 1

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E NATUREZA PROTETIVA DO REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL E ATIVIDADES AFINS

A consecução da dignidade da pessoa humana, por meio do reconhecimento da cidadania, que se eleva pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, reconhecidos, na Constituição da República Federativa do Brasil, como a base fundamental de seus entes federados, constitui o objetivo fundamental para se construir uma sociedade livre, justa e solidária, para garantir o desenvolvimento nacional pela erradicação da pobreza e da marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, sexo, raça, cor, idade e de quaisquer outras formas de discriminação.

O pleno respeito dessas disposições da magna carta e a ratificação da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa são elementos essenciais e indissociáveis para que, erigidos como princípios gerais da atividade econômica, possam assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, sintetizada no artigo 170 da Constituição Federal.

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao adotar os fundamentos e princípios mencionados, incorporou o movimento internacional em prol da construção do Direito sobre o Desenvolvimento, que se sintetizou na Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas, e que merece ser estudada a partir de um viés objetivo de atuação estatal, para facilitar e simplificar o processo de registro e legalização de empresas e negócios, como será explanado nos itens em sequência.

1.1 O direito ao desenvolvimento e o registro público mercantil e atividades afins

A partir da acomodação dos Estados Nacionais, vencidas as dificuldades estruturais e de organicidade, bem como de convivência internacional, a partir do início do século XX, sob a concepção do Direito das Gentes e do movimento que se denominou doutrina social da Igreja Católica Apostólica Romana, caracterizada pelo alcance da justiça social por meio do diálogo, e que influenciou a disciplina dos Direitos Humanos, estes passaram a atuar mais na função de mediador e garantidor de direitos do que num instrumento de império (Bobbio, 1987, p. 26; Macedo, 2008; Ribeiro, 2019).

Permeada a ideia de organização de Estados mediadores e garantidores de direitos dos cidadãos, a Resolução nº 41/128, editada pela ONU, reconheceu, universalmente, depois da edição da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento¹, no ano de 1986, o direito

¹<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>: “[...] Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de

inalienável da pessoa humana ao desenvolvimento econômico, fomentado e sustentado por medidas estatais, entre outras, de regulação acessível, inclusiva e simplificada que assim o garantam e o promovam.

Em vetor axiológico, e sob matiz humanista (Sen, 2000, p. 17), o direito ao desenvolvimento deve ser a base do aprimoramento dos seres humanos, e expressar um processo substancial de consecução das liberdades públicas usufruídas pelas pessoas em caráter inexaurível.

Nessa perspectiva, a Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento imprimiu às nações subscritoras dos seus objetivos a obrigação de instituir regulação acessível de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Dentro do leque de liberdades propostas, que elevam a capacidade geral de uma pessoa, o autor citado (Sen, 2000, p. 25) propõe o estímulo inter-relacionado das (i) liberdades políticas; (ii) facilidades econômicas; (iii) oportunidades sociais; (iv) garantias de transparência e (v) segurança protetiva.

No mesmo sentido, Bercovici (2020, p. 108) lembra que as melhorias sociais do processo de desenvolvimento refletem a consecução sucessiva de igualdade de condições

toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes; ... Considerando que sob as disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos todos têm direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e as liberdades consagradas nesta Declaração possam ser plenamente realizados; [...] Reconhecendo que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que essa política de desenvolvimento deveria assim fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento; [...] Reconhecendo que a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e indivíduos é a responsabilidade primária de seus Estados; [...] Confirmando que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e que a igualdade de oportunidade para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações dos indivíduos que compõem as nações; Proclama a seguinte Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento: Artigo 1º O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do quanto da pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. [...] Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes. Artigo 3º Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento. A realização do direito ao desenvolvimento requer pleno respeito aos princípios do direito internacional, relativos às relações amistosas de cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas. [...] Artigo 4º Os Estados têm o dever de, individual e coletivamente, tomar medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento, com vistas a facilitar a plena realização do direito ao desenvolvimento ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos. Artigo 9. Todos os aspectos do direito ao desenvolvimento estabelecidos na presente Declaração são indivisíveis e interdependentes, e cada um deles deve ser considerado no contexto do todo. Nada na presente Declaração deverá ser tido como sendo contrário aos propósitos e princípios das Nações Unidas, ou como implicando que qualquer Estado, grupo ou pessoa tenha o direito de se engajarem qualquer atividade ou de desempenhar qualquer ato voltado à violação dos direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, [...]"

básicas de vida, que incluem a “realização para todo o povo dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito do trabalho, o direito à educação, em todos os níveis, o direito à seguridade social, o direito à habitação e o direito à fruição dos bens culturais”.

Sob esses aspectos, o artigo 4º, da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, especificamente, impôs aos países subscritores do documento o “dever de, individual e coletivamente, tomar medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento, com vistas a facilitar a plena realização do direito ao desenvolvimento” (DHNET, 1986).

Além de franquear às mulheres um papel ativo no processo de desenvolvimento, o documento recomenda “reformas econômicas e sociais apropriadas”, para a erradicação de todas as injustiças sociais.

No artigo 10, também impõe textualmente que essas medidas assegurem “pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em nível nacional e internacional” (DHNET, 1986).

Nessa ordem, suscita-se, além da promoção e manutenção do exercício da atividade econômica, inclusive empresarial, o amparo à livre iniciativa e o alcance da dignidade da pessoa humana, seguido da utilização da tecnologia digital segura e protegida na forma da lei.

Na Carta Magna, de 5 de outubro de 1988, o Brasil, por sua Assembleia Nacional Constituinte, ecoou a concepção socioeconômica globalizada do movimento que assumiu a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento como direito inalienável do ser humano.

Positivados fundamentos e princípios, seguidos de normas programáticas, pretendeu-se transformar ações, antes voltadas ao crescimento econômico, em um conjunto prospectivo preordenado de atos capazes de concretizar o direito ao desenvolvimento econômico, por meio, dentre outras providências, da “valorização do trabalho humano e livre iniciativa”, ainda que nos termos da lei, mas que alcançasse a justiça social.

Igualmente, esses fundamentos e princípios soergueram a “soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades e tratamento favorecido para empresas constituídas sob leis brasileiras” (Brasil, 1988, título VII, cap. I, art. 170).

Tudo foi sintetizado no artigo 170, da Constituição Federal, que, ao disciplinar a ordem econômica para alcançar a justiça social, também impõe a “defesa ao meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (Brasil, 1988, título VII, cap. I, art. 170, inc. VI).

Garantindo-se a todos “o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (Brasil, 1988, título VII, cap. I, art. 170, parag. único), justaposta ao plano da validade, eficácia e autoexecutoriedade, a evocada regulação acessível, baseada na Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, configura prestação de serviços materializada na atuação estatal garantidora da segurança jurídica necessária às atividades econômicas e afins, e todo ambiente favorável de negócios de um país.

Com viés de desburocratização da regulação por meio da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, ou da atividade empresária, na sua constituição, existência e extinção, revela-se o interesse público primário estatal que, mediante edição de legislação e regulação apropriadas, alcança o interesse público secundário.

São esses elementos pretensamente capazes de realizar o desenvolvimento econômico, catalisador de investimentos produtivos, nacionais e internacionais, afinados aos já citados fundamentos e princípios da República, ou mais especificamente da ordem constitucional.

O Direito ao Desenvolvimento Econômico, preconizado pela Organização das Nações Unidas, fez vicejar marcos jurídicos programáticos, inclusive constitucionais, que, refletidos hoje no que se denomina Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Habitability, 2013), deram origem ao embrião do escopo da Lei nº 8.934, de 13 de novembro de 1994².

A lei de Registro Mercantil, no intuito de facilitar a consecução dos fins por ela propostos, refletindo o bem comum, regula os aspectos jurídicos operacionais e de execução do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, por meio do Sistema Nacional de Registro Mercantil.

Idealizado como instrumento formal de regulação simplificada, para planificar a atuação padronizada e harmônica de todos os entes federativos envolvidos, por seus Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, segundo normas de competência da União, que são disciplinadoras dos registros públicos, inclusive mercantil, o SINREM tem composição estabelecida na lei, formado do Departamento Nacional de Registro Mercantil – (DNRC), atualmente Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), e Juntas Comerciais, conhecidos como Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

² Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8934compilado.htm

Esse objetivo da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1.994, foi complementado e densificado por outro diploma normativo, expresso na Lei da REDESIM–, consubstanciada na Lei federal nº 11.598/07³.

O alargamento dos objetivos do SINREM pela Lei federal nº 11.598/07 também teve por fim dar uma resposta à reação da sociedade ao Relatório do Banco Mundial de 2006⁴, que criticava o processo de abertura, alteração e extinção de empresas no Brasil.

Tratava-se ali de um dos itens de apuração de qualidade das economias mundiais, que classificava o Brasil⁵ como uma das mais deficientes, inseguras e morosas do mundo, em matéria de ambiente de negócios, especificamente quanto à abertura, alteração e extinção de empresas, favorável aos destinatários do direito ao desenvolvimento.

Pretensamente ajustada aos intentos de concretizar os objetivos do SINREM, a Lei da REDESIM instituiu o Comitê Gestor – CGSIM – Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios⁶, órgão composto por representantes de todos os entes da federação, que deveriam trabalhar para o mesmo fim, na construção da regulação simplificada, integrando tecnologicamente os órgãos, autoridades e entes envolvidos no processo.

Passados três lustros da edição da lei da REDESIM, que complementou os objetivos do SINREM, as medidas foram, além disso, ratificadas pelo programa “Bem Mais Simples Brasil”.

Instituído pelo Decreto Federal nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, referido programa foi depois substituído pelo também Decreto Federal nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021⁷.

Com igual e primordial intuito de garantir o pronto, harmônico, rápido e seguro arquivamento dos documentos necessários ao Processo de Registro e Legalização dos

³ Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111598.htm

⁴ Doing Business in Brasil, Washington, Internacional Financial Corporation, 2006, no original: “In Brazil, the need for reducing burden on business is long reconized: “To my friends – everything; to my enemies – The Law”, this Brazilian saying captures the attitude towards current business regulations”. (World Bank, 2006)

⁵ Classificação que consta inclusive da indicação nº 905, de 2007, Deputada Dárcy Vera, Assembleia Legislativa de São Paulo, solicita aos órgãos competentes estudos e a efetiva inclusão do município de Ribeirão Preto no “projeto piloto programa estadual de desburocratização” - **Indica ao Sr. Governador determinar a efetiva inclusão do município de Ribeirão Preto no Projeto Piloto "Programa Estadual de Desburocratização** - <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=713482>

⁶ Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021, altera a Lei da REDESIM, para atribuição ao Ministro da Economia a competência para instituir o Regulamento do CGSIM, presidido por um seu representante - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114195.htm

⁷ Institui a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10609.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.609%2C%20DE%2026,que%20he%20confere%20o%20art.

Empresários e Sociedades Empresárias, renunciou-se também a integração dos sistemas de tecnologia dos entes da federação e seus órgãos de fiscalização e licenciamento ambiental.

A proposta foi instituir um fluxo padrão de alcance nacional e linear para Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, por meio de providências necessárias ao suporte da atividade econômica de natureza empresarial.

A iniciar pela vertente da padronização e harmonização normativa, prospectou-se a atuação uniforme dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, por meio da integração sistêmica, com um único meio de ingresso de dados e identificação una de Empresários e Sociedades Empresárias, além da ampliação da rede pela atuação dos Estados Membros em Subcomitês estaduais de desburocratização.

Esses anseios de padronização normativa e tecnológica submetem-se aos fundamentos e princípios constitucionais positivados na Constituição Federal, que necessitam de providências práticas que os materializem, ou que superem as dificuldades de manejo eletrônico, para promover verdadeiramente a dignidade humana pelo desenvolvimento econômico de alcance transnacional.

É o que na doutrina sobre direitos fundamentais e seus princípios corresponde aos mandamentos de otimização, referidos por Robert Alexy (1997).

Reforçando esses objetivos, o artigo 39, § 7º, combinado com o artigo 218, da Constituição Federal, expressa fidelidade futura aos já mencionados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), no âmbito da Organização das Nações Unidas, ajustados ao espírito da Lei nº 10.973/2004⁸, que disciplina a autonomia tecnológica como meio de promover o desenvolvimento produtivo do país, inclusive pela regulação simplificada.

Para além da padronização e a harmonização dos serviços relativos ao Registro Mercantil, considera-se imprescindível a integração sistêmica tecnológica com segurança da manutenção dos dados coletados, também nos meios digitais, na forma do que exige a Constituição Federal, artigo 5º, LXXIX, que assegura “nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais” (Brasil, 1988).

Há dificuldades a serem transpostas. O complexo federalismo brasileiro, inclusive fiscal, pede a edificação de uma agregação digital sistematizada e pretensamente segura, mantida por todos os integrantes da República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados Membros, Municípios e Distrito Federal.

⁸ Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências -https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm

Na ausência de uma resoluta coordenação do processo de padronização e harmonização da atuação normativa, por meio de solução tecnológica integrada, supervisionada pelo atual Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, como órgão central, operam sistemas integradores estaduais isolados, até díspares, dependentes de consolidação e penderes de medidas efetivas de consonância de interoperabilidade.

Embora a Lei nº 8.934/94 tenha atribuído ao Departamento Nacional de Registro Comercial, atual Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, a condução do processo de harmonização e padronização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, o rito adotado tem apresentado constante descontinuidade.

A superposição do CGSIM, por ocasião da Lei nº 11.598/07, e a submissão política do órgão federal à Secretaria de Inovação e Pequena e Média Empresa (SIMPE), com participação da Secretaria da Receita Federal, configura indisfarçável inversão de papéis, onde os interesses de parte dos que se denominam empresários e sociedades empresárias, as micros e pequenas empresas, se sobrepõem ao todo, impulsionadas pelo volume de demandas que apresentam, decorrentes da legislação tributária complexa e dispendiosa em vigor.

Igualmente, a inclinação política ao Portal do Empreendedor, gerido pela SIMPE, e que concentra a inscrição dos Microempreendedores Individuais (MEIs), mais uma parte outra do todo, vem se sobrepondo às Empresas e Sociedades Empresárias.

São as pessoas individuais e coletivas, vinculadas ao Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, que congregam o universo empresarial a ser alcançado pela regulação de simplificação e facilitação de abertura de empresas e negócios, constante do relatório do Branco Mundial e da Resolução nº 41/128 da ONU (DHNET, 1986).

O conjunto de elementos dispostos para a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios requer fino ajuste à diretriz constitucional, baseada na Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas.

É preciso entender o sistema proposto, e isso será estudado mais à frente, como um conjunto de entes dispostos a cumprir um objetivo último, o almejado fim comum proposto pela Lei nº 8.934/94.

Nesses três lustros da edição da lei da REDESIM, dentro das quase três décadas da Lei que organizou o SINREM, os Órgãos envolvidos perseguem o alcance da desejada harmonização de atuação e de integração digitais, com aproveitamento tecnológico eficaz pelos entes federados e demais órgãos de fiscalização e de licenciamento ambiental.

Requer-se uma integração coesa, eficaz e conectada, com sólido propósito de remover empecilhos à iniciação e à manutenção das empresas e negócios, afastando a vulnerabilidade que ainda ronda a segurança da guarda das informações.

Até agora, entretanto, os trabalhos, na seara da padronização e harmonização jurídica de atuação e da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de empresas e Negócios, ainda estão concentrados em espectros de avanços da promoção do desenvolvimento econômico esboçado pelos estudos da ONU, consolidados atualmente nos já comentados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A concretude desse intento, iniciado quase um século atrás, ainda se envolve em vazio debate para construção de soluções capazes de elevar o país a um patamar mais condizente com os índices internacionais de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Busca-se, verdadeiramente, inseri-lo entre os países que compõem o grupo das economias mais avançadas do mundo, para diminuir o tempo de abertura de empresas e negócios e criar um ambiente seguro e propício ao investimento produtivo.

Efetivamente, o SINREM e a REDESIM navegam em simulacros de parciais soluções efetivas para a melhoria do ambiente de negócios.

É preciso expor a principal razão da ausência de atuação uniforme dos entes federados e a incipiente Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, para formular propostas efetivas de melhoria do respectivo fluxo idealizado e sua padronização, em um ambiente de arquivamento seguro dos dados coletados.

É necessário um esforço de exposição da dificuldade prática de consecução da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, como intuiu o SINREM e a REDESIM, com viés de praticidade e de análise centrada na forma mais eficiente de realização dos objetivos constitucionais, legais e programáticos da matéria.

Para esse desafio, é preciso reconhecer que a evolução doutrinária acerca do direito fundamental ao desenvolvimento econômico tem fino ajuste com a simplificação e facilitação do arquivamento dos documentos dos Empresários e das Sociedades Empresárias.

Da mesma forma, o SINREM, e sua formação, com reforço dos seus propósitos pela criação da REDESIM, configuram possível solução prática para a melhoria do ambiente de negócios que, hodiernamente, incluem a utilização dos meios digitais protegidos constitucionalmente, como se intenta consignar mais à frente.

1.2. Natureza e finalidade do registro público mercantil e atividades afins

Em linguagem usual, sistema é considerado um conjunto de elementos concretos ou abstratos, intelectualmente organizados, para consecução de um fim comum. Para a doutrina, a terminologia ‘sistema’ diz respeito a um conjunto ou agrupamento de coisas que, juntas, constituem uma universalidade (Siqueira; Mallmann, 2022).

Analisando o sistema de Registro Público *lato sensu*, identifica-se a forma pela qual determinado Estado, dizem os autores citados, organiza esse conjunto de elementos para a conservação dos direitos que são objetos de registro.

Na obra denominada “Presunção Absoluta e os Sistemas de Registro de Imóveis”, ainda os autores consignam que:

[...] os sistemas registrais são comumente classificados em razão (i) da técnica registral ou forma de registro adotada (arquivamento, transcrição ou inscrição), (ii) modo de organização (base pessoal ou real), (iii) objeto do registro (direitos, títulos ou documentos) e (iv) quanto aos efeitos jurídicos ou quanto ao grau de segurança jurídica (consensualista, publicitário, da legitimação registral ou da fé pública registral) (Siqueira; Mallmann, 2022, p. 34).

No âmbito específico do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, disciplinado pela Lei federal nº 8.934/94⁹, enviada ao congresso juntamente com a Lei nº 8.935/94¹⁰, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro, o Brasil adota a técnica de arquivamento de documentos relativos aos Empresários e Sociedades Empresárias.

Recepcionados esses documentos, em conformidade com os princípios que regem a atividade de registros públicos e, no caso empresarial, cumprindo sua finalidade, confere a eles a autenticidade, que induz à legitimação registral, sustentada no respeito às formas extrínseca e intrínseca expressas em lei, regulamentos e normas complementares.

Arquivado o documento, a publicidade permite o conhecimento de terceiros a respeito do ato ou do negócio jurídico, que deve ser respeitado, segundo disposições e termos em que consubstanciados no instrumento.

A partir da publicidade, terceiros estão obrigados a respeitar a manifestação de vontade do empresário, ou da sociedade empresária, desde que observados forma e requisitos de lei para formalização do negócio.

⁹ Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18934.htm

¹⁰ Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm

Como consequência da autenticidade e publicidade, a segurança jurídica, que tem sua fonte na segurança do direito, sintetiza a previsibilidade e a certeza de que todo o desejo exposto no ato, ou acordo expresso em contrato arquivado, será respeitado, independentemente das modificações verificadas no mundo exterior. Somente prova inequívoca em contrário poderá desconstituí-lo.

José Renato Nalini, ao citar Serpa Lopes, lembra que a função essencial do Registro Público é “tornar conhecidas certas situações jurídicas, precipuamente quando se refletem nos interesses de terceiros. Por outro lado, a sua finalidade caracteriza-se por essa dupla face: ao mesmo tempo em que realiza uma defesa, serve de elemento de garantia” (1988, p. 41).

Em realidade, essa finalidade é perseguida desde os tempos antigos, sobretudo na Idade Média, quando os comerciantes tencionavam, mediante a instituição das corporações de ofício, manter a segurança jurídica de seus negócios, nas relações internas e externas, e que necessitavam de previsibilidade sobre as regras a serem aplicadas em caso de controvérsias surgidas durante as negociações.

No Brasil, submetido o Registro Público Mercantil e Atividades Afins aos princípios dos Registros Públicos em geral, a adoção da legitimação registral pressupõe que o que está inscrito no Registro Mercantil é tido como verdadeiro, repita-se, até prova inequívoca em contrário.

É a presunção de veracidade que prevalece, e encerra a presunção relativa de veracidade (*juris tantum*).

Como será estudado mais à frente, o princípio da legitimação registral é uma garantia daquele que obteve o registro de seu direito, embora não fique a salvo de sucumbir à prova produzida por terceiro contra seu direito inscrito.

O princípio da legitimação registral, adotado no Brasil, na esteira do que os autores já citados Siqueira e Mallman (2022) revelam, embora inspirado no princípio da fé pública registral, que vige no direito alemão, com ele não se confunde.

Enquanto a legitimação registral confere presunção relativa de veracidade dos documentos arquivados, a fé pública registral impede qualquer discussão sobre os direitos daquele que obteve o seu registro, o que privilegia a segurança do tráfego mercantil. O que não consta do registro não é levado em consideração para efeito de controvérsias surgidas posteriormente em relação a eles.

De qualquer modo, embora este trabalho não diga respeito ao Registro Civil Imobiliário, comentado pelos autores, fato é que, à guisa dos Registros Públicos Cíveis, a finalidade específica do registro mercantil revela-se no escopo de dar garantia, autenticar, publicar e

garantir a segurança jurídica dos efeitos do ato de constituição, alteração ou extinção do tipo jurídico previsto em lei, que dá proteção ao Empresário e à Sociedade Empresária, e limita a responsabilidade dali decorrente, perante terceiros, em conteúdo e extensão previamente estabelecidos.

A razão de ser do registro mercantil é tornar transparente o objeto e o modo de exercício da atividade empresária, o que reduz o risco do negócio gerido por ela e estabelece certa confiança daqueles que com ela se relacionam.

Pode-se dizer que a segurança jurídica é a síntese da previsibilidade jurídica a ser experimentada tanto pelo empresário e pela sociedade empresária, quanto pela sociedade civil em geral, que passa a ter conhecimento da atividade a ser desenvolvida, e também da extensão e conteúdo de seus direitos e deveres, decorrentes do ato de constituição, alteração ou extinção do tipo jurídico como arquivado.

O arquivamento de documentos do Empresário ou Sociedade Empresária será sempre precedido de exame prévio de qualificação do título, que obrigatoriamente se submete à forma legal e normativa anteriormente disciplinada, nos moldes do que estabelece o artigo 35, inciso I, da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994 (Brasil, 1994).

Ainda baseado no que assinalam Siqueira e Mallman (2022), pode-se afirmar que a segurança jurídica estática do registro mercantil é aquela que garante o direito do titular da empresa ou dos sócios da sociedade empresária, e de todos aqueles surgidos durante o desenvolvimento da atividade de empresa.

Por outro lado, a segurança jurídica dinâmica permite que o tráfego mercantil ocorra de forma segura, dada a segurança estática já consumada, tendo-se em vista a boa-fé do cessionário dos direitos decorrentes do arquivamento, de modo que seja protegido pela fé registral.

A aparente contraposição da segurança jurídica estática e dinâmica dissolve-se em face da complementação dos objetivos entre uma e outra, já que, em eventual disposição da atividade empresária e ou da sociedade empresária, o que se pretende manter é a segurança decorrente do arquivamento já alcançado.

Tudo isso lembra José Engrácia Antunes. Ao escrever sobre o “Registo Comercial”, o autor português afirma que, por sua natureza pública, o instituto tem primordial objetivo de “[...] assegurar a publicidade legal dos empresários individuais e coletivos, de modo que o termo publicidade, no caso, é utilizado ‘num sentido próprio ou técnico’, ou seja, reflete conhecimento de atos cuja existência e validade é atestada por meio do registro público” (2017, p. 304).

Acrescenta ainda que, por meio dos registros públicos, os poderes públicos, ao assegurarem tráfico jurídico e econômico, tornam pública a situação jurídica dos empresários e

dos fatos relativos à sua atividade, por meio da publicidade formal, e permitem que terceiros tomem conhecimentos dos fatos, associando-os a efeitos jurídicos ou de fé pública registral, para tutelar expectativas de terceiros e segurança do tráfico por meio da presunção de verdade dos fatos registrados, como será ainda avaliado em seguida.

1.3 Segurança jurídica atribuída ao arquivamento de documentos dos empresários e sociedades empresárias

A concepção jusnaturalista do direito reflete pensamento de que o homem possui direitos que são reconhecidos, ainda que não sejam escritos. A vida, a liberdade e a integridade física são exemplos de direitos inerentes aos seres humanos (estado de natureza) (Gonçalves e Sousa, 2015).

Do todo que a vida em sociedade se modificou e evoluiu, vicejou a necessidade de moldar os direitos alcançados pelo homem num corpo positivado de leis, para exigir o respeito que lhes são devidos, para consolidar os direitos fundamentais, soerguidos como barreiras às arbitrariedades do Estado ou de quem contra eles vergar.

Internacionalmente, os direitos assim entendidos recebem qualificação de direitos humanos, que ressoam de forma regional e ou global.

Das teorias que intentam explicar as gerações e/ou dimensões de direitos fundamentais, esses direitos são suscitados a partir da Revolução Francesa, acontecimento que os universalizou, depois do efetivo reconhecimento deles na Carta de “João Sem Terra” (Uckmar, 1999, p. 24), na Inglaterra.

Seriam de primeira geração os direitos derivados da liberdade, que incluem direitos civis e políticos; os direitos de segunda geração, os direitos sociais, econômicos e culturais, adstritos à igualdade, enquanto, na terceira geração, estão os direitos difusos relacionados com a fraternidade.

Apesar das críticas a essa forma de ver a teoria das gerações ou dimensões de direitos, a doutrina atual tem se inclinado a aceitar o termo dimensão dos direitos, e inclui o direito ao desenvolvimento econômico na terceira dimensão deles.

Na linha doutrinária lecionada por Paulo Bonavides (2009, p. 569) e outros autores, o direito fundamental ao desenvolvimento econômico está inserido dentro da terceira dimensão, junto com outros direitos, dentre os quais destacam-se: direito ao meio ambiente, à propriedade, à conservação do patrimônio histórico e cultural etc.

Dentro desse espectro de elevação dos direitos do homem, a Constituição da República Federativa do Brasil inseriu o conceito de direito ao desenvolvimento econômico, como um meio de alcançar a dignidade da pessoa humana, seguindo o relatório de desenvolvimento humano 2000, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que assim tratou do assunto:

O desenvolvimento humano é o processo de alargamento das escolhas das pessoas, através da expansão das funções e capacidades humanas. Deste modo, o desenvolvimento humano também reflete os resultados nestas funções e capacidades. Representa um processo, bem como um fim. [...] Em última análise, o desenvolvimento humano é o desenvolvimento das pessoas, para as pessoas e pelas pessoas (Alston, 2000, p. 17, tradução livre).

Posicionando-se ao largo da discussão sobre a classificação das etapas de consecução dos direitos humanos, se são gerações ou dimensões, o direito fundamental, salvo melhor avaliação, é um direito humano decorrente de normas positivadas no ordenamento jurídico de um país.

Para Renata Mota Maciel, Renata Ruiz e André Oliveira (2018), o “Estado Democrático de Direito estabeleceu novo paradigma jurídico e nova forma de aplicação das normas a partir de interpretação que passou a ser realizada por meio de princípios institucionais e direitos fundamentais, a irradiar tal interpretação para todo o sistema jurídico”.

As ações estatais, em seus contornos jurídicos legais, embora se manifestem em perspectivas positivas e negativas, sempre sujeitas à soberania popular, submetem-se à axiologia constitucional daquilo que se entende como núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, a eliminar entraves burocráticos, para ampliar a otimização das possibilidades jurídicas consumadas, como exemplifica Robert Alexy (1993).

Ao entender que não seria suficiente apenas reconhecer o jusnaturalismo, a dogmática constitucional alemã do fim do século XIX considerou primordial positivar os direitos humanos para garantir sua proteção, consoante lição de George Jellinek, ao conceituar os *status* que consideram a relação entre indivíduo e Estado:

[...] 1. *Status* passivo (*status subjectionis*): trata-se da situação do indivíduo que se submete ao Estado em suas obrigações. O sujeito tem uma posição de passividade perante o Estado, o qual pode exigir dos cidadãos algumas obrigações. Por exemplo, é uma obrigação do indivíduo contribuir para o bem comum.

2. *Status* negativo: da mesma forma que os indivíduos se sujeitam ao Estado, este tem limitações com relação aos seus cidadãos. Ele deve respeitar, por exemplo, a liberdade individual. É um dever do Estado não intervir na vida de seus cidadãos.

3. *Status* positivo (*status civitatis*): são prestações que o Estado deve à sociedade, garantias. Por exemplo, o direito à saúde, o direito à prestação jurisdicional. É uma expectativa do indivíduo perante o Estado.

4. *Status* ativo: é uma intervenção do indivíduo perante o Estado. Os indivíduos têm prerrogativas, faculdades de atuar na formação da vontade do Estado, como por exemplo, eleger representantes, decisões em forma de plebiscito, enfim, a vida política, atuação ativa dentro do Estado. [...] (Trilhante Educação, 2015, p. 669).

A propósito, sob a perspectiva das liberdades que confluem à realidade constitucional, o magistério da doutrina comparada alemã também expressa os seguintes parâmetros factuais no que tange à configuração prestacional dos direitos fundamentais:

[...] A partir de um uso linguístico muito difundido, somente a liberdade jurídica seria caracterizada como "liberdade negativa". A econômica seria, quando muito, classificada como liberdade positiva. A distinção corrente tem sua justificativa. Para que a passe de uma situação de não-liberdade econômica para uma situação de liberdade econômica, ele tem que obter ou adquirir algo. Se a transformação da situação de não-liberdade econômica em uma situação de liberdade econômica tiver que ocorrer de uma forma juridicamente garantida pelo Estado, então, a ele pode ser concedido um direito a uma prestação em face do Estado, ou seja, um direito a uma ação estatal positiva. Já para a criação de uma situação de liberdade jurídica é necessária, ao contrário, apenas uma abstenção estatal, ou seja, uma ação negativa. Para a garantia da liberdade não é necessário um direito a prestações, apenas um direito de defesa. É inegável que essa diferença tem grande importância [...]. (Alexy, 1993, p 669).

Ao Estado, como nação politicamente organizada, cabe solucionar as dificuldades, remover obstáculos ao exercício do direito em si, inclusive pela criação e disposição de seus instrumentos facilitadores.

Estabelecido o direito ao desenvolvimento econômico como um dos meios de alargar as escolhas das pessoas, a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, traduzida em regulação simplificada, requer a consumação instrumental necessária ao seu gozo e disposição.

Por mais que se negue ao preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil um caráter de aplicabilidade imediata, ele é explícito no intuito de constituir uma sociedade livre, justa e solidária.

O respeito estrito ao direito inalienável ao desenvolvimento econômico, que promova a dignidade da pessoa humana é sua decorrência lógica, e está sustentado nos fundamentos e princípios constitucionais que, enfim, balizam todo o capítulo da ordem econômica no território nacional.

A Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, consubstanciado em rede nacional, constitui um dos elementos essenciais de suporte para cumprimento dos princípios gerais da atividade econômica, que vem “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”, para “assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

Marcelo Benacchio (2018, p. 239), em capítulo que trata da “Ordem econômica constitucional e o exercício da atividade empresarial”, sustenta que “A ordem econômica brasileira segue modelo intervencionista diretivo cuja finalidade é garantir o exercício da livre iniciativa e atividade econômica privada a partir da livre tomada de decisões, todavia observada a realização do lucro e, igualmente, o progresso social”.

Ponto de vista que não destoaria da visão de Eros Roberto Grau (2004, p. 157):

[...] o artigo 170 prospera, evidenciadamente, no sentido de implantar uma nova ordem econômica. É nesse sentido dinâmico que devemos entender a atuação estatal, que sob a ótica deste tipo de Constituição (dirigente), deve ser empreendida prospectivamente se manifestando através de planejamento, para se adequar não a apenas “ordem estabelecida do presente, a defesa do presente, mas também a formulação de uma ordem futura, antecipação do porvir.

Em um país de dimensão continental, o lídimo objetivo de criar um Sistema Nacional de Registro Mercantil, seguido de uma Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, pede a integração eficaz dos sistemas que congregam as informações dos Empresários e Sociedades Empresárias.

Reclama ainda a existência de um órgão normativo condutor, tanto da padronização e harmonização da técnica de arquivamento de documentos, quanto da integração de sistemas e consecução da segurança das informações em níveis mundiais.

Para além das disposições constitucionais positivadas nos fundamentos da República, e seguindo princípios já consignados anteriormente, o artigo 39, § 7º, da Constituição Federal, impõe explicitamente à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, a:

[...] aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (Brasil, 1988).

Não se justifica a transferência de excedentes de arrecadação dos órgãos de registro público mercantil e atividades afins para o erário.

Diante de um processo de aperfeiçoamento da rede de sistemas informatizados que nem sequer foram unificados, ou mesmo integralmente consumados, para o fim comum proposto pelo SINREM, confirmado e reatualizado pela instituição da REDESIM, qualquer transferência de excedente é despropositada.

Até porque, no mesmo escopo, o artigo 218 da Carta Magna determina ao Estado que promova e incentive a capacitação tecnológica e a inovação, inclusive estimulando e fomentando “a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo”.

No plano infraconstitucional, como se verá adiante, a Lei nº 10.973/2004 impõe a “promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre setores públicos e privado e entre empresas”, o que requer plena adoção dos objetivos traçados pelo SINREM e REDESIM no país (Brasil, 2004, cap. I, art. I, inc. V).

Enfim, o arcabouço legislativo do país confere aos administradores a possibilidade de transformar o Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios em um ambiente hígido, de regulação simplificada e segura, que eleva o Brasil ao patamar dos países em que os seres humanos têm à sua disposição uma plêiade de instrumentos que sustentam as atividades necessárias ao desenvolvimento e que tornam o exercício da atividade econômica mais fácil, além de mais rápida a sua constituição, alteração e extinção.

A REDESIM, nesse cenário, é o meio de que dispõe o Estado de institucionalizar condições para que homens e mulheres busquem melhores condições de vida, em plena segurança e garantia da consecução da dignidade que lhe é inerente, para que respeitem e sendo respeitados por terceiros.

Submetido aos preceitos constitucionais e legais, o legislador, até então guiado pela pretensão de promover o simples crescimento econômico e/ou cadastramento da atividade desenvolvida para fins de fiscalização e arrecadação, o que por séculos representou nada mais do que movimentos em prol da acumulação de riquezas da nação, hodiernamente redireciona-se à égide do Desenvolvimento Econômico contemporâneo, sustentado inclusive por medidas tecnológicas estratégicas que facilitem o Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios e garantam o direito ao seguro arquivamento dos documentos que lhes são pertinentes.

Parece esse o caminho para conferir ao cidadão a alternativa mais apropriada para abandonar a informalidade mediante inserção empresarial que reflita o direito fundamental ao arquivamento de documentos exteriorizados para o fim e incremento da atividade econômica capaz de promover a circulação de bens e a geração de riquezas de alcance geral.

Segurança e higidez de todo o procedimento de arquivamento, como se verá adiante, é o que sustenta a base dessa infraestrutura necessária à publicidade dos atos dos empresários e sociedades empresárias.

1.4 Direito ao hígido e seguro arquivamento de documentos no Registro Público Mercantil e Atividades Afins

No plano do direito fundamental ao desenvolvimento econômico, a difundida Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, no Brasil, ainda persegue a concretização dos esforços legislativos para sua consumação. A abertura, alteração e extinção de empresas ainda se consubstancia num procedimento dificultoso, tornando o arquivamento dos documentos relativos a esses atos uma tarefa de difícil consecução.

Sem embargo, desde a realização da Conferência sobre o Direito ao Desenvolvimento Econômico – Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas e a absorção dos seus preceitos por meio da positivação de fundamentos e princípios constitucionais, a sociedade brasileira se comprometeu a “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (DHNET, 1986).

Ela elege como fundamentos a “soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”, dentro de um pluralismo político, que tem por objetivo fundamental a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização” e “desigualdades sociais e regionais”, cujo objetivo é “promover o bem de todos”, exatamente como consta do artigo 170 da Constituição Federal (Brasil, 1988, título VII, cap. I, art. 170).

Os princípios gerais da atividade econômica, dentro da ordem econômica “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”, asseguram a todos a “existência digna, conforme os ditames da justiça social”, também previstos no citado artigo 170 da Constituição Federal.

Os vetores que submetem a Ordem Econômica repetem os objetivos fundamentais da República, tudo acrescido do necessário respeito que se deve ter à propriedade privada, à função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, à busca do pleno emprego, à redução das desigualdades regionais e sociais e ao meio ambiente, com tratamento diferenciado, segundo o “impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Para o desiderato, a Constituição da República garante a todos a livre iniciativa nos termos legais, o que passa pela necessária atividade pública de regulação, de facilitação e de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, por meio do arquivamento do ato de constituição, alteração e extinção da empresa e/ou da sociedade empresária, assim como por medidas de sustentação da sua manutenção no mercado nacional, e viés de contato produtivo e inovador com o mercado internacional.

É repetir Renata Maciel e Renata Ruiz (Prisma Jurídico, vol. 17, núm. 2, pp. 313-330, 2018), ao esclarecerem que “os fundamentos constitucionais estabelecidos nos artigos 1º, 2º, e 3º, da Constituição brasileira devem ser observados no mesmo grau de importância dos objetivos fundamentais da República, a saber, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que busca erradicar pobreza e desigualdades sociais”.

A harmonização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, seguida da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, traçam objetivo de consumir um canal mais efetivo para o exercício do direito fundamental ao desenvolvimento, o que facilita e soergue o arquivamento dos documentos relativos à atividade econômica empresária constituída, em termos de aplicação da garantia, autenticidade, publicidade, segurança jurídica e eficácia dos atos empresariais.

O arquivamento dos documentos relativos à constituição e ou à alteração do Empresário ou Sociedade Empresária é essencial para a segurança jurídica da atividade empresária que, mantida no mercado, traz a possibilidade do alcance da justiça social, o bem comum e a paz desejada pela sociedade, pelo mercado de capitais e a praça do comércio.

Ricardo Dip (Causas da Fé Notarial, 2022, p. 9 e 10), escreve sobre a necessidade de leis que atendam a inscrição do justo realizado:

[...] a hiperinflação de normas instáveis de caráter determinativo impõe estudos rotineiros, importantes, não se nega, mas que, com a redução epistêmica positivista ao formalismo das leis, subtraem o tempo e distraem o interesse que se deveria dedicar à meditação do que é o direito como justo, o direito como objeto da virtude da justiça, o direito que, aplicado nas relações sociais e políticas, constitui a tranquilidade na ordem: *pax opus iustitice est*.

Como explica o autor, as leis cumprem uma finalidade de dar a cada um o que é seu, para cumprir a realização o bem comum.

E realizar o bem comum é garantir a segurança jurídica que, ainda nas palavras do autor:

[...] pode conceituar-se o firme estado jurídico das coisas (*firmitas iuridici status rerum*), ou, mais amplamente, com a célebre definição de Delos: “a

garantia dada ao indivíduo de que sua pessoa, seus bens e seus direitos não serão objeto de ataques violentos, ou de que, se esses ataques vierem a produzir-se, a sociedade assegurará proteção e reparação (Dip, 2022, p. 15).

No caso do registro mercantil, a segurança jurídica do empresário ou sociedade empresária está na garantia de uma regulação simplificada do arquivamento do ato de instituição do empresário ou da contratação da sociedade empresária e suas alterações, por meio da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, que expressa a vontade dos contratantes e a forma de atuação corporativa, independentemente da obrigação de cumprir outros deveres legais para o seu desempenho a contento.

Respeitados os requisitos formais de lei, o arquivamento dos documentos relativos à instituição, constituição, alterações e extinção da atividade empresária deve ser assegurado como direito fundamental, que é independente de providências outras que não sejam ligadas ao ato de Registro Público.

Aliás, o item 3, do artigo 3º, da Declaração sobre os Direitos ao Desenvolvimento Econômico, não hesita em estabelecer às nações que subscreveram o documento “o dever de assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento” (DHNET, 1986).

Eventuais dificuldades de regulação e ou integração de sistemas não podem ser empecilho ao arquivamento de documentos que expressam a vontade do empresário individual ou coletivo, suas obrigações e direitos perante terceiros, desde que verificadas as condições registrais do documento.

Solevantados os instrumentos legislativos necessários, consubstanciados em normas constitucionais e legais, os órgãos interessados estão obrigados a proceder à integração de sistemas e coleta de dados, que realmente facilitem todo o processo e o coloque em marcha de desenvolvimento.

Não se olvida que os interesses tributários, de licenciamento e fiscalização da atividade a ser desenvolvida são importantes e devem ser observados pelos empresários e sociedades empresárias, até para a pacificação da vida em sociedade, mas a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios não pode submeter esse direito à ausência de normas de harmonização de atuação dos órgãos das diversas esferas, nem mesmo à ausência de integração dos sistemas, que nem sequer completou seu ciclo de iniciação.

Enquanto a integração pretendida, nos termos constitucionais e legais, não for complementada a contento, cabe aos entes federativos arquivarem os documentos de constituição e alteração de Empresários e Sociedades Empresárias que lhes forem apresentados,

comunicando, imediatamente, se o caso, os órgãos outros, para providências decorrentes de suas atribuições.

Retardar o processo pelo desajuste da máquina burocrática e regulação deficiente, negando ao Empresário e Sociedades Empresárias um direito constitucional e legal, contraria o sistema e ofende fundamentos e princípios constitucionais, e pode até gerar responsabilidade evidente do gestor infrator.

Assim, quando a Lei nº 11.598/07, que dispõe sobre a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, estabelece que, a seus “integrantes”, a participação “será obrigatória para os órgãos federais e voluntária, por adesão mediante consórcio, para os órgãos, autoridades e entidades não federais”, essa faculdade só diz respeito à disciplina de assuntos estritamente peculiares (Brasil, 2007, cap. I, art. 2).

Naquilo que houver disposição de órgãos federais, com participação consensual dos demais integrantes, que são órgãos, autoridades e entes estaduais e municipais, não existe faculdade de integração, e o direito das pessoas coletivas e individuais devem ser respeitados.

O direito fundamental ao desenvolvimento econômico pressupõe confluência com a formação da riqueza nacional, por meio do exercício da atividade econômica, regulada de forma acessível, especialmente em veio empresarial sem fronteiras.

Subscritas pelo Brasil, as diretrizes do desenvolvimento econômico, fixadas pela ONU, como já consignado, foram agasalhadas pela Constituição da República Federativa do Brasil, no intuito de estruturar uma Ordem Econômica e Social sujeita aos fundamentos, princípios e objetivos da República.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, já antes comentado, como integrante desse sistema essencial ao funcionamento da atividade econômica empresarial, sob orientação técnica finalística de Órgão federal, deve propiciar meios administrativos de suporte e consumação dos atos registrares garantidores da livre iniciativa e dos interesses desses agentes econômicos.

Trata-se de garantir a preservação da memória de seus atos e contratos, mantido o dever da atividade inscrita de se submeter ao crivo das exigências da lei maior e legislações correlatas.

Na dificultosa fixação de competências, em vista de uma federação com níveis de governos federal, estadual e municipal e peculiares arranjos previstos nas respectivas competências remanescentes, não pode faltar estrito cumprimento dos fundamentos e princípios constitucionais, acompanhado de um consenso que aponte para a efetiva cooperação entre todos os entes que a compõem, de forma obrigatória, voltados para consecução dos fins propostos pela Ordem Econômica Social pretendida.

Aliás, a consecução desse objetivo não comporta facultatividade, senão em assuntos peculiares e não consensuais, mas sempre seguidos de disposição, firme e constitucionalmente imposta, de facilitar as práticas para o alcance desses objetivos.

O protagonismo da participação do cidadão na vida pública, hodiernamente classificado como “capital social”, lembrado por Alexis de Tocqueville (2005), em “A democracia na América”, reforça a ideia de que as democracias existem para sustentar o seu próprio substrato de existência, ou seja, nenhum Estado, politicamente organizado, é capaz de sobreviver sem que se promovam condições de exercício da atividade econômica que gere riquezas, para o sustento de quem a produz e daqueles que precisam dos serviços públicos para sobreviver.

O bem comum dos cidadãos, ainda que isso não represente desconsideração ao império da lei, e a necessidade de estrita observação de seus preceitos pressupõem uma submissão estatal, primeiramente ao interesse legítimo daquele que sustenta o sistema, para depois estabelecer os imperativos de sobrevivência da sociedade.

Nenhum cidadão, por mais iletrado e desprovido de recursos que seja, deve desprezar o cumprimento de seus deveres, mas, ao reverso, o Estado politicamente organizado, acima de colorações ideológicas e fiscais, subpõe-se ao capital humano, sob estrita visão da garantia do Direito sobre o Desenvolvimento.

O direito fundamental ao desenvolvimento econômico, na sua multidisciplinariedade, é hoje um imperativo a todos os agentes econômicos, e se impõe tanto aos regulados quanto aos reguladores, vale dizer, administrados e administradores. Olvidar os fundamentos e princípios da Constituição da República Federativa do Brasil é relegar a Ordem Econômica e Social e os direitos fundamentais a um ocaso que não trará necessária sustentação à sociedade.

Ao Estado, aliás, imputa-se o dever de proteção aos direitos fundamentais, em sua inteireza. Dizendo de outro modo, ao “Estado incumbe adotar medidas efetivas na proteção dos direitos fundamentais” (Fontoura; Camarão, [2022, p. 8).

O arquivamento de documentos de constituição, alteração ou extinção do Empresário ou de contratação da Sociedade Empresária, desde que observadas formalidades das leis civis e comerciais, e a qualificação registral, afasta qualquer empecilho, tanto da ausência de harmonização de atuação jurídica, quanto de integração de sistemas tecnológicos.

E, como se verá adiante, o SINREM, criado pela Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, não só conferiu ao Administrador as ferramentas para harmonização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, como potencializou o intuito pela edição da Lei da REDESIM, Lei nº 11.598, de 13 de dezembro de 2007, que indica todas as

providências para a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Mas, antes até de ingressar na história do Sistema Nacional de Registro Mercantil e nos intuitos marcantes de Simplificação do Processo de Arquivamento e Legalização de Empresas e Negócios, vale lembrar a edição da denominada Lei da Liberdade Econômica, cartada outra intentada pelos destinatários das normas constitucionais, a fim de alcançar o propalado desenvolvimento, ainda que sem ser obtido o resultado esperado, como será abordado em sequência.

1.5A Lei da Liberdade Econômica e a tentativa de conferir o direito sobre o desenvolvimento exigido pela constituição

O conjunto de medidas legislativas editadas a partir da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, cujo nascedouro viceja de dispositivos contidos desde o preâmbulo até os artigos 1º; 3º; 5º, inciso LXXIX; 39, parágrafo 4º; 170 e 218, já citados, propiciou prospectar um Sistema Nacional de Registro Mercantil e uma Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Apesar disso, sem um espelhamento da dimensão desenhada pela Organização das Nações Unidas que facilitasse e concretizasse o direito fundamental do cidadão e para o cidadão, em 20 de setembro de 2019, veio à luz a denominada Lei da Liberdade Econômica.

Em mais uma investida para alcançar de vez a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, a Lei textualmente institui a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado” e altera uma sequência infindável de diplomas legislativos.

Em técnica legislativa, não raro sob críticas dos doutrinadores, vieram à tona dispositivos programáticos e redundantes, com mínimos e tímidos avanços de calibragem sistêmica difusa da REDESIM, como era desejado.

Apesar disso, ainda que repetindo outras normas já em vigor, em matéria de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios a lei não deixou de produzir algum efeito.

Como será abordado mais à frente, o novo relatório Doing Business - Sub 20¹¹ demonstra um pequeno avanço.

¹¹<https://subnational.doingbusiness.org/pt/reports/subnational-reports/brazil>

Avanços tímidos, mas que, de certa forma, introduziram uma discussão a respeito do tema, o que rendeu até alguma melhora na classificação do processo de abertura, alteração e extinção de empresas dispensada ao Brasil, depois do relatório Doing Business 2006, onde as críticas realçavam um quadro nada animador.

Em artigo publicado na Revista dos Tribunais, ao tratar da Lei da Liberdade Econômica e seus impactos no Direito Brasileiro (2ª edição, revista, atualizada e ampliada, 2020), Gilberto Bercovici (2020, p. 123) aponta a inutilidade da Lei nº 13.874/2019, já desde a regulação da livre iniciativa e do exercício das atividades econômicas, que já estariam disciplinadas pela Constituição Federal artigos 1º, IV; 170º, parágrafo único e 174º, *caput*.

Para ele, “a constituição Federal de 1988 não admite qualquer forma de organização econômica e nem permite toda e qualquer conduta dos agentes econômicos”

Nesse sentido, conclui que toda atividade econômica “em sentido estrito, prestada pelos agentes econômicos privados como a própria configuração do mercado no Brasil subordinam-se aos parâmetros constitucionais, especialmente os fixados nos artigos 1º; 3º e 170º da Constituição Federal de 1988” (Bercovici, 2020, p. 123).

A livre iniciativa no Brasil tem por fim atender interesses gerais, e não individuais, sendo este o motivo dos contornos de lei que deve seguir.

Igualmente, a liberdade de exercer atividade econômica é expressamente garantida no artigo 170, da Constituição Federal, livre do arbítrio do Estado, embora também sob condições e regras impostas pela “organização jurídica do sistema econômico nacional”, no dizer do mesmo autor.

E, mesmo quando a lei trata do Estado como agente regulador e normativo, essas competências também decorrem dos artigos 59º a 69º e 84º da Constituição Federal e não podem ser limitadas por lei infraconstitucional.

Diz o autor que a Lei nº 13.874/2019 “viola a Federação brasileira”, na medida em que intenta impor, aos demais entes da sua composição, sua política, quando eles também detêm competência para legislar sobre direito econômico, artigos 24º, I e 30º, II, da Constituição Federal.

Por isso, ainda sustenta que, quanto à regulação do processo de abertura, constituição e alteração de empresas, o estabelecido “decorso de prazo”, previsto para concessão dos chamados “atos públicos de liberação da atividade econômica, pode resultar em efeito reverso à liberdade, fomentando a corrupção para que os órgãos não deliberem no prazo e liberem a atividade sem qualquer eventual restrição ou modificação” (Bercovici, 2020, p. 123).

As críticas, porquanto fundadas, parecem à margem do que a simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios, consubstanciada na REDESIM, está inserida num Sistema Nacional de Registro Mercantil.

Decidido em lei, sob fundamentos e princípios de que a união de Estados, Municípios e Distrito Federal seria agente de promoção do Direito sobre o Desenvolvimento, nada justifica que, especificamente sob esse aspecto, o cidadão tenha seu direito obstado por um grande gargalo relativo ao labiríntico procedimento de licenciamento das atividades econômicas, e que não encontra nem sequer boa vontade das autoridades para vencer a complexidade do sistema federativo instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil.

Afastar de vez a ideia de que a consecução do ambiente ecologicamente equilibrado é empecilho à melhoria das condições transnacionais de desenvolvimento, e mesmo da construção de uma regulação simplificada e desburocratizada, mediante a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, parece tão importante quanto entender que o decurso de prazo, quando entregues todos os documentos e informações exigidos por lei para eventual decisão do Poder Público, seguido de silêncio da autoridade, nem sempre traz risco à liberdade e ou fomenta a corrupção.

Seguindo a lei, a Resolução CGSIM nº 51, de 21 de maio de 2021, com redação alterada pela Resolução CGSIM nº 57, de 21 de maio de 2020, classificou as atividades em três categorias: (i) atividades de baixo risco, que prescindem de ato de liberação para operação e funcionamento; (ii) atividades de médio risco, como aquelas que comportam vistoria posterior para continuar operando regularmente, ainda que a autorização tenha sido emitida automaticamente; e (iii) atividades de alto risco, que necessitam de ato prévio de liberação para funcionamento e ou operação (Brasil, 2020a).

Entre os atos públicos de liberação estão a licença, a autorização, a concessão, inscrição, permissão, alvará, cadastro, credenciamento, estudo, plano e qualquer outro ato sob qualquer denominação, exigidos pela Administração Pública, para o exercício de qualquer atividade econômica.

As atividades de baixo, médio e alto risco são assim identificadas pela Classificação Nacional das atividades Econômicas (CNAE).

O CNAE segue parâmetro da Comissão Nacional de Classificação adotado oficialmente pelo Sistema Estatístico Nacional e os órgãos federais, gestores de registros administrativos, em correspondência à parametrização internacional da Internacional Standard Industrial, a Classification of All Economic Activities, cuja gestão é realizada pela Divisão estatística das Nações Unidas.

Com base nos parâmetros da Lei nº 13.874/19, são dispensadas da obtenção de ato de liberação do Poder Público todas as atividades classificadas de baixo risco¹².

As atividades classificadas como de médio risco, antes do julgamento da ADIN nº 6808/DF¹³, que será analisada em item específico, tinham o exercício provisório aprovado por decurso de prazo se, apresentados todos os documentos e informações necessários para seu início, não houvesse manifestação dos órgãos de licenciamento a que estão submetidos.

A liberação, nesse caso, era provisória e, embora sob critérios estabelecidos pelo CNAE, com informações e documentos exigidos em lei, não implicava desistência ou dispensa de fiscalização futura.

Mais do que atentar contra a liberdade e fomentar a corrupção, a ausência de resposta ao pedido de análise de liberação da atividade econômica, quando conferidos todos os documentos e justificativas pertinentes, afronta todos os fundamentos e princípios da República Federativa do Brasil, desconsiderando, sobretudo, que o Poder emana daqueles que sustentam a máquina burocrática e retiram de seus bolsos o numerário necessário para mantê-la.

Para além disso, toda medida restritiva deve se ajustar ao fim comum prospectado pela instituição do SINREM, que se configurou como conjunto de elementos capaz de se sobrepôr a eventuais controvérsias de limitação jurídico-administrativa de quaisquer segmentos do ordenamento jurídico vigente, compreendidas as restrições infralegais.

A aprovação por decurso de prazo não impede eventual fiscalização e adoção de medidas que possam obstar qualquer atentado à liberdade e/ou fomento de corrupção.

A *contrario sensu*, mais evidencia a necessidade de mecanismos de controle tanto *interna corporis*, quanto social, sobre a atuação dos administradores que precisam ser conhecedores, não só da finalidade do órgão a que pertencem, mas, como adiante se verificará, também de estarem aptos à função que exercem.

A consumação da REDESIM, com todos os recursos da internet das coisas (*internet off things*), está imbricada no núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, seja como valor constitucional, seja como princípio ou norma fundamental individual ou coletiva.

Aqui vale alertar que a proibição de retrocesso em matéria ambiental tem o mesmo valor da proibição do retrocesso nos direitos fundamentais do cidadão, quanto ao desenvolvimento.

¹² Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) [...] -https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm

¹³ Ação Direta de Inconstitucionalidade. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Min. Cármen Lúcia - <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160181>

Mais ajuda a exigência de responsabilidade dos gestores e dos órgãos públicos quanto à eficiência de suas ações, que o erigir de óbices à atividade econômica pela ausência daquela.

A Lei nº 13.874/19 estabelece a possibilidade das atividades consideradas de baixo risco iniciarem atividades, sem intervenção do Poder Público, por meio de ato de liberação.

E, nesse aspecto, nem sequer se trata de uma inovação. A atividade econômica informal no Brasil sempre existiu e continua a existir.

O que a lei fez foi possibilitar que, sem burocracia, aquele que se dedica à atividade econômica de baixo risco possa obter liberação de seu registro, sem necessidade de atos preparatórios de fiscalização.

E, note-se que, em alguns casos, são tão inúteis que a realidade das ruas demonstra objetivamente o fato. Numa das avenidas da maior metrópole do Brasil, são desenvolvidas atividades econômicas informais de baixo e médio risco, sem qualquer intervenção das autoridades investidas de poderes para fiscalização.

São atividades inclusive que, não fosse a tentativa de estabelecer-se um protagonismo do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), seriam reguladas, para que as pessoas as executassem sob o próprio Cadastro de Pessoas Físicas.

É direito de toda a pessoa física ou jurídica receber respostas dos atos de liberação suscitados perante o Poder Público, no prazo por ele definido (Freitas; Clark, 2022). Aliás, como já referido alhures, amparado nas lições doutrinárias e principiológicas de direito comparado, a liberdade fundamental possui *status* positivo, e é categorizada como liberdade de natureza econômica.

Realizado o pedido de liberação, com todos os documentos necessários, como bem salientam os autores citados, “o particular possui o direito de exercer a atividade”, se não houver manifestação contrária, em tempo designado por lei.

E isso não significa a garantia de obtenção de direitos contra a lei, mas de não estar impedido ao exercício da atividade econômica, sem indicação dos motivos que a impeçam ou por ausência de meios de solução de controvérsia olvidados por autoridades desidiosas.

Uma vez definidos os limites dos riscos relativos à atividade, perante o órgão de classificação das atividades econômicas, que trabalham sob parâmetros internacionais, desenvolvidos na Organização das Nações Unidas e aprovados por consenso entre representantes de órgãos, autoridades e entes integrantes da União, não se justifica a exigência de comparecimento presencial à repartição para tratar de assunto relativo ao empreendimento.

Quanto menos contato tem o empreendedor com o gestor público, melhor e mais produtivo.

Ou bem a República Federativa se encaminha por garantir a dignidade da pessoa humana, por intermédio também da facilitação da atividade econômica, ou a Constituição Federal não passa de um amontoado de normas inservíveis para construção da justiça social reclamada pelo artigo 170.

De outro lado, os autores citados acima lembram que “a medida provisória nº 881/2019¹⁴ previa a impossibilidade de aprovação tácita quando se tratasse de atividade de justificável risco, desde que assim prévia e motivadamente indicadas pelo Poder Público” (Freitas; Clark, 2022, p. 92).

Estaria, assim, ressalvada a aprovação por decurso de prazo, nos casos de liberação econômica relacionados à gestão ambiental, até pela sustentabilidade dos atributos ambientais.

Informaram, ainda, os autores que, quando da “conversão da Medida Provisória em lei, tal disposição não foi contemplada” e “após três meses de vigência da Lei nº 13.874/2019, foi editada a Medida Provisória nº 915, em 27 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019), a fim de sanar a omissão legislativa” (Freitas; Clark, 2022, p. 92).

Havia uma clara preocupação de tornar impossível a aprovação tácita que envolviam questões ambientais, “incluídas as outorgas para uso de recursos hídricos e de processos de licenciamento ambiental”, mas, sem apreciação da Medida Provisória em destaque, suas disposições caducaram. (Freitas; Clark, 2022, p. 102).

De qualquer modo, a redação da Lei nº 13.874/19 torna a discussão inócua, na medida em que ressalva expressamente a vedação de liberação tácita quando houver proibição expressa em lei.

E as licenças previstas para o licenciamento ambiental, na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – nº 237/97, continuam sob mandamento da Lei Complementar nº 140, que veda a concessão de licença ambiental por decurso de prazo.

Não é demais lembrar que qualquer análise de liberação de atividade econômica pode fomentar a corrupção, não somente pela aprovação por decurso de prazo, que pode sim acontecer, mas sobretudo, e mais acentuadamente se passa, quando falta critério claro e transparente a respeito dos impedimentos de exercício da atividade econômica, em determinados territórios.

Não foi por outro motivo que o Estado de São Paulo houve por bem editar o Decreto nº 67, de 25.09.2023, “[...]que regulamenta dispositivos da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), da Lei nº 17.530, de 11

¹⁴https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv881.htm

de abril de 2022 (Código de Defesa do Empreendedor) e da Lei nº 17.761, de 25 de setembro de 2023, e institui procedimentos de licenciamento simplificado para exercício de atividades econômicas no Estado de São Paulo, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividades econômicas, regras para aprovação tácita e procedimento aplicáveis à constituição de ambiente regulatório experimental no âmbito do Estado de São Paulo[...]” (São Paulo (Estado), 2023, *caput*).

O regulamento, em seu artigo 1º, § 2º, estabeleceu que:

[...]§2º - [a] aplicação do disposto nos Capítulos II e III deste decreto independe: 1. de o ato público de liberação estar previsto em lei ou em ato normativo infralegal; 2. da espécie de atividade econômica ou de seu regime jurídico; 3. do início, continuidade ou finalização da atividade econômica; 4. de atuação de ente público ou privado (São Paulo (Estado), 2023).

Destaque-se o que mais importa sobre o assunto.

Ver-se-á adiante que o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), controlador do Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), também regula o compartilhamento de dados relativos a todo conglomerado de bens imóveis nacionais, então idealizado desde o Decreto, e que tinha por objetivo regulamentar o disposto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009¹⁵.

Esse instrumento de georreferenciamento, disciplinado na esfera federal, identifica vastas áreas de interesse ambiental a serem acauteladas, se não todas, tanto no âmbito federal, como estadual e municipal.

Não há motivo qualquer para temer a aprovação por decurso de prazo, pois o importante é que a sociedade tenha informações transparentes e prévias, para exigir ou corrigir o descumprimento da lei e eventuais desvios de condutas, tanto das autoridades, quanto dos empresários.

Qualquer país bem classificado no *Doing Business* e que, portanto, adota as diretrizes do organismo internacional que dita regras de sustentabilidade na ordem mundial, segue os CNAEs ali catalogados e veiculados de forma transparente para toda a sociedade.

A declaração de que segue os requisitos necessários ao início da atividade é o quanto basta para uma boa gestão do ambiente ecologicamente equilibrado.

Desconsiderar o fato é ceifar qualquer possibilidade de desenvolvimento dos agentes econômicos.

¹⁵ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm

Essa ferramenta de gerenciamento de território dá pistas, não apenas do mal menor que configura a previsão da aprovação do licenciamento de atividades de médio risco, para fiscalização diferida, como também suscita dúvidas a respeito da ação de inconstitucionalidade proposta em relação à alteração da Lei nº 11.508/07¹⁶, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal e que expressa a incompreensão das autoridades sobre o Sistema Nacional de Registro Mercantil.

De grande importância, ao julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto será dispensado, neste trabalho, como aludido anteriormente, um tópico exclusivo para sua análise.

Julgamento que implica óbices à aplicação da Lei e ao Sistema Nacional de Registro Mercantil, incluindo as medidas de impulso de sua implementação com a edição da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, tornou-se o principal pespego à finalidade do sistema, sob argumentos que, se não contraditórios, servem tanto para o bem quanto para o mal do desiderato constitucional, em matéria de desenvolvimento.

Antes, porém, cabe analisar o modelo do SINREM, de onde deveriam derivar as regras de harmonização, padronização e simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios.

¹⁶ Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11508compilado.htm

CAPÍTULO 2

O SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO MERCANTIL - SINREM

Incorporado na legislação brasileira todo o movimento de construção do Direito sobre o Desenvolvimento, sintetizado na Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas, o Brasil deu início à reformulação do Sistema Nacional de Registro Mercantil – SINREM – para agregar a todos os instrumentos de que dispunha, até então, uma nova feição para a oferta de serviços mais eficientes, ágeis e seguros, à disposição da iniciativa privada.

Iniciando pela modernização do Sistema Nacional de Registro Mercantil, foi editada a Lei nº 8.934/94. Respeitando o quadro de distribuição de competências constitucionais, inclusive quanto à capacidade privativa da União para legislar sobre registros públicos, manteve-se a competência concorrente para, com os Estados, disciplinar o Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, denominado Junta Comercial, a quem foi atribuído o serviço correspondente.

Em renovados intuitos de atingir a proposta formulada em decorrência da subscrição da Resolução nº 41/128, da ONU, foi então criada a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, com sequência de iniciativas legislativas e normativas, a fim de desburocratizar a constituição, alteração e extinção de empresas e negócios, mas que ainda não trouxeram os resultados esperados, como será exposto a seguir.

2.1- Evolução do Sistema de Registro Mercantil no Brasil

A compreensão dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, inseridos no sistema de registros públicos, no Brasil, reclama um reavivar de memória dos institutos da Administração Pública Portuguesa, do século XV, desde os tempos em que o Brasil se transformou em território do Estado Português.

No dizer de Teresa Cristina Marques (1998), doutora em História Social pela Universidade Brasília, já antes da chegada ao território brasileiro, Portugal passou a abrigar os interesses da nobreza e dos mercadores, na medida em que aquela perdia seus vínculos materiais com os rendimentos fundiários e passava a depender das benesses da coroa; e estes, os mercadores, buscavam suporte jurídico administrativo, em autorização régia, para ampliar a prática mercantil.

Nessa acomodação de interesses, o soberano Português encontra, na instituição de Órgãos denominados Juntas, ainda sem o qualificativo Comercial, um ambiente propício para apascentar interesses e abrigar variadas instâncias decisórias na forma de Colégio de Consultores, por vezes, até com funções executivas.

Por meio das chamadas Juntas, o rei formalizava um método de concerto e assentamento de interesses contrários, tanto objetivos como subjetivos.

Ou seja, as Juntas foram instrumentos utilizados pelo Estado Português, no intuito de controlar certas atividades submetidas ao monopólio estatal (Neves, 2005).

Sob esse prisma, pode-se realçar a criação da Junta do Comércio Geral do Estado do Brasil, em 1672, quando foi instituído um Conselho de Consultores para o controle do monopólio do comércio do pau-brasil¹⁷, que garantia a acumulação de riquezas para Portugal, advinda do grande crescimento econômico verificado (Dias, 2018).

Igualmente, a Junta da Administração do Tabaco, em 1702, também fez parte desse conjunto de medidas. Presidida por um nobre, a Junta contava com 4 (quatro) deputados, sendo dois negociantes e dois nomeados pelo rei: um procurador fiscal, defensor das causas da entidade, e um tesoureiro.

¹⁷ “Em 1609, a Coroa designa o juiz Sebastião de Carvalho para realizar devassa às terras do Brasil em busca de transgressores das ordens sobre o negócio privativo da madeira tintória. 14 Em 1635, os contratadores do contrato do estanco do pau-brasil, os negociantes Luiz de Rezende e Álvaro de Azevedo, conseguiram junto à Coroa a prerrogativa de terem um juiz conservador do dito contrato, criando uma espécie de conservatória do contrato do pau-brasil no afã de melhor vigiar o cumprimento do contrato, e disporem de foro privilegiado da Justiça nas causas que envolviam o contrato do produto. A transição para o século XVIII foi marcada pelo recrudescimento do estanco da Coroa. Em 1697, é promulgado um alvará ordenando que, além da observância do próprio estanco por conta da Fazenda Real, “que de agora em diante todo o pau do Brasil venha nos Navios da própria Junta do Comércio Geral, e que ela não possa ter jurisdição para o mandar virem outros; e que qualquer embarcação que o trouxer, seja confiscada pela Fazenda da mesma Junta” (Dias, 2018).

À feição do Marquês de Pombal, Sebastião de Carvalho e Melo, então primeiro-ministro do Rei de Portugal, foram criadas as Juntas de Comércio, a sustentar os interesses de comerciantes nobres, sem prejuízo de inovações da atividade econômica.

No período, as Juntas do Comércio revestiram-se de representantes dos interesses de classes, sendo também a elas atribuídas tarefas de condução da política industrial e comercial, atuando, inclusive, como órgão de fiscalização e de instrumento de racionalização da atividade privada para fins de arrecadação de tributos, por meio das instituídas “mesas de inspeção”.

Mas foi em 1770 que a Lei de 30 de agosto daquele ano instituiu a matrícula dos comerciantes na Junta do Comércio, de quando se sustenta ser essa a certidão de batismo do Registro Público do Comerciante, ainda que, por esse ato, permanecesse concentrada nas mãos do Rei a autorização para que o particular exercesse a atividade comercial.

Com o esgotamento do Poder atribuído ao Marquês de Pombal, Dom João, quando suprimiu a Junta do Comércio, instituiu a Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação. Desvinculada do projeto de reforma estatal, como pretendia aquele, a nova instituição manteve o Registro dos Comerciantes, mas agora com Poderes de Tribunal.

No Brasil, a Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação absorveu as “mesas de inspeção”, quando da sua instalação, em 1808, e passou a exercer poderes de Tribunal, sustentado por impostos portuários, presidida pelo Ministro de Estado e do Despacho, e representava um meio de aproximação entre o soberano e a elite brasileira, já que, para o conselho, foram nomeados os mais importantes homens de negócios e letras do Reino Unido.

Como explica a autora, já citada, Teresa Cristina de Novais Marques (1988), em trabalho de pesquisa, a Real Junta do Comércio de 1808 representou o centro nervoso da política econômica de Dom João VI. Como órgão consultivo, articulava interesses, sem ostentar a autonomia pombalina, mas era presidida pelo Ministro de Estado e Despachos.

Ao assumir diversas funções, desde o papel de administradora de falências, registro de invenções e concessão de licenças para privilégios alfandegários na instalação de manufaturas do Reino, também a entidade controlou a inscrição de comerciantes do atacado, conferida preferencialmente aos homens nascidos em Portugal.

Depois da Independência, com o lento desmonte da estrutura da Real Junta, os comerciantes submeteram ao Governo o regulamento da Praça do Comércio, onde os próprios interessados constituíram o embrião da Associação Comercial do Rio de Janeiro. Nesse ato já

se vislumbrava o início da atividade estatal em prol da atividade empresarial privada¹⁸ (Mathias, 1993, p. 66).

Nesse aspecto, pode-se identificar a afinidade das Juntas Comerciais, de criação portuguesa, com as corporações da época em que nascem as grandes companhias coloniais (Delgado Martinez, 2020, p. 18, tradução nossa)¹⁹.

Em vigor o Código Comercial de 1850, extinta a Real Junta do Comércio, Navegação e Agricultura, pela edição da Lei nº 556, de 25 de junho de 1850, criou-se o sistema de Tribunais do Comércio, com três unidades, sendo uma no Rio de Janeiro e duas outras no Recife e Salvador, com poderes que iam desde a administração das matrículas dos comerciantes até a formulação de jurisprudência em caso de disputa comercial e instrução de julgamento do Processo de Falência.

Nesse período, como explica Carla Eugênia Caldas Barros (2014), da Universidade Federal do Sergipe, nas províncias onde não existisse o Tribunal do Comércio, as atribuições deveriam ser assumidas pelos Tribunais da Relação que, também em falta, seriam substituídos pela maior autoridade judiciária da comarca onde residisse o comerciante.

De acordo com a autora, essa situação foi parcialmente resolvida com a edição do Decreto nº 864, de 17 de novembro de 1851, que resultou na organização das Juntas do Comércio em todas as províncias costeiras.

Esse sistema, com a edição do Decreto nº 1.597, de maio de 1855²⁰, substituiu as Juntas Comerciais pelas chamadas “Conservatórias do Comércio”, ainda que preservadas as funções dos tribunais. As Conservatórias do Comércio exerciam função de matricular os comerciantes.

Instituído um sistema democrático, o Colegiado de Comerciantes, e contestada a capacidade deste de exercer funções típicas de Órgão de Justiça, foram nomeados juízes especiais do Comércio para os três tribunais existentes, que acabaram tendo funções esvaziadas na reforma de 1875, quando os atributos judiciais foram repassados à Justiça Comum.

Extintos os Tribunais e as Conservatórias do Comércio, foram novamente organizadas as Juntas e inspetorias comerciais.

¹⁸ Pela sua importância histórica, reproduzimos o texto completo, transcrito por José Vieira Fazenda em suas “Notas Históricas Sobre a Praça do Comércio e Associação Comercial do Rio de Janeiro”, que foi publicado no Tomo nº 73 (1910), da Revista do Instituto Histórico do Rio de Janeiro”, instituição da qual o autor era bibliotecário.

¹⁹ No original: “Harris (2017, p. 18) expone que existen cuatro aproximaciones a la cuestion de la historia de las sociedades o corporaciones com anterioridade a la época em que nascen las grandes compañías coloniales” (Delgado Martinez, 2020, p. 18).

²⁰ Dá regulamento para os Tribunaes do Commercio - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1597-1-maio-1855-558528-norma-pe.html>

Inicialmente, foram reguladas pelo Decreto nº 6.384, de 30 de novembro de 1876²¹, sete Juntas Comerciais para cobrirem todo o Império nas cidades portuárias do Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Belém, São Luís, Fortaleza e Porto Alegre. Onde não foram organizadas as Juntas Comerciais, criaram-se as Inspetorias nas capitais, exceto em São Paulo, cuja inspetoria foi instalada em Santos; Piauí, em Parnaíba; Paraná, em Paranaguá, e Mato Grosso, em Corumbá.

Em 1890, Campos Salles, então Ministro da República, promove a alteração do serviço de registro, desde logo em oito distritos, dentre eles o de São Paulo. O Decreto nº 596, de 1º de julho de 1890²², que preservava as alterações do Império, outorga novo regulamento às Juntas e Inspetorias, repassando aos Governadores o poder de nomear seus presidentes, exceto no que dizia respeito à Junta do Distrito Federal, sob responsabilidade do Ministro da Justiça.

É importante notar que, a partir desse decreto, nasceu o caráter híbrido²³ das Juntas Comerciais, que se mantém até os dias atuais, porque, preservada a competência da União para legislar sobre registros e regular os serviços respectivos, a administração desses órgãos era entregue aos Estados Membros, para ser organizada pelo Chefe do Executivo local.

A edição do Decreto nº 916, de 24 de outubro de 1890²⁴, instituiu o registro de firmas e razões comerciais, para identificar os Empresários e Sociedades Empresárias, e regulamentava o uso desses nomes, protegendo-os da duplicidade e controlando a abertura de filiais.

Essa nova conformação legal do Registro Mercantil perante as Juntas Comerciais consolidou a qualidade do órgão como verdadeiro cartório, concentrando-se no registro, guarda e publicidade dos documentos de constituição, alteração e de interesse dos Empresários e Sociedades Empresárias, que também são de interesse da coletividade onde atuam.

Firmada essa organização, quando da Constituição de 1891, coube ao Supremo Tribunal, à época, assentar tese sobre o caráter híbrido das Juntas Comerciais (Requião, 2012),

²¹Organiza as Juntas e Inspetorias Commerciaes e regula o exercicio das repectivas funções - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim6384.htm#:~:text=DIM%206384&text=Organiza%20as%20Juntas%20e%20Inspectorias,o%20exercicio%20das%20repectivas%20func%C3%A7%C3%B5es.&text=DAS%20JUNTAS%20COMMERCIAES-„Art.,nas%20cidades%20de%20Bel%C3%A9m%2C%20S.

²²Reorganiza as Juntas e Inspetorias Commerciaes e dá-lhes novo regulamento (*sic*) - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-596-19-julho-1890-505086-norma-pe.html>

²³ANDRADE, Rogério Navarro: <http://uj.novaprolink.com.br>: “[...] no que concerne à estruturação do Registro Público das empresas mercantis e atividades afins, observa-se que o mesmo trata-se de um órgão administrativo de natureza híbrida (6), uma vez que é composto por divisões enraizadas na esfera da administração federal e outras integrantes da organização administrativa estadual. Esta peculiaridade de sua estrutura repercutirá no tocante à vinculação de suas divisões, como este trabalho demonstrará adiante, sobretudo a partir da análise da Lei nº 8.934/94, que trata de toda a temática apresentada”. Acesso em 20 de junho de 2017.

²⁴Crêa o registro de firmas ou razões commerciaes (*sic*) – <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=916&ano=1890&ato=0380TP35ENnpWT8ec>

ou seja, os Estados seriam competentes para assumir exclusivamente a administração dos serviços de sua competência, dentre eles o Registro Público Mercantil e Atividades Afins, cabendo à União legislar sobre o registro público em geral. Por duas vezes, o Supremo Tribunal Federal, pela edição dos acórdãos de 18 de agosto de 1897 e 28 de junho de 1901, considerou constitucionais as leis estaduais que organizavam as Juntas do Comércio.

Passadas quase três décadas entre o Decreto que regulamentou as sociedades anônimas, Decreto nº 434, de 4 de julho de 1891²⁵, e o Decreto nº 3.708, de 10 de janeiro de 1919²⁶, as Juntas Comerciais foram se fixando, como antes consignado, no papel de cartórios, concentrados no registro dos atos dos empresários e sociedades empresárias, mantendo-lhes a guarda, para dar publicidade, autenticidade e eficácia dos atos praticados, perante terceiros.

Na Constituição de 1946²⁷, ficou conferida competência à União para legislar sobre Juntas Comerciais, que estariam sob organização dos Estados Membros, pelos seus Chefes do Executivo (Ribeiro, 2020, p. 121).

Em meados do século XX, passou a vigorar a Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961²⁸, quando, organizado o Ministério da Indústria e Comércio, dentro da Secretaria de Comércio, ficou instituído o Departamento Nacional de Registro de Comércio (DNRC), órgão ao qual foi atribuída a função de supervisionar administrativamente a execução do Registro do Comércio e Atividades Afins, além de outras funções relativas ao exercício da atividade mercantil em território nacional.

A Lei citada reforçou efetivamente a tendência do ordenamento jurídico brasileiro de ostentar dupla jurisdição quando o assunto é Registro do Comércio, o que foi consagrado definitivamente pela Lei nº 4.726, de 13 de julho de 1965²⁹, quando, ao atribuir aos Estados a organização do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, manteve a coordenação das atividades correlatas sob o órgão federal.

²⁵Consolida as disposições legislativas e regulamentares sobre as sociedades anônimas - <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=434&ano=1891&ato=11d0TPR9UNVpXT77f>

²⁶Regula a constituição de sociedades por quotas, de responsabilidade limitada - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d3708.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.708%2C%20DE,por%20quotas%2C%20de%20responsabilidade%20limitada.

²⁷Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/228/ril_v57_n228_p115.pdf

²⁸Dispõe sobre a Organização do Ministério da Indústria e do Comércio, e dá outras providências (*sic*) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4048.htm#:~:text=LEI%20No%204.048%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201961.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20do,Com%C3%A9rcio%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias

²⁹Dispõe sobre os Serviços do Registro do Comércio e Atividades afins, e dá outras providências (*sic*) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14726.htm

Regulamentada a Lei nº 4.726/65, pelo Decreto nº 57.651, de 19 de janeiro de 1966³⁰, foram introduzidas as Instruções Normativas, denominadas INs, para explicitar os requisitos de lei a serem observados para o ato de arquivamento e conseqüente registro, além de outras atividades que colaborassem para melhoria do exercício do Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Toda a transformação trazida pela Lei nº 4.726/65, que já tinha ampla base legislativa existente acerca dos requisitos a serem cumpridos pelos atos empresariais, para serem admitidos para arquivamento, deu início às modificações que levariam à estruturação atual do Sistema Nacional de Registro Mercantil, a ser tratado nos próximos tópicos.

2.2 Sistema Nacional de Registro Mercantil (SINREM)

Como constou da exposição de motivos MJ/nº 0362-A, de 31 de julho de 1991, do então Ministro da Justiça, Jarbas G. Passarinho, publicada no Diário do Congresso Nacional (Seção I), quarta-feira, 25 de setembro de 1991, as transformações que se processaram na economia brasileira, já sob novos ares internacionais, no que toca ao direito ao desenvolvimento, especificamente com relação à simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios, vicejaram urgente necessidade de modernização institucional dos Órgãos Públicos, que requeriam a oferta de serviços mais ágeis, seguros e eficientes à iniciativa privada (Brasil, 1991).

Reconhecendo o direito da pessoa humana ao desenvolvimento econômico, a nova sistemática revela garantia de sustentação da sua própria dignidade, por meio de regulação estatal comprometida com a erradicação da pobreza e livre iniciativa das atividades econômicas.

Consustanciam valores insculpidos na Constituição Federal, cuja nova sistemática de relacionamento adotada entre os entes federativos realça a revisão do contexto legal do registro de empresas mercantis, para conformá-lo aos fundamentos e princípios constitucionais, mais à frente referidos.

³⁰Regulamentada a Lei nº 4.726, de 13 de junho de 1965, que dispõe sobre os Serviços do Registro do Comércio e Atividades afins, e dá outras providências (*sic*) - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57651-19-janeiro-1966-398245-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Regulamentada%20a%20Lei%20n%C2%BA%204.726,afins%2C%20e%20d%C3%A1%20o%20provid%C3%A2ncias.&text=Dos%20C%C3%93rg%C3%A3os%20do%20Registro%20do,Art>

A proposição expôs objetivo de ajustar o quadro legal à realidade nacional vigente, alterando os diplomas legais até então em vigor, as Leis nºs 4.726, de 13 de julho de 1965³¹, e 6.939, de 9 de setembro de 1981³², já referidas anteriormente.

A ideia ficou bem delineada na apresentação do projeto de lei federal nº 8.934/94³³, quando consignou que o reordenamento da legislação e a nova dinâmica de prestação de serviços deveriam submeter-se à “égide da simplificação processual, racionalização de procedimentos e, sobretudo, assimilação de mudanças”.

Prospectava-se, assim, a instituição de um Registro Público Mercantil e Atividades Afins que eliminasse as dificuldades para o “Registro do Comércio ou Civil”, estendendo a regulamentação linear da forma de organização desses órgãos para todo o território nacional, observado o disposto no artigo 22, inciso I e XXV, da Constituição Federal, que confere competência à União para legislar privativamente sobre registros públicos e, concorrentemente, sobre Juntas Comerciais (artigo 24, inciso II, da Magna Carta) (Brasil, 1988).

Realçando que o Registro Público Mercantil e Atividades Afins tem natureza de normas federais, com execução delegada aos Órgãos estaduais, denominados Juntas Comerciais, assentou que o objetivo era a “uniformidade e integração dos serviços de registro em todo o país”, estabelecendo uma nova configuração metódica e dogmática dos atos mercantis, mediante fixação de seus requisitos e forma, de observação obrigatória aos entes estaduais.

Não olvidados os peculiares interesses das Unidades da federação, o anteprojeto pretendeu a uniformidade e integração de atuação, seguidas da organização das funções do registro público mercantil e atividades afins, prevendo o regime de decisão colegiada, notadamente para os atos mais complexos, mantendo a representação classista dos empresários e das categorias profissionais ligadas à área.

Submetidos ao método implantado, a composição colegiada dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins permitiria a oxigenação dinâmica das normas que regem a atividade empresarial.

Reafirmou o diploma legal o compromisso de ampliar os meios possíveis para assegurar, com menor custo, o conhecimento, por terceiros, dos atos praticados pelos Empresários e Sociedades Empresárias.

³¹ Dispõe sobre os Serviços do Registro do Comércio e Atividades afins, e dá outras providências (*sic*) - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4726-13-julho-1965-369041-norma-pl.html>

³² Institui o regime sumário de registro e arquivamento no Registro do Comércio e dá outras providências - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6939-9-setembro-1981-366137-norma-pl.html>

³³ Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18934.htm

Intentou-se uniformizar a terminologia registral mercantil dentro dos princípios da Lei Geral dos Registros Cíveis, a Lei nº 6.015/73³⁴, que, em diálogo das fontes, já prenunciava a edição de lei específica para o registro mercantil.

Ficou mantido o regime sumário de registro e arquivamento, previsto na Lei nº 6.939/81, que dispunha sobre impedimentos e proibições de registro, deixando para regulamento do Chefe do Executivo a fixação de disposições específicas, com o intuito de flexibilizar a aplicação da lei.

Com perspectiva de racionalização dos serviços, o projeto em destaque também estabeleceu um procedimento de revisão administrativa, que permite aos usuários pronta atuação em caso de falha administrativa, com recurso à esfera federal.

Como forma de desburocratizar a qualificação registral, autorizou a devolução de todo o procedimento de exigências ao interessado, para correção dos documentos porventura em desconformidade com a forma e requisitos de lei, regulamentos e instruções normativas.

Nas disposições finais, o projeto introduziu diversos mecanismos para a segurança jurídica, simplificação e racionalização, como, por exemplo, o uso de novas tecnologias, eliminação de documentos e elaboração de tabela dos preços de serviços federais pelo então DNRC, atual DREI, com especificação dos atos a serem praticados pelas Juntas Comerciais.

Promulgada a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, depois regulamentada pelo Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996³⁵, ao dispor sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, revogou a Lei nº 4.726, de 13 de julho de 1965, com objetivo de promover significativa melhoria do ambiente de negócios no país.

Os diplomas legais, até então existentes, sem dispensar o registro do comércio, mantinham normas esparsas dependentes de um novo norte ajustado à teorias concebidas em órgãos internacionais.

Internalizadas, pela Constituição Federal, as teorias internacionais a respeito do Direito sobre o Desenvolvimento, na sua vertente de transnacionalidade de simplificação das regras de abertura, alteração e extinção de empresas, evocou-se a modernização dos diplomas legais até

³⁴ Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências – https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm

³⁵ Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências – <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1800-30-janeiro-1996-435608-norma-actualizada-pe.pdf>

então em vigor, de forma esparsa, como segue: Decreto nº 434, de 4 de julho de 1891; Lei nº 2.024, de 17 de dezembro de 1908³⁶; e Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940^{37, 38}.

Daí surge o Sistema Nacional de Registro Mercantil, denominado SINREM, composto pelo Departamento Nacional de Registro Mercantil e Juntas Comerciais dos Estados Membros, conhecidas como Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

³⁶Reforma a lei sobre falências - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-2024-17-dezembro-1908-582169-norma-pl.htm>

³⁷Dispõe sobre as sociedades por ações (*sic*) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2627.htm

³⁸**Decreto nº 434, de 4 de Julho de 1891** Art. 8º Os documentos serão assignados pelo incorporador e interessados, e servirão para instrução do **registro na Junta Commercial**. (Decr. nº 1.362, de 14 de fevereiro de 1891, art. 4º) Art. 9º Os documentos de que tratam os artigos antecedentes serão exhibidos na assembléa constituinte da sociedade, e com a acta da sua constituição e certidão do deposito em dinheiro da decima parte do capital servirão para o registro, que se fará na **Junta Commercial** dentro de um mez. (Decr. n. 1362 de 14 de fevereiro de 1891, art. 5º) Art. 11. Este pagamento se fará no Thesouro Nacional, com guia dos incorporadores; o registro na Junta Commercial só se fará depois de realizado tal pagamento, que se effectuará dentro de 30 dias depois de constituída a sociedade. (art. 8º do Decr. n. 1362 de 14 de fevereiro de 1891.) **LEI Nº 2.024, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1908** Art. 9º A fallencia póde tambem ser requerida:(...) § 1º O credor commerciante, com domicilio no Brazil, sómente será admittido a requerer a fallencia do seu devedor, si provar que tem inscripta a sua firma no **Registro do Commercio**, pela fórma indicada no decreto n. 916, de 24 de outubro de 1890. Art. 17. O resumo da sentença declaratoria da fallencia será, dentro de tres horas depois do recebimento dos autos em cartorio: (...) 2º, remettido ao representante do Ministerio Publico, á **Junta Commercial** do districto, á **Associação Commercial**, á Junta dos Corretores, á Camara Syndical dos Corretores de Fundos Publicos e ao official do Registro das Firmas Commerciaes na respectiva comarca, para a devida averbação. Art. 54. O socio de responsabilidade limitada, nas sociedades commerciaes, que não revestirem a fórma anonyma nem a de commandita por acções, que se despedir antes de dissolvida a sociedade, retirando os fundos com que entrára para o capital, ficará responsavel, até o valor desses fundos, pelas obrigações contrahidas e perdas havidas até o momento da despedida, que será o da respectiva averbação no registro do commercio. Art. 147. Rehabilitado o fallido, será publicada a sentença por edital e communicada aos funcionarios e corporações, aos quaes foi a fallencia avisada. Paragrapho unico. No registro de firmas commerciaes far-se-ha a devida annotação ex officio. Art. 149. O devedor commerciante poderá evitar a declaração de sua fallencia, requerendo ao juiz do commercio, em cuja jurisdicção se acha o seu principal estabelecimento, a convocação dos credores para lhes propôr concordata preventiva. (...) § 2º O requerimento será instruido com os documentos seguintes: 1, **certidão do registro da firma do devedor**, de onde conste que, desde dous annos antes, esta se acha inscripta no **Registro do Commercio**, ou ha menos tempo, si não data de dous annos o exercicio do commercio; Art. 169. Incorrerão nas penas da fallencia culposa, salvo a prova de fraude, caso em que serão applicadas as penas da fallencia fraudulenta: 1º, o devedor que tiver exercido o commercio sob firma ou razão commercial que não podia ser **inscripta no Registro do Commercio**; Art. 170. Incorrerão nas penas da fallencia fraudulenta: (...) 3º, o devedor que não proceder ao archivamento e lançamento no **Registro do Commercio**, dentro dos 15 dias subsequentes á celebração do seu casamento (Cod. Com., art. 31), do contracto ante-nupcial, sendo o marido commerciante ao tempo do casamento; desse contracto e dos titulos dos bens incommunicaveis da mulher, dentro de 15 dias subsequentes ao começo do exercicio do commercio, quanto ao contracto ante-nupcial, e, dentro de 30 dias subsequentes á aquisição, quanto aos referidos bens; e dos titulos de aquisição de bens que não possam ser obrigados por dividas nos prazos aqui mencionados; (...) Art. 181. **As juntas commerciaes** estabelecerão, em sua secretaria, o registro dos livros commerciaes submttidos á rubrica. Nesse registro serão lançados os nomes dos commerciantes que apresentarem livros para aquelle fim, a natureza de cada um, o numero de folhas e a data em que se satisfizer aquella formalidade. Os lançamentos nesse registro serão gratuitos, dando-se as certidões que forem solicitadas. (*sic*) **Decreto-Lei nº 2.627 DE 26 DE SETEMBRO DE 1940 (Era Vargas)** Art. 53. Cumpre ao Registro do Comércio examinar se no ato de constituição da sociedade anônima ou companhia foram observadas as prescrições legais, bem como se nele figurarem cláusulas contrárias à lei, ordem pública ou aos bons costumes. (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976) § 2º Com a segunda via da ata da assembléa e a prova de ter sido sanada a falta ou irregularidade, o Registro do Comércio procederá ao arquivamento dos atos constitutivos da sociedade. (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976) § 4º Quando a sociedade anônima criar sucursais, filiais ou agências, será arquivada, no Registro do Comércio, certidão do arquivamento e da publicação dos respectivos atos de constituição, passada pelo Registro do Comércio da sede (*sic*). (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976)

A teor do artigo 3º, da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994:

Os serviços do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins serão exercidos, em todo o território nacional, de maneira uniforme, harmônica e interdependente, pelo Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM), composto, [como já revelado], pelo (I) o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, órgão central do SINREM, com funções supervisora, orientadora, coordenadora e normativa, na área técnica, e supletiva, na área administrativa, além das (II) Juntas Comerciais como órgãos locais, com funções executora e administradora dos serviços de registro (Brasil, 1994).

Na sequência, cabe analisar as atribuições desses órgãos, para que se possa melhor entender os objetivos do Sistema Nacional de Registro Mercantil, previsto pela Lei nº 8.934/94, como um meio de alcançar o bem comum, pela coordenação de regras simplificadas, desburocratizadas e capazes de permitir o exercício livre da atividade econômica, conformada às exigências legais previamente dispostas.

2.3. Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI - (antigo DNRC – Departamento Nacional de Registro do Comércio)

Para o funcionamento do Sistema Nacional de Registro Mercantil e Atividades Afins, a Lei nº 8.934, de 13 de novembro de 1994, desenhou um conjunto de Órgãos, composto de um Órgão Central, o Departamento Nacional de Registro do Comércio, atualmente conhecido como Departamento Nacional de Registro de Empresas e Integração, e os Órgãos executores do registro, denominados Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, como Juntas Comerciais.

O Sistema de Registro Mercantil, que evoca a reunião de instrumentos em um todo dirigido para a conservação dos direitos ali inscritos, foi instituído pelo Decreto nº 596, de 1º de julho de 1890³⁹.

Como já referido anteriormente, ao preservar as alterações ocorridas durante o período do Império, o sistema outorgou novo regulamento às Juntas e Inspetorias, repassando aos Governadores o poder de nomear seus presidentes, exceto o da Junta do Distrito Federal, que ficava sob responsabilidade do Ministro da Justiça.

Consolidado o caráter híbrido dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, outrora denominados Juntas Comerciais e Inspetorias, pela passagem do controle da

³⁹Reorganiza as Juntas e Inspetorias Commerciaes e dá-lhes novo regulamento (*sic*) – <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-596-19-julho-1890-505086-norma-pe.html>

execução dos serviços de Registro Público Mercantil aos Estados, essa peculiaridade se mantém até os dias atuais.

Enquanto compete à União editar normas gerais de Registro Público, fixar os atos empresariais e sua forma de instrumentalização, os Estados exercem os serviços públicos relativos aos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, exigindo o seu cumprimento.

Instituído o registro de firmas e razões comerciais, caberia ao Órgão identificar os Empresários e Sociedades Empresárias, para regulamentar o uso desses nomes, protegendo-os da duplicidade e controlando a abertura de filiais.

Fato é que, desde o Decreto nº 916, de 24 de outubro de 1890⁴⁰, as Juntas Comerciais e Inspetorias foram erigidas em verdadeiros cartórios, concentrando-se no registro, guarda e publicidade dos documentos de interesse dos Empresários e Sociedades Empresárias, e também da coletividade onde atuam, observado o regramento de lei federal e as Instruções Normativas de competência respectivamente da União e de seu Órgão Central do SINREM.

A organização positivada na Constituição de 1891, ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, à época, reforçou o caráter híbrido das Juntas Comerciais, concedendo aos Estados exclusivamente a administração dos serviços de sua competência, dentre eles o Registro Público Mercantil e Atividades Afins (Romano, 2021).

Três décadas passadas entre o Decreto que regulamentou as sociedades anônimas, Decreto nº 434, de 4 de julho de 1891, e o Decreto nº 3.708, de 10 de janeiro de 1919, relativo às Sociedades por Quotas de Responsabilidade Limitada, as Juntas Comerciais, de fato, fixaram-se efetivamente como cartórios para arquivamento de documentos de interesse das empresas.

Perante esses órgãos de Registro Mercantil eram arquivados os documentos de constituição e alteração de empresários e sociedades empresárias.

Essa dinâmica perdura até hoje, para consumir a segurança jurídica que sintetiza a verificação da prévia qualificação registral e princípios relativos ao registro, e cumpre a finalidade específica da garantia, autenticidade, publicidade e produção dos efeitos dos atos praticados.

Concentrados no registro dos atos dos Empresários e Sociedades Empresárias, para manter-lhes a guarda, dar publicidade, autenticidade e eficácia dos atos praticados, perante terceiros, na Constituição de 1946, firmou-se a competência da União para legislar sobre Juntas

⁴⁰ Crêa o registro de firmas ou razões commerciaes (*sic*) – <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=916&ano=1890&ato=0380TP35ENnpWT8ec>.

Comerciais, que estariam sob organização dos Estados Membros, e deviam todas elas atuar sob um mesmo espectro técnico, mais tarde acrescido por um mesmo paradigma tecnológico de integração.

Em meados do século XX, então, passa a vigorar a Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961, quando, organizado o Ministério da Indústria e Comércio, foi instituído o Departamento Nacional de Registro de Comércio, órgão ao qual foi atribuída a função de supervisionar administrativamente a execução do registro do comércio e atividades afins, além de outras funções relativas ao exercício da atividade mercantil em território nacional.

Na tendência de ostentar dupla fixação de atribuições, quando o assunto é Registro do Comércio, a Lei nº 4.726, de 13 de julho de 1965, que atribui aos Estados a organização do Registro Mercantil, manteve a coordenação das atividades correlatas, instituindo, pelo Decreto nº 57.651, de 19 de janeiro de 1966⁴¹, as denominadas Instruções Normativas, denominadas INs, para explicitar os requisitos de lei e a forma a serem observados para o ato de arquivamento e conseqüente registro.

Os atos e seus requisitos, precedidos da análise da qualificação registral dos títulos apresentados para arquivamento, como estabelecido na Lei nº 6015/73, são essenciais para o exercício do Registro Público Mercantil e Atividades Afins. Para um sistema que pretenda preservar ou proteger direitos, pode-se considerar essenciais as funções e atribuições elencadas.

Dentro do espectro da Lei Geral de Registros Públicos e as transformações trazidas pela Lei nº 4.726/65, é que se deve entender a estruturação do Sistema Nacional de Registro Mercantil, composto pelo Órgão Federal de supervisão e coordenação e os Órgãos estaduais, então Departamento Nacional de Registro de Comércio e as denominados Juntas Comerciais.

O objetivo traçado foi de que o Órgão Federal, ao coordenar e supervisionar o exercício dessas funções, suprisse e corrigisse eventuais distorções, ao organizar inclusive um cadastro geral dos empresários e sociedades empresariais, dentre outras funções que lhe foram atribuídas.

Esse intento já projetava a necessidade do uso de tecnologia integrada, para manutenção da segurança que seria depois objeto inclusive de emenda constitucional.

⁴¹ Regulamentada a Lei nº 4.726, de 13 de junho de 1965, que dispõe sobre os Serviços do Registro do Comércio e Atividades afins, e dá outras providências (*sic*) - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57651-19-janeiro-1966-398245-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Regulamentada%20a%20Lei%20n%C2%BA%204.726,afins%2C%20e%20d%C3%A1%20o%20provid%C3%A2ncias.&text=Dos%20C3%93rg%C3%A3os%20do%20Registro%20do,Art>

Houve até, à época, a instituição da Divisão Jurídica do Registro do Comércio, atribuindo-se lhe funções consultivas e fiscalizadoras, no plano jurídico, quando lhe foi concedida a qualidade de um dos órgãos centrais do sistema.

Por seu turno, o DNRC , como órgão central, ficou responsável por supervisionar, orientar, coordenar e normatizar tecnicamente o registro, além de exercer funções supletivas de ordem administrativa.

E não é dispensável lembrar que o objetivo primordial da Lei nº 8.934/94 foi o de transformar o órgão central do Sistema Nacional de Registro Mercantil, o então Departamento Nacional de Registro de Comércio, hoje Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, como um formulador da dogmática de padronização e harmonização do arquivamento de atos dos empresários e sociedades empresárias.

Às Juntas Comerciais, desta sorte, foram atribuídas funções de execução regional do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, com possibilidade de criação de delegacias nas circunscrições respectivas.

É uma verdadeira atividade pública de apoio à atividade privada, quando, por meio da técnica de registro por arquivamento, ampara decisões consubstanciadas em instrumentos levados a arquivamento.

A revogação da Lei nº 4.726/65 deu ensejo à edição da Lei nº 8.934/94, que inseriu entre as atribuições do Registro Público Mercantil e Atividades Afins aquela de proceder ao registro, que compreende o arquivamento, a matrícula e a autenticação, com toda a atividade supervisionada e coordenada pelo Órgão federal, DNRC, atual DREI.

Atualmente, a previsão legal do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração consta do artigo 3º, inciso I, da Lei nº 8.934, de 18 de dezembro de 1994, com pormenorizada competência estabelecida no artigo 4º, inciso I, com redação dada pela Lei nº 13.874/19, donde se extrai, por principais funções, “supervisionar e coordenar, no plano técnico, estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais, solucionar dúvidas ocorrentes na interpretação das leis, regulamentos e demais normas relacionadas com o registro de empresas mercantis, baixando instruções para esse fim”. (Brasil, 1994; Brasil, 2019).

É importante notar que a solução de dúvidas ocorrentes na interpretação das leis não transforma o órgão federal em intérprete da lei, mas de agente de padronização e harmonização de entendimentos para os casos concretos.

Também, a teor do artigo mencionado, o Departamento Nacional de Registro de Empresas e Integração deve:

IV - prestar orientação às Juntas Comerciais, com vistas à solução de consultas e à observância das normas legais e regulamentares [...], V- exercer ampla fiscalização jurídica sobre[esses] órgãos [...], representando para os devidos fins às autoridades administrativas contra abusos e infrações das respectivas normas, e requerendo tudo o que se afigurar necessário ao cumprimento dessas normas (Brasil, 1994, título I, cap. I, subseção I, art. 4).

Cabe também a ele:

VI - estabelecer normas procedimentais de arquivamento de atos de firmas mercantis individuais e sociedades mercantis de qualquer natureza; VII - promover ou providenciar, supletivamente, as medidas tendentes a suprir ou corrigir as ausências, falhas ou deficiências dos serviços [...] (Brasil, 1994, título I, cap. I, subseção I, art. 4).

Igualmente, prestar “colaboração técnica e financeira”, além de “organizar e manter atualizado o cadastro nacional das empresas mercantis em funcionamento no País, com a cooperação das juntas comerciais” (Brasil, 1994, título I, cap. I, subseção I, art. 4, inc. VIII, IX)

Inserir-se em suas funções auxiliar o Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo a exercer sua competência recursal e ou de autorização “para nacionalização ou instalação de filial, agência, sucursal ou estabelecimento no País, por sociedade estrangeira, [sem prejuízo da competência] de outros órgãos federais” (Brasil, 1994, título I, cap. I, subseção I, art. 4, inc. X).

Cabe, ainda, ao órgão, “instruir, examinar e encaminhar os pedidos de autorização para nacionalização ou instalação de filial, agência, sucursal ou estabelecimento no País por sociedade estrangeira, ressalvada a competência de outros órgãos federais; para nacionalização ou instalação de filial, de agência, de sucursal ou de estabelecimento no País por sociedade estrangeira, ressalvada a competência de outros órgãos federais”.

Por imposição da lei, o órgão se ocupa das “reuniões sobre temas pertinentes ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins”, além de “desenvolver, implementar, manter e operar, em articulação e observadas as competências de outros órgãos, os sistemas de informação relativos à integração do registro e à legalização de empresas, incluída a Central Nacional de Registros” (Brasil, 1994, título I, cap. I, subseção I, art. 4, inc. XI, XII).

O cadastro nacional de empresas será “mantido com as informações originárias do cadastro estadual de empresas, vedados a exigência de preenchimento de formulário pelo empresário ou o fornecimento de novos dados ou informações, bem como a cobrança de preço pela inclusão das informações no cadastro nacional” (Brasil, 1994, título I, cap. I, subseção I, art. 4, Parágrafo Único)

Conhecido o rol de competências atribuídas ao Órgão Federal, e após analisar as alterações legislativas sobrevindas, atribuiu-se ao DREI, antigo DNRC, três funções específicas, que são o estabelecimento de atos de constituição e alteração de empresas e sociedades empresárias, assim como sua forma; harmonização de atuação de todas as Juntas Comerciais, com o estabelecimento de uma dogmática de arquivamento, bem como pela coordenação e suplementação das normas locais, quando insuficientes para o exercício do Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Repassada para as Unidades Federativas a responsabilidade de nomear o dirigente das denominadas Juntas Comerciais, bem como de organizá-las administrativamente, a pretensão inicial era de que, mantida a competência da União para editar normas de Registro Público, a sua atuação alcançasse padronização e harmonia decorrentes do arcabouço jurídico nacional em vigor.

Para isso, como consignado, o DNRC, hoje DREI, chegou a possuir um departamento jurídico, condutor dessa atuação.

Assim, além de planejar a atuação do SINREM, para ajustar as ações dos órgãos componentes aos objetivos da lei, também caberia ao órgão federal a coordenação dos trabalhos, mediante o estabelecimento de uma dogmática estrita de registro mercantil e consequente integração do sistema potencializado pela REDESIM.

Com as alterações da Lei nº 14.195/21⁴², as principais funções do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração jamais se alteraram, porque ao órgão, mais do que propor, cabe “implementar e monitorar medidas relacionadas com a desburocratização do registro público de empresas e destinadas à melhoria do ambiente de negócios do País”, o que, enfim, envolve todas as tarefas dispostas no dispositivo legal, observadas obviamente as funções de execução do Registro Público Mercantil e Atividades Afins atribuídas às Juntas Comerciais, como se verá na sequência.

2.4 Órgãos de Registros Públicos Mercantis e Atividades Afins - Juntas Comerciais

Na acepção filológica, Registro Público representa menção de atos e fatos lançados por oficial público em livro próprio.

⁴² Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, sobre a proteção de acionistas minoritários, sobre a facilitação do comércio exterior, sobre o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (SIRA) [...] - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114195.htm

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, é atribuído às Juntas Comerciais, órgãos públicos estaduais, que atuam por seus agentes, ou mediante desconcentração dos serviços, na forma da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, sob coordenação e orientação do DREI.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, além de dar garantia, promove publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia dos atos e negócios jurídicos realizados.

Segundo De Plácido e Silva, o Registro do Comércio, como popularmente conhecido, é:

Expressão usada para indicar não somente a inscrição, a autenticação, ou o arquivamento de todos os atos jurídicos comerciais, como para aludir à repartição, em que se efetiva as mesmas formalidades, para segurança, autenticidade, validade e publicidade dos atos mercantis executados, ou promovidos pelos comerciantes e pelos agentes auxiliares do comércio. Os registros comerciais são instituídos e regulados pelas leis comerciais. E a eles estão sujeitos os contratos de sociedades comerciais, as firmas comerciais, os livros comerciais, as autorizações dadas ao menor, para que comercie, as nomeações de gerentes e os instrumentos de mandatos mercantis gerais. [...] Os registros comerciais estão a cargo das Juntas Comerciais, que substituíram os antigos Tribunais de Comércio, instituídos pelo Código Comercial de 1850 (1999, p. 691).

E, termina o autor, por esclarecer que “a certidão do registro fornecida pela Junta Comercial estabelece a presunção do ato mercantil a que se refere”.

Filiado ao sistema alemão, como sustentam Siqueira e Mallmann (2022), o Registro Público no Brasil tem por função assegurar e proteger direitos, mediante arquivamento de documentos que cumpram a forma e requisitos de lei.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, dentre outras funções, arquiva documentos analisados sob seus aspectos formais e requisitos legais, mediante prévia qualificação jurídica, como será exposto mais adiante.

Essa qualificação pressupõe a submissão dos negócios jurídicos realizados, sob forma de lei, ao princípio da publicidade, para garantia dos direitos ali constituídos perante terceiros.

Como já constou linhas atrás, ninguém é obrigado a respeitar direito que não conhece.

Depois de feita a qualificação jurídica e arquivados os documentos, consuma-se a presunção de veracidade sobre o negócio jurídico realizado, que só pode ser desconstituída diante de prova inequívoca de eventual defeito preexistente, apontado no documento, traduzido no instrumento levado a registro.

Os atos praticados pelos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins gozam de presunção relativa de veracidade, qualidade essa atribuída a todos os atos praticados pelo Poder Público.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, além dos documentos de constituição, alteração e extinção dos tipos empresariais, arquiva também aqueles de interesse e ou que possam interessar aos empresários e sociedades empresárias.

Do mesmo modo, arquiva os documentos produzidos por aqueles que exercem atividades afins mercantis, como os leiloeiros, tradutores e intérpretes e armazéns gerais, com o objetivo de prevenir e assegurar direitos e obrigações, o que faz igualmente ao autenticar livros fiscais e societários, ou relativos às atividades afins, e que são utilizados no interesse desses entes.

Na maioria dos casos, as Juntas Comerciais, que atuam como Órgão de Registro Público Mercantis e Atividades Afins, são entidades da Administração Indireta, criadas na forma de autarquia. Em alguns Estados Membros da Federação, contudo, ainda existem Juntas Comerciais que integram a Administração Direta, como Órgão subordinado às respectivas secretarias e diretamente ao Chefe do Executivo.

Como funcionam como órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta, os Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins coletam dados de pessoas que instituem ou mantêm relação com tipos jurídicos disciplinados em lei, e resguardam seus direitos nos termos dos dispositivos da lei de regência.

Como se sabe, o Registro Público é marcado pelo assentamento de atos, fatos e negócios jurídicos, realizado pelo oficial público, em livros públicos, direta ou indiretamente, e permite o conhecimento de terceiros por meio da publicidade.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, informado pelos princípios gerais dos registros públicos, previstos na Lei nº 6015/73, é caracterizado pelo arquivamento de atos, fatos e negócios jurídicos que, documentados pelos envolvidos, e instrumentalizados sob forma previamente descrita em lei, são analisados por agentes públicos quanto à qualificação registrada, requisitos e formas indicadas em Instruções Normativas explicativas daquela.

Verificados os documentos pelos servidores designados a cumprir essa tarefa, os atos são levados para arquivo e publicados, para permitir o conhecimento direto ou indireto por todos os interessados, que passam a respeitá-lo por seu conteúdo e extensão.

O registro mercantil contempla também a matrícula dos auxiliares do comércio e seu respectivo cancelamento.

O objetivo dessas atividades é manter o documento em boa guarda, levando-os à publicidade para garantir que as pessoas possam conhecê-lo em seu estado original, de onde se podem extrair os efeitos produzidos no mundo jurídico e a responsabilidade assumida por cada um de seus subscritores.

É por meio do registro que os tipos jurídicos constituídos por empresários ou sociedades empresárias se apresentam ao universo mercantil, e obtém, depois da análise dos princípios registrais, as já referidas e comentadas autenticidade do documento, a publicidade, segurança jurídica e eficácia dos negócios e declarações assentadas.

Confirmado o documento pela autenticação da autoridade, ele é então submetido à publicidade do registro, o que permite o conhecimento direto ou indireto dos interessados.

Pelo conhecimento obtido em decorrência da publicidade, como já foi dito, todos ficam obrigados a respeitar aquilo que foi pactuado, exsurgindo a segurança jurídica que corresponde à liberação de riscos.

Como a segurança jurídica pressupõe exame do cumprimento das formalidades legais e princípios registrais, a eficácia dos atos perante terceiros decorre da aptidão de produzir efeitos jurídicos perante terceiros.

Todos têm direito a conhecer os assentamentos do Registro Público Mercantil, até pelo caráter social de que se reveste a atividade econômica desenvolvida pelos empresários ou sociedades empresárias.

Ou, como já escreveu Rubens Requião (1998, p. 109):

O Registro Mercantil é público e qualquer pessoa tem o direito de consultar seus assentamentos, sem necessidade de alegar ou provar interesse, na forma determinada pelo Regimento Interno da Junta Comercial. As certidões de registro serão fornecidas sem embaraços, mediante pagamento das respectivas taxas, denominadas emolumentos. Aplicam-se, dessa forma, ao Registro Público de Empresas Mercantis as disposições legais referentes à publicidade de que se reveste o Registro Civil.

Como se verá a seguir, repita-se, à Junta Comercial, ou Registro Público Mercantil e Atividades Afins, foram atribuídas atividades de guarda e autenticação de documentos das pessoas formais e agentes delegados, além da matrícula destes e respectivo cancelamento, no intuito de garantir a segurança jurídica inclusive dos dados ali constantes, ainda que colhidos em meio digital, como também será objeto de anotações em sequência.

E, como lembrou Alfredo Lamy Filho e José Pedreira (2009, v. I, p. 737-740, *apud* Cerezoli, 2018, p. 50):

O Registro de Empresas Mercantis tem como atribuição registrar, mediante arquivamento, documentos referentes a atos dos empresários e das sociedades empresárias e, mediante matrícula, dados de profissionais dedicados a atividades auxiliares do comércio, cujo conhecimento a lei considera de interesse público. Compreende o arquivamento, dentre outros documentos, dos relativos à firma do empresário individual, dos atos constitutivos e das assembleias gerais das companhias e dos contratos sociais e suas alterações, das demais sociedades empresárias, bem como a matrícula dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns gerais.

Esta é uma atividade essencial à garantia dos direitos dos empresários e sociedades empresárias, arrolados adiante, mediante a guarda dos documentos produzidos por estes ou de que tenham interesse, para resguardar a higidez das relações que mantêm com terceiros.

2.4.1 Os empresários e sociedades empresárias vinculados ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins

Mantida a atribuição da competência exclusiva da União, para legislar sobre o Registro Público, no artigo 22, da Constituição Federal, o diploma magno, no inciso III, do artigo 24, disciplina a competência concorrente com os Estados para legislar sobre Juntas Comerciais, em matéria de organização das “funções de registro”⁴³, sem falar na competência residual dos Estados, extraída do artigo 25.

O Código Civil brasileiro, em vasos comunicantes com a disciplina do Registro Público, em seu artigo 1.150, dispõe:

Artigo 1.150. 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 qual deverá obedecer às normas fixadas para aquele registro, se a sociedade simples adotar um dos tipos de sociedade empresária (Brasil, 2002, cap. XI, título IV, cap. I).

Em realidade, o Código atual traçou modificações básicas no que se refere ao Direito Empresarial, disciplinado no Livro II da Parte Especial.

Desde o artigo 53, houve uma distinção exortada entre sociedade e associação. A sociedade é contratada entre pessoas que se organizam para fins econômicos, enquanto a associação expressa reunião de pessoas para fins outros.

O Código Civil também estabelece diferença crucial entre sociedades simples e sociedades empresárias.

⁴³ Exposição de motivos, Diário do Congresso Nacional, Seção 1, Quarta-feira, 25, Setembro de 1991 (18084), Aviso 932 – AL/SG

Sem definir o que seja “sociedade empresária”, seu conceito é retirado da definição que se emprestou ao empresário: “aquele que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou de serviços”, como consta do seu artigo 966 (Brasil, 2002, livro II, título I, cap. I).

Entendendo-se a empresa como a pessoa que organiza a atividade econômica, o artigo 982 do Código Civil estabelece ser “empresária a sociedade que tem por objeto o exercício da atividade própria do empresário sujeito a registro, como estabelece o (artigo 967); e, simples as demais” (Brasil, 2002 livro II, título II, cap. único).

A exceção à regra da caracterização empresarial da atividade econômica parece ligada ao protagonismo do seu exercício.

Fora do âmbito da atividade empresarial, o agente econômico, ou aquele que exerce a atividade econômica, tem proeminência sobre a forma de exercício, sem perder sua individualidade.

Ou, dizendo de outro modo, se o agente econômico passa a ser elemento de empresa, perde o caráter ímpar no desenvolvimento da atividade que desempenha para aquela.

Quem, com maior autoridade, esclareceu o assunto, foi um dos autores do Código Civil de 2002, Miguel Reale (2003), em artigo publicado no Estado de São Paulo (27/9/2003), quando escreveu que o entendimento da distinção entre as duas espécies de sociedade, “uma empresária e outra simples, é fundamental ao entendimento de várias disposições do Código Civil, devendo-se saber que a denominação “Direito de Empresa”, como permite a figura verbal da sinédoque, emprega a parte pelo todo”, já que, inicialmente, o livro seria “Direito dos Negócios”.

Como bem delineou o autor, a sociedade simples nem sempre se sujeitará às regras próprias, se seus instituidores optarem por submeter-se “às normas das sociedades personificadas”, constantes dos artigos 1.039 a 1.092, todos do Código Civil.

As regras da sociedade simples são regras gerais e cedem passo às demais regras relativas às sociedades personificadas, e só não podem adotar a forma de cooperativa.

Novamente, ainda lembrando Miguel Reale (2003), pode haver “sociedades simples de forma limitada ou anônima, a critério de seus instituidores” e, por improvável que seja a situação, elas vão se inscrever no Registro Público das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, exceto se forem de advogados, cujo órgão competente para seu registro é a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Qualquer desses tipos societários podem se dedicar aos serviços, mas, em sendo empresária, eles são organizados tendo em vista a produção e circulação deles.

Reale (2003) exemplifica, ao citar a empresa “organizada para prestação de serviços de transmissão ou distribuição de energia elétrica, transportes” etc., enquanto a sociedade simples “constitui tipo geral aplicável no caso de se objetivar uma reunião associativa para prestação de serviço pessoal, como categoria de pedreiros, cabeleireiros, advogados ou engenheiros”.

Assim, estão vinculadas ao Registro Público Mercantis e Atividades Afins, onde devem ser arquivados seu atos constitutivos, suas alterações e eventual extinção, os empresários e sociedades empresárias, identificados nos tipos jurídicos que seguem: empresário individual (EI), Sociedade de Responsabilidade Limitada Unipessoal (SRLU), Sociedade por Cotas de Responsabilidade Limitada (LTDA), Sociedade em Nome Coletivo (SNC), Sociedade em Comandita Simples (SCS), Sociedade em Comandita por Ações (SCA) e a Sociedade Anônima (S/A). Também foram incluídas no rol as Cooperativas e os Consórcios, embora a estes não seja atribuída a personalidade jurídica.

Conhecidos os tipos jurídicos societários ligados ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins, lembrando-se da exposição de motivos da Lei nº 8.934/94⁴⁴, é “imperiosa a manutenção da organização” do sistema proposto, ainda que se sinta necessário estudar o impacto em relação aos negócios em geral e às atividades afins, que, embora representem parte considerável desse signo econômico, pouco foram tratados (Brasil, 1991).

Em matéria de Atividades Afins, que não são aqui tratadas, porque demandariam estudos especializados e mais prolongados, cabe apenas ressaltar que, atualmente, vêm adotando níveis empresariais conglomerados, e que deverão ser apreciados em momento oportuno, não inserido neste trabalho.

Mas, de forma ou outra, o todo que representam evoca o estudo da Rede Nacional para a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, não somente para que as inscrições fiquem a salvo de “sofrerem contestações de várias ordens”, mas também para “buscar a eliminação de formalismos processuais e ritualismos desnecessários, como nova dinâmica de prestação de serviços”, adequados à atual realidade nacional, como se fará abaixo.

2.5 REDESIM – Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

Passados quase três lustros da edição da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que então disciplinou o Registro Público Mercantil e Atividades Afins, e concebeu o Sistema Nacional de Registro Mercantil, composto pelo então Departamento Nacional de Registro de

⁴⁴ Exposição de motivos MJ/0362-A, de 31 de julho de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça.

Comércio, hoje Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração , e Juntas Comerciais, localizadas nas unidades federadas, surge nova onda de desburocratização para Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Mantida a situação anterior, com a edição da Lei Federal nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, os Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins continuaram coordenados pelo Órgão federal, o DNRC (atual DREI).

Os Órgãos de Registro Público Mercantis e Atividades Afins devem executar suas atribuições, observados, além dos princípios que regem os registros públicos, a harmonização normativa federal, por meio de fixação padronizada dos atos a serem arquivados pelos Empresários e Sociedades Empresárias, seguindo requisitos dispostos e explicitados nas denominadas Instruções Normativas - INs.

Aliás, pode-se dizer que a atribuição da execução dos serviços de Registro Público Mercantil e Atividades Afins às Juntas Comerciais, informada pelos princípios dos Registros Públicos em geral, foi ato proposital.

Ao enviar projeto de lei, que se transformou na Lei federal nº 8.934, de 13 de novembro de 1994, o legislador enviou também o projeto de lei, que veio a se transformar na Lei nº 8.935, de 18 de novembro daquele ano, que dispunha sobre os serviços notariais e de registro.

Sem sombra de dúvidas, o objetivo foi de, mantendo-se a tradição, permitir que o órgão, integrado por servidores e representantes de entidades de classe, execute os seus serviços sob o signo do dinamismo inerente à atividade empresária. O objetivo está claramente consignado na Exposição de Motivos da Lei, itens 13 e 14.

Até a edição desses dois diplomas legais, todo aquele que se propusesse ao exercício da atividade empresarial, como Empresário Individual, ou mediante a contratação de Sociedade Empresária, deveria, primeiramente, arquivar seus documentos constitutivos perante a Junta Comercial; depois, obter autorizações, alvarás, regularização tributária e licenciamentos de funcionamento, perante os Órgãos federais, estaduais e municipais.

No momento do arquivamento, a única verificação prévia em relação ao instrumento apresentado dizia respeito à sua submissão aos princípios do registro público, num exame prévio formal de qualificação do título para eventual registro, com pesquisa do nome ou denominação empresarial adotados pelo Empresário ou Sociedade Empresária respectivamente, ficando as demais providências para momento posterior.

O primeiro ato posterior ao arquivamento dizia respeito à viabilidade de localização do empreendimento, para saber se aquela atividade estava em conformidade com a lei municipal

de uso e ocupação do solo, segundo o código e critérios de classificação da atividade estabelecidos localmente.

Seguiam-se as providências perante o Órgão municipal. Obtida a viabilidade local, era preciso validar o cadastro de pessoa física – CPF –, na Receita Federal, e verificar eventuais impedimentos para o exercício da atividade empresária, quanto aos sócios ou ao instituidor.

Além disso, para início da atividade empresária, conforme o caso, o interessado deveria obter regularização tributária e de licenciamento prévios, desde o corpo de bombeiros e vigilância sanitária, inclusive junto aos órgãos ambientais.

Todas essas providências, de responsabilidade do empreendedor, impunham, além de longo lapso temporal, um número inesgotável de procedimentos que precediam ao efetivo início das atividades.

Às vezes até, depois de arquivado o ato de constituição, é que o empreendedor constatava a impossibilidade de exercer a atividade, o que, além de dispêndios financeiros, representava perda de tempo.

Aliás, até a edição da REDESIM, cabia ao interessado dirigir-se aos demais órgãos, que não de registro mercantil, para formalização e início das atividades respectivas.

No Relatório *Doing Business* - 2005, foram analisados dez (10) indicadores, adotados como critérios de classificação das economias mundiais: abertura de empresas, obtenção de alvará para construção, obtenção de eletricidade, registro de propriedade, obtenção de crédito, proteção de investidores minoritários, pagamento de impostos, comércio internacional, execução contratual e resolução de insolvência (World Bank, 2005).

Com especial atenção ao tema da abertura, alteração e extinção de empresas, e sem uma tomada firme de posição dos entes públicos acerca dos procedimentos necessários e suas vicissitudes, retomou-se o tema da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Apontou o relatório que, no Brasil, eram necessários cento e cinquenta e dois (152) dias e dezoito (18) procedimentos a serem cumpridos para a abertura de empresas.

Dessas constatações, e dos movimentos que se desencadearam na sociedade civil organizada, erigiu nova investida contra a burocracia e existência de empecilhos à consecução do direito fundamental ao desenvolvimento econômico, sob a vertente da Simplificação do Processo de Registro e legalização de Empresas e Negócios, depois da edição da Lei nº 8.934/94, que projetava essas providências.

Nasce daí o intuito de consumir, com a edição da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, uma Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.

Já inserida no contexto da Lei complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006⁴⁵, que estabelecia tratamento tributário diferenciado para pequenas e médias empresas, a REDESIM foi apresentada como ofensiva definitiva contra a burocracia.

Com essa providência legislativa seria removido um dos principais itens impeditivos do Direito sobre o Desenvolvimento, inclusive econômico, desenhado pela Constituição Federal, nos termos das diretrizes traçadas pela Organização das Nações Unidas.

O objetivo era claro: retirar o Brasil da constrangedora posição que ocupava no *ranking* internacional, relatório Doing Business, 2006, realizado no âmbito do Banco Mundial.

A promessa, a partir dali, era de que a REDESIM eliminaria o desnível tecnológico entre os Estados Membros brasileiros e diminuiria a média nacional de tempo gasto para a abertura, alteração e extinção de empresas, ainda considerada, à época, fora dos padrões internacionais, quando somavam 21 dias para a abertura de uma empresa.

Pretendia-se transformar a REDESIM em uma espécie de portal de abertura do processo de registro e legalização de empresas e negócios, mediante uso de tecnologia estratégica, via internet.

Esperava-se que, em período curto de tempo, desde a edição da lei, em 2007, o usuário pudesse acessar, da sua própria casa, todas as informações para abrir uma empresa, ao preencher formulários, juntar documentos, agendar visitas e adotar quaisquer outras providências em um único sistema linear e integrado inclusive com órgãos de licenciamento e fiscalização.

Embora o acórdão proferido na ADI nº 6808 tenha considerado totalmente estruturada e implementada a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, e ainda atrelada ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Cartórios e OAB, realidade totalmente antípoda, tudo isso não passa de uma aspiração reiterada da sociedade, sem resolução sistêmica linear, adequada e planejada entre os entes federativos.

Para cumprimento mais eficaz da tarefa, foi criado um Comitê Gestor, denominado Comitê de Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM).

⁴⁵ Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...] - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm

Constante do artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 11.598/2007, ao Órgão foi atribuída a Gestão da REDESIM⁴⁶.

O CGSIM é integrado por representantes de todos os Órgãos e entidades envolvidos, com vistas a desenvolver melhor o processo respectivo.

A REDESIM, na formatação apresentada pela lei, esboça quatro vetores principais de atuação: conformação normativa, integração sistêmica, integração das unidades federativas e integração dos seus municípios.

Ato do Poder Executivo deveria dispor sobre o critério de classificação de riscos das atividades que necessitam de vistoria prévia do Poder Público, ou aquelas que podem ser dispensadas deste ato, antes do início das atividades, conforme o artigo 5º⁴⁷, da Lei mencionada.

Essa regulamentação do Poder Executivo, no âmbito federal, serviria de base para os casos em que não houvesse critérios de classificação estadual ou municipal, o que facilite o início do exercício das atividades de médio e baixo risco.

A proeminência do vetor de harmonização e padronização normativa da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, aplicável à execução dos serviços dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, garante a engenharia do SINREM, prevista na Lei Federal nº 8.934/94.

O segundo vetor de atuação, do que se extrai da REDESIM, seria consumado pela integração tecnológica da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o artigo 9º, da Lei da REDESIM⁴⁸.

Intentou-se, ali, entrada de dados e identificação únicos de empresas e sociedades empresárias, excluindo cadastros díspares na esfera estadual e municipal.

As soluções tecnológicas adotadas pelos integrantes do sistema deviam estar afinadas com o resguardo da independência dessas bases de dados.

Houve, ainda, a previsão de Subcomitês Estaduais, para contribuir com os objetivos traçados pela Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

⁴⁶ § 1º A REDESIM será administrada pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), presidido por representante indicado pelo Ministro de Estado da Economia, nos termos de regulamento.

⁴⁷ Art. 5º Para os fins de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, os requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos órgãos e entidades que componham a REDESIM, no âmbito das respectivas competências.

⁴⁸ Art. 9º - Será assegurada ao usuário da REDESIM entrada única de dados cadastrais e de documentos, resguardada a independência das bases de dados e observada a necessidade de informações por parte dos órgãos e entidades que a integrem

Tal providência, no maior e mais próspero Estado da Federação, só foi regradada pelo Chefe do Executivo paulista, no ano de 2023, pelo Decreto Estadual nº 67.979, de 25 de setembro do mesmo ano⁴⁹, malgrado a ordem legal já ultrapassasse os três lustros, dentro das três décadas da inauguração do SINREM.

Ainda de conformidade com o cumprimento do objetivo legal, ficou igualmente estabelecido, na Lei, artigo 12 e seguintes, que seriam instaladas Centrais de Atendimento Empresarial – FACIL - preferencialmente nas capitais, para promoção da integração, em mesmo espaço físico, dos serviços prestados pela REDESIM.

Com a integração, as atividades econômicas de baixo risco deveriam obter licenciamento mediante autodeclaração, com emissão posterior de licenças e autorizações, ficando as vistorias diferidas para depois do início da operação efetiva da empresa ou negócio.

Os critérios de classificação das atividades, inicialmente, passaram a exigir ações coordenadas dos Órgãos municipais, estaduais e federais, para que os atos de liberação das atividades fossem emitidos, sem intervenção humana.

Núcleos de orientação e informação, além de outros operacionais, seriam responsáveis por dar respostas conclusivas às controvérsias documentais.

Por fim, a lei da REDESIM alterou a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, para estabelecer prazos de análise de procedimentos de abertura, alteração e extinção de empresas.

Embora os prazos estabelecidos sejam meramente indicativos, porque as situações excepcionais reclamam inclusive pareceres jurídicos dos respectivos órgãos, a providência buscava satisfazer a necessidade do usuário, no menor tempo possível, desde que satisfeitos forma e requisitos dos atos apresentados para arquivamento e registro.

Com as disposições comentadas, a lei que protagonizou os objetivos da REDESIM ressaltou necessárias modificações que impulsionariam uma série de providências para melhoria do ambiente de negócios.

Apesar disso, nem mesmo com todo o movimento legislativo que se elevou, como será anotado mais à frente, o panorama superou a necessidade de adequações infralegais e tecnológicas, para alcançar a desejada Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios no Brasil, tornando realidade o propósito da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

⁴⁹ Regulamenta dispositivos da Lei federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica) [...] - <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67979-25.09.2023.html>

O Sistema não só foi preterido, como acabou desarticulado por decisão judicial, proferida por ocasião do já aludido acórdão exarado na ADI n° 6808.

Desconsiderando os trabalhos já encerrados e plenamente satisfatórios, parece também esquecido que o sistema proposto é de um conjunto de elementos dispostos para a proteção de direitos de empresário e sociedades empresárias, a seguir comentados.

CAPÍTULO 3

PADRONIZAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL E ATIVIDADES AFINS E CORREÇÕES DE APLICABILIDADE DA LEI DA REDESIM

Apesar do grande arcabouço de instrumentos legais e normativos para a consecução da simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios, o intuito inicial de ofertar um serviço mais ágil, seguro e eficiente para a iniciativa privada ainda se vê embargado por uma gama de problemas que se avolumam pela ausência de correta aproximação dos problemas a serem enfrentados.

A prestação dos serviços relativos ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins pressupõe inicial submissão da sua atuação às determinações de lei, pela padronização e harmonização das regras aplicáveis aos seus respectivos serviços e administração dos entes que os executam, num esforço conjunto de todos os envolvidos.

A integração desses órgãos, na forma prospectada pela Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas, deve ser encarada como resultado dos esforços desenvolvidos para a pretendida padronização e harmonização das regras aplicáveis aos serviços, conduzidos pelo órgão coordenador e supervisor dessas atividades, como previsto na Lei nº 11.598/07, que disciplina a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Para atingir esse objetivo, é preciso encarar o complexo sistema federativo brasileiro e consumir uma forte disposição dos entes, autoridades e órgãos envolvidos no processo, de que a condução do processo foi atribuída ao então Departamento Nacional de Registro do Comércio, atual Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, já considerando toda a tradição de prestação dos serviços pelas Juntas Comerciais, como Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Aproximar-se dos problemas e obter a correta e estreita visão de seus gargalos e contradições é tarefa a ser desenvolvida por estudiosos e práticos da matéria, como será desenvolvido a seguir.

3.1 Descontinuidade do processo de padronização e harmonização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins

Relembrando, por oportuno, a exposição de motivos MJ/nº 0362-A⁵⁰, de 31 de julho de 1991, do projeto de lei que se transformaria na Lei nº 8.934, de 13 de novembro de 1994, consignado no capítulo anterior, as transformações que se processaram na economia brasileira, sob os ares da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, reclamaram modernização institucional dos Órgãos Públicos, para oferta de serviços mais ágeis, seguros e eficientes à iniciativa privada (Brasil, 1991).

Dentro do sistema de Registros Públicos brasileiro, que congrega o conjunto de elementos dispostos para a proteção de direitos no âmbito do registro mercantil, o DNRC (atual DREI) foi eleito como coordenador, orientador e supervisor dos serviços de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, as Juntas Comerciais.

Esse o resultado da posituação dos fundamentos e princípios da República, que se refletiram nos princípios informadores da Ordem Econômica, e se irradiaram em relação ao SINREM.

O arquétipo que coloca o órgão federal como coordenador, orientador e supervisor dos serviços prestados pelas Juntas Comerciais pode ser extraído do amplo trabalho legislativo que se desenrolou desde a edição do Decreto nº 916, de 24 de outubro de 1890; Decreto nº 3.708, de 10 de janeiro de 1919; Decreto nº 93, de 20 de março de 1935⁵¹; Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, artigos 72 e 73⁵²; Decreto nº 52.025, de 20 de maio de 1963, artigos 94 e

⁵⁰Exposição de Motivos MJ/Nº 0362-A, de 31 de julho de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça: “As profundas transformações verificadas em nossa economia, fruto do processo de desenvolvimento experimentado pelo País, demonstram a urgente necessidade de modernização institucional dos órgãos públicos, visando oferecer à iniciativa privada serviços mais ágeis, seguros e eficientes”.

⁵¹ Approva o regulamento que estabelece as normas para o registro do commercio no Districto Federal e para as demais atribuições transferidas ao Departamento Nacional da Industria e Commercio (*sic*) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D0093.htm

⁵² Regula e repressão ao abuso do Poder Econômico - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14137.htm Art. 72. A partir da vigência desta lei o Departamento Nacional de Indústria e Comércio e as Juntas Comerciais ou órgãos correspondentes nos Estados não poderão arquivar quaisquer atos relativos à constituição, transformação, fusão, incorporação ou agrupamento de empresas, bem como quaisquer alterações nos respectivos atos constitutivos, sem que dos mesmos conste - Art. 73. O Departamento Nacional da Indústria e Comércio as Juntas Comerciais ou órgãos correspondentes nos Estados, enviarão ao CADE quando solicitado, um resumo de cada um dos atos, contratos, estatutos ou alterações que hajam arquivado ou registrado, com as informações a que se refere o artigo anterior (*sic*).

95⁵³; Decreto-Lei nº 5.956, de 1º de janeiro de 1943⁵⁴ e Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940⁵⁵, o que se consumou com a reedição do modelo, pela edição da Lei nº 4.726, de 13 de julho de 1965⁵⁶.

Esse modelo prospectou o atual Sistema Nacional de Registro Mercantil, estruturado, por ocasião da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1.994.

Ficou acentuada a divisão de tarefas entre o Órgão federal e os Órgãos estaduais, as Juntas Comerciais, responsáveis pela execução dos serviços de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

A ideia que permeou o início desse sistema híbrido, e que persiste até hoje, é de que o Órgão federal se ocupe dos regulamentos e normativas, explicativos de lei, para padronizar e harmonizar todo o serviço de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, integrando-os aos demais órgãos, segundo suas especificidades.

Bem realçada a atribuição do Órgão federal, mantêm-se, na esfera das Juntas Comerciais, as atividades de execução e administração dos serviços relativos ao órgão de registro público mercantil e atividades afins, decidindo sobre sua administração e, quanto aos atos formais, exarando exigências ou determinações administrativas, para cumprimento dos requisitos estabelecidos em regulamentos e instruções normativas expedidas no âmbito federal.

A padronização indica, para a compilação dos procedimentos administrativos e nomenclatura de atos relativos à constituição, alteração e extinção de empresários e sociedades empresárias.

⁵³ Aprova o regulamento da Lei número 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico –

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d52025.htm#:~:text=DECRETO%20No%2052.025%2C%20DE%2020%20DE%20MAIO%20DE%201963.&text=Aprova%20o%20regulamento%20da%20Lei,ao%20abuso%20do%20poder%20econ%C3%B4mico

o. Art. 94. Os atos relativos à constituição, transformação, fusão, incorporação ou agrupamento de empresas, bem como quaisquer alterações nos respectivos atos constitutivos deverão conter obrigatoriamente - Art. 95. A partir da vigência da lei regulamentada, as repartições do Ministério da Indústria e Comércio, ou órgãos correspondentes nos Estados, não poderão arquivar ditos atos, sem que deles constem os requisitos acima exigidos (*sic*).

⁵⁴Torna obrigatório o depósito das entradas de capital nas sociedades por ação em organização - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-5956-1-novembro-1943-416035-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Torna%20obrigat%C3%B3rio%20o%20dep%C3%B3sito%20das,sociedades%20por%20a%C3%A7%C3%A3o%20em%20organiza%C3%A7%C3%A3o>

publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Torna%20obrigat%C3%B3rio%20o%20dep%C3%B3sito%20das,sociedades%20por%20a%C3%A7%C3%A3o%20em%20organiza%C3%A7%C3%A3o

pe.html#:~:text=Torna%20obrigat%C3%B3rio%20o%20dep%C3%B3sito%20das,sociedades%20por%20a%C3%A7%C3%A3o%20em%20organiza%C3%A7%C3%A3o

⁵⁵Dispõe sobre as sociedades por ações - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2627compilado.htm#:~:text=Del2627compilado&text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%202.627%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%20DE%201940.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20sociedades%20por%20a%C3%A7%C3%B5es.&text=AN%C3%94NIMAS%20OU%20COMPANHIAS%20NACIONAIS%20E%20ESTRANGEIRAS

⁵⁶Dispõe sobre os Serviços do Registro do Comércio e Atividades afins, e dá outras providências (*sic*) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14726.htm

Adotada a técnica de registro público por arquivamento, a Junta Comercial não produz o instrumento que reflete qualquer ato das pessoas individuais ou coletivas, limitando-se a arquivá-los, após a verificação dos requisitos e princípios registrais a que se submetem.

Em um sistema que visa a proteger direitos, o arquivamento gera uma cadeia pública que se forma a partir da constituição dos tipos jurídicos, e todos os atos subsequentes devem estar submetido como aqueles aos princípios que informam a atividade de registro público.

A divisão de tarefas, dentro do Sistema Nacional de Registro Mercantil, não autoriza a inversão de interesses, nem investidas sobre áreas correlatas, principalmente no que diz respeito ao direito societário.

A partir da criação do Cadastro Geral de Contribuintes (CGC), depois transformado em Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), os denominados eventos disciplinados pela Secretaria de Receita Federal para identificar a constituição, alteração e extinção de empresas não poderiam ter prevalecido sobre a nomenclatura dos respectivos atos já disciplinados no âmbito do Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Até a entrada em vigor da lei que estabeleceu o Cadastro Geral de Contribuintes, atual Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, as empresas individuais ou coletivas eram identificadas pelo Número de Identificação de Registro Empresarial (NIRE), mantido pelas Juntas Comerciais. Era por meio dessa identificação, que se seguia à matrícula, instituída em leis esparsas, que o órgão arrecadador buscava satisfação de seus créditos.

Com as alterações no âmbito federal, e uma retração na atividade de padronização e harmonização dos serviços relativos ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins, as Juntas Comerciais passaram a ser pautadas pelos interesses do órgão arrecadador, inclusive pela alteração de seus atos, que deveriam se ajustar aos eventos criados pelo órgão fazendário.

A realidade mostra que, desde 2011, quando o órgão arrecadador passou a protagonizar as medidas de padronização de atuação das Juntas Comerciais, mais para fins fiscais, do que pela simplificação, a concessão do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas tornou-se, por meio do então criado Documento Básico de Entrada - DBE, um requisito estranho à lei de Registros Públicos Mercantis e Atividades Afins, para a inscrição de regularidade do exercício da atividade empresarial.

Aliás, jurisprudência pacífica e reiterada, em matéria de mandado de segurança, afasta a exigência do DBE para o arquivamento de documentos produzidos pelas pessoas individuais e coletivas.

O entendimento é de que a exigência, além de desconforme à lei, fere a livre iniciativa, que é deferida nos termos legais e constitucionais. O órgão federal de arrecadação alimenta-se

das informações coletadas nas Juntas Comerciais, e são esses que devem constar dos cadastros fiscais, inclusive do Quadro Social Administrativo.

Em caso de divergência, o órgão tributário pode inclusive promover o bloqueio do CNPJ – cadastro nacional de pessoas jurídicas, comunicando imediatamente o Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins que, ao arquivar a comunicação, pode impedir novos arquivamentos até a solução da pendência.

Também é oportuno realçar que, à falta de lei, a atuação do órgão federal, que não se confunde com agência reguladora, inclinou-se para o atendimento de interesses de classe e/ou corporativos.

Iniciaram-se as investidas sobre áreas correlatas, materializando-se em certos atos normativos infralegais que se contrapõem à disciplina estatuída pelo Código Civil, na medida em que propõem que os órgãos de registro se substituam aos responsáveis pela elaboração dos instrumentos que exteriorizam a vontade das pessoas individuais e coletivas.

A recepção de instrumento de cessão de cotas, cuja natureza é de contrato preliminar, como alteração contratual, revela uma ansiedade ímpar de instituir um procedimento desconforme à técnica de registro por arquivamento, adotada pelo Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Documento de interesse, embora sujeito à qualificação registral mínima, não possui o caráter de arquivamento com efeitos de um ato típico de alteração e/ou extinção de empresa.

Igualmente, tem se identificado uma ansiedade de formular soluções para eventuais claros das leis correlatas, menos para a simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios, mais para solução de incompreensões do sistema de registro mercantil e sua técnica de arquivamento.

Exemplo disso é a instituição de obrigação das Juntas Comerciais seguirem o prazo de sessenta (60) dias para a saída voluntária dos sócios, o que altera o cadastro, automaticamente, sem o respectivo instrumento, como consta do artigo 95-B, da IN n° 81/20.

Essa atuação do órgão central, deve-se repetir, se aparta da técnica de registro por arquivamento, e desconsidera um modelo que, além de não dispensar o instrumento elaborado pelo empresário e sociedade empresária, nenhuma justificativa encontra para se imiscuir em matéria societária ou de administração corporativa.

Dito de outro modo, configura-se aparente incompreensão da técnica de registro por arquivamento, mediante apresentação de instrumento elaborado pelas pessoas individuais ou coletivas.

Diversamente do que ocorre com notariados e registros públicos civis, as instruções normativas não podem ir além de estabelecer o ato a ser praticado e seus requisitos, predispostos em lei.

Quem elabora os instrumentos das pessoas individuais ou coletivas, como instrumentos de constituição, alteração ou extinção de pessoas individuais ou coletivas são os próprios interessados, e as Juntas Comerciais limitam-se a arquivar esses atos.

Da mesma forma com relação às Atividades Afins.

As tentativas em matéria de escala de competitividade entre as economias que figuram no relatório do Banco Mundial não justificam a abdicação da técnica de arquivamento, seguida da análise das formalidades extrínsecas ou intrínsecas registrais, que revelam os requisitos legais e a clareza de suas disposições, respectivamente.

Permitir, por exemplo, que delegatário de serviço público, como o leiloeiro, desde 2017, exerça atividade empresarial, exclusivamente porque a Receita Federal impõe um regime de emissão de nota fiscal exclusivo daqueles que são inscritos no CNPJ, desnatura a função como instituída pelo Poder Público, desde sua concepção legislativa, com a edição do ainda atual recepcionado Decreto-Lei nº 21.981/32⁵⁷.

As Juntas Comerciais, por órgãos de registro público mercantil e atividades afins, não são sucedâneos de coletorias ou órgãos arrecadadores.

A estes cabe adotar a integração mais eficiente e ajustada ao sistema proposto, para consecução de seus legítimos fins. O que não se admite é a prévia e indevida sublevação do SINREM em prol da arrecadação tributária.

Ou seja, o órgão de arrecadação deve se submeter aos atos definidos pelos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, ajustando seus sistemas para integração, não o contrário.

Olvida-se, por outro lado, que as Juntas Comerciais, como Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, não operam por registro que adota técnica de transcrição, nem mesmo pela elaboração de qualquer documento, cuja responsabilidade é exclusivamente de seus subscritores.

E, mais importante, é que não são obrigadas a solucionar impasses tributários, arquivando tipos empresariais de agentes delegados, porque o órgão tributário e suas criações sistêmicas se sobrepõem à legislação vigente.

⁵⁷ Regula a profissão de Leiloeiro ao território da República – https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21981.htm

Não compete nem ao Órgão Federal, nem sequer aos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, solucionar problemas corporativos internos dos tipos jurídicos, nem mesmo incongruências do sistema tributário, desprendidos do real objetivo dos serviços de execução do Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, como órgão de registro público, cumpre finalidade garantidora do direito decorrente da legalização registrária do Empresário e Sociedades Empresárias, e cuida para que estes, mediante fiel cumprimento dos requisitos regulamentares e normativos, beneficiem-se dos objetivos traçados pelo SINREM e REDESIM.

Ao operar o registro ou executar os serviços concernentes ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins, as Juntas Comerciais atuam, repita-se, pela técnica de arquivamento.

As Juntas Comerciais não produzem documentos, nem mesmo transcrevem-nos ou emitem certificados relativos a eles, apenas os arquivam sob a qualificação e os princípios registraes pertinentes aos sistemas que pretendem a garantia de direitos.

A tarefa de explicitar a lei, para orientar, coordenar e supervisionar os serviços prestados pelas Juntas Comerciais não transforma o DREI em intérprete da lei, mas em órgão invocado para esclarecer dúvidas ocorrentes da aplicação prática da lei.

Essas são algumas das finalidades precípua do Órgão federal.

A adoção de padrões instrumentalizados pressupõe prévia e genérica qualificação registral, com elaboração de modelos e anexos consagrados pelos próprios empresários e sociedades empresárias, que integram o órgão de registro público mercantil.

E tal procedimento pode ser executado, inclusive por intermédio das entidades de classe participantes do processo de indicação de vogais, ou, como salientado na exposição de motivos da Lei nº 8.934/94, pela “representação classista dos empresários e das categorias profissionais ligadas à área”.

Medidas de impacto político, ou de satisfação de interesses do segmento empresarial específico, em nada contribuem para o real aperfeiçoamento da institucionalização do SINREM e da REDESIM.

Cabe ressaltar que, ainda neste primeiro ano de mandato presidencial, de 2023, anuncia-se a criação de mais um ministério, dentre as dezenas já criadas, para atender os interesses exclusivos das micros e pequenas empresas que, como ressaltado anteriormente, possuem pauta de reivindicações mais acentuadas, o que contraria inclusive toda trajetória de simplificação exposta em itens que seguem.

3.1.1. Histórico de atuação do Departamento Nacional de Registro do Comércio – DNRC -, atual DREI – Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

A análise das atribuições do Órgão federal, em relação à atuação das Juntas Comerciais, que passaram a possuir um caráter híbrido, desde a denominada Velha República, quando se lhes incumbiu da execução dos serviços relativos ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins, leva à constatação de que, desde então, cabia àquela esfera de Poder estabelecer os atos de constituição, alteração e extinção de empresas e sociedades empresárias, fixando os requisitos formais a serem cumpridos pelos interessados em arquivar documentos.

Como citado anteriormente, o Decreto nº 916, que “cria o registro de firmas ou razões comerciais”, em seu artigo 11, já estabelecia que:

Art. 11. A inscrição no registro é facultativa e será feita em livro especial aberto, numerado, rubricado e encerrado pelo presidente da Junta Commercial, ou pelo inspectorcommercial, ou pelo juiz do commercio, conforme a séde do registro, á vista de requerimento e declaração em duplicata contendo:

- a) a firma ou razão;
- b) o nome por extenso dos socios ou pessoas com direito ao seu uso ou emprego;
- c) a firma assignada por todas as pessoas com direito ao seu uso ou emprego;
- d) o reconhecimento por tabellião;
- e) o genero de commercio ou as operações do commerciante;
- f) o domicilio, com especificação da rua e numero;
- g) a data em que começou a funcçãoar o estabelecimento e a do archivamento do contracto social;
- h) a denuncia da existencia de filiaes e sua séde.

§ 1º Um dos exemplares será archivado e o outro entregue ao requerente, com a nota do dia e da hora em que foi apresentado o requerimento e feita a inscrição, designada a folha do livro.

§ 2º No livro da inscrição serão transcriptas em columnasdistinctas as declarações do requerente, havendo uma para a averbação de alterações, cessação de commercio, fallencia, rehabilitação e o mais que dever ser notado.

§ 3º Haverá um índice remissivo alfabético (*sic*) (Brasil, 1890).

O Decreto nº 3.708, de 10 de janeiro de 1919 (Brasil, 1919), que regulou “a constituição das sociedades por cotas de responsabilidade limitada”, estabelecia claramente, em seu artigo 2º, que o “título constitutivo” seria regulado “pelas disposições dos artigos 300 a 302 e seus números do Código Commercial, devendo estipular ser limitada a responsabilidade dos sócios à importância do capital social:

Art. 300 - O contrato de qualquer sociedade comercial só pode provar-se por escritura pública ou particular; salvo nos casos dos artigos nºs. 304 e 325. Nenhuma prova testemunhal será admitida contra e além do conteúdo no instrumento do contrato social.

Art. 301 - O teor do contrato deve ser lançado no Registro do Comércio do Tribunal do distrito em que se houver de estabelecer a casa comercial da sociedade (artigo nº. 10, nº 2), e se esta tiver outras casas de comércio em diversos distritos, em todos eles terá lugar o registro.

As sociedades estipuladas em países estrangeiros com estabelecimento no Brasil são obrigadas a fazer igual registro nos Tribunais do Comércio competentes do Império antes de começarem as suas operações.

Enquanto o instrumento do contrato não for registrado, não terá validade entre os sócios nem contra terceiros, mas dará ação a estes contra todos os sócios solidariamente (artigo nº. 304).

Art. 302 - A escritura, ou seja pública ou particular, deve conter:

1 - Os nomes, naturalidade e domicílios dos sócios.

2 - Sendo sociedade com firma, a firma por que a sociedade há de ser conhecida.

3 - Os nomes dos sócios que podem usar da firma social ou gerir em nome da sociedade; na falta desta declaração, entende-se que todos os sócios podem usar da firma social e gerir em nome da sociedade.

4 - Designação específica do objeto da sociedade, da quota com que cada um dos sócios entra para o capital (artigo nº. 287), e da parte que há de ter nos lucros e nas perdas.

5 - A forma da nomeação dos árbitros para juízes das dúvidas sociais.

6 - Não sendo a sociedade por tempo indeterminado, as épocas em que há de começar e acabar, e a forma da sua liquidação e partilha (artigo nº. 344).

7 - Todas as mais cláusulas e condições necessárias para se determinarem com precisão os direitos e obrigações dos sócios entre si, e para com terceiro.

Toda a cláusula ou condição oculta, contrária às cláusulas ou condições contidas no instrumento ostensivo do contrato, é nula (Brasil, 1850).

O Decreto nº 93, de 20 de março de 1935, que “aprova o regulamento que estabelece normas para o registro do comércio no Distrito Federal e para as demais atribuições transferidas ao Departamento da Indústria e Comércio”, dispunha claramente no mesmo sentido, em seu artigo 24:

[...] no arquivamento dos contratos das sociedades comerciais, cumpre ao Departamento examinar se foram obedecidas as formalidades extrínsecas e intrínsecas enumeradas no artigo 302, nºs 1, 2, 3, 4, e 6 do Código Comercial ou constantes expressamente de outros dispositivos legais, bem como verificar se figuram cláusulas contrárias à ordem pública e aos bons costumes, sem entrar na apreciação por que são regulados os interesses dos sócios (Brasil, 1935).

As firmas e razões foram submetidas ao disposto no Decreto nº 916, de 24 de outubro de 1890, e as sociedades por quotas de responsabilidade limitada adstritas ao Decreto nº 3.708, de 10 de janeiro de 1919.

Coube à Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, regular a repressão ao abuso do poder econômico, ao estabelecer que o “arquivamento de qualquer ato de constituição, transformação, fusão, incorporação ou agrupamento de empresas, bem como quaisquer alterações nos

respectivos atos constitutivos” obedeceriam aos requisitos formais disciplinados nos artigos 72 e 73:

Art. 72. A partir da vigência desta lei o Departamento Nacional de Indústria e Comércio e as Juntas Comerciais ou órgãos correspondentes nos Estados não poderão arquivar quaisquer atos relativos à constituição, transformação, fusão, incorporação ou agrupamento de empresas, bem como quaisquer alterações nos respectivos atos constitutivos, sem que dos mesmos conste:

- a) a declaração precisa e detalhada do seu objeto;
- b) o capital de cada sócio e a forma de sua realização;
- c) o nome por extenso e qualificação de cada um dos sócios acionistas;
- d) o local da sede e respectivo endereço, inclusive das filiais declaradas;
- e) os nomes dos diretores por extenso e respectiva qualificação;
- f) o prazo de duração da sociedade;
- g) o número, espécie e valor das ações.

Parágrafo único. Nos instrumentos de distrato, além da declaração da importância repartida entre os sócios e a referência à pessoa ou pessoas que assumirem o ativo e passivo da empresa deverão ser indicados os motivos da dissolução.

Art. 73. O Departamento Nacional da Indústria e Comércio as Juntas Comerciais ou órgãos correspondentes nos Estados enviarão ao CADE quando solicitado, um resumo de cada um dos atos, contratos, estatutos ou alterações que hajam arquivado ou registrado, com as informações a que se refere o artigo anterior (*sic*) (Brasil, 1962).

Já o Decreto nº 52.025, de 20 de maio de 1963, ao aprovar o regulamento da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, que disciplina a repressão ao abuso do Poder Econômico, estabeleceu em seu artigo 94:

Art. 94. Os atos relativos à constituição, transformação, fusão, incorporação ou agrupamento de empresas, bem como quaisquer alterações nos respectivos atos constitutivos deverão conter obrigatoriamente:

- I - a declaração precisa e detalhada do seu objeto;
- II - o capital de cada sócio e a forma e prazo de sua realização;
- III - o nome por extenso e qualificação de cada um dos sócios acionistas;
- IV - o local da sede e respectivo endereço, inclusive das filiais declaradas;
- V - os nomes dos diretores, por extenso, e respectiva qualificação;
- VI - o prazo de duração da sociedade;
- VII - o número, espécie e valor das ações.

Parágrafo único. Nos instrumentos de distrato, além da declaração da importância repartida entre os sócios e a referência à pessoa ou pessoas que assumirem o ativo e passivo da empresa, deverão ser indicados os motivos da dissolução (*sic*) (Brasil, 1963).

O Decreto-Lei nº 5.956, de 1º de novembro de 1943, “tornou obrigatório o depósito das entradas de capital nas sociedades por ações em organização”, estabelecendo requisitos e forma de sua consumação (Brasil, 1943).

No mesmo sentido, o Decreto nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, ao dispor sobre as sociedades por ações, de modo muito didático, prescreveu requisitos e forma de arquivamento dos atos de constituição, em seus artigos 50 e 51:

Art. 50. Nenhuma sociedade anônima ou companhia poderá funcionar, sem que sejam arquivados e publicados os seus atos constitutivos. (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976) Parágrafo único. Os atos relativos a reformas de estatutos, para serem válidos contra terceiros, ficam sujeitos às mesmas formalidades, não podendo, todavia, a falta do cumprimento destas, ser oposta aos terceiros de boa-fé pela sociedade ou por seus sócios. (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976)

Art. 51. Se a companhia se constituir por deliberação da assembléia geral deverão ser arquivados no Registro do Comercio de sua sede: (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976) a) um exemplar dos estatutos, assinado por todos os subscritores (art. 45, § 1º), ou se a subscrição tiver sido pública, os originais dos estatutos e do prospecto, devidamente assinados pelos fundadores, bem como um exemplar do jornal oficial em que esses documentos tiverem sido publicados (arts. 40 e 41) (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976)

b) relação completa, autenticada pelos fundadores ou pelo presidente da assembléia, dos subscritores do capital social, na qual se mencionarão a nacionalidade, o estado civil, a profissão, a residência, o número de ações e o total das entradas de cada subscritor (art. 42) (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976) c) documento que prove o depósito da décima parte do capita subscrito em dinheiro (art. 38, n. 3) (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976) d) a duplicata da ata da assembléia geral dos subscritores, que houver deliberado sobre a constituição da sociedade (art. 44, § 5º). (Revogado pela Lei nº 6.404, de 1976) Parágrafo único. Se, para a formação do capital social, tiverem entrado bens, que não dinheiro, deverão ser igualmente arquivadas as atas, das assembléias dos subscritores, que houverem nomeado os peritos e aprovado o laudo de avaliação (art. 5º) (*sic*) (Brasil, 1940)

Ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins, no exercício dos serviços de execução do registro público mercantil, foi atribuída a tarefa de verificar a legalidade dos atos empresariais, arquivando-os sem ingerência sobre o conteúdo ou mérito da decisão ou contratação estampados no documento.

Apesar de toda trilha já percorrida pelo então Departamento Nacional de Registro do Comércio, hoje Departamento de Registro Empresarial e Integração, a impressão que se tem é que toda essa ordem de grandeza da legislação, que estabeleceu a fórmula da padronização e coordenação correspondentes, sofreu solução de continuidade.

Atualmente, não seria despropositado sustentar a incompreensão a respeito da execução do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, e a técnica dele decorrente.

Verificou-se, nesse período, a inversão de ajustes dos atos de constituição, alteração e extinção de empresas, originariamente identificados em “atos”, numerosamente previstos pelas Juntas Comerciais, para serem alçados à categoria de “eventos”, assim denominados pelo órgão arrecadador.

Mais grave é a contínua elaboração de lista de exigências a serem exaradas pelas Juntas Comerciais, para arquivamento de documentos, que não se ajustam aos objetivos do sistema, muito menos à técnica de arquivamento.

As instruções normativas existem unicamente para explicitar os requisitos que pessoas individuais ou coletivas devem obedecer, seja no ato de constituição, alteração ou extinção.

Variáveis técnicas de organização ou análise documental são matérias que podem ser padronizadas mediante coordenação e supervisão do órgão federal.

Mas o analista, no exercício da função delegada pelos Presidentes das Juntas Comerciais, é dotado de discricionariedade técnica regrada para formar o seu convencimento quanto ao objeto de arquivamento de documentos, segundo princípios de qualificação objetiva registral mercantil.

Essa atuação mantém-se no processo digital padronizado.

Se houver disposição para o desiderato ainda não alcançado, será prévia a análise de legalidade do título e sua conformação instrumental ao ato societário, cujo arquivamento se pretende.

Segundo lei federal, enquanto ao Órgão Central de coordenação e supervisão cabe estabelecer atos empresariais e requisitos de prática, aos Órgãos de Registro Público Mercantis e Atividades Afins cabe exigir o seu cumprimento.

É claro que, atualmente, a atividade empresarial está mais complexa, existem novas formas de empreender, novas formas de coletar dados, elaborar cadastros, entre outros.

Todavia, em relação aos princípios informadores do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, ele ainda se ocupa do registro mediante técnica de arquivamento de documentos elaborados pelos Empresários e Sociedades Empresárias.

A verificação de requisitos formais extrínsecos e intrínsecos dos atos mercantis não inclui a análise de mérito das questões que envolvem o negócio subjacente, que diz respeito e é inerente exclusivamente aos envolvidos.

O grau de complexidade cresce na medida em que a técnica permite ou se omite em produzir alterações fundadas e essenciais para as modificações.

A tradição consolidada do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, em séculos de atuação, não está imune à alteração de tradições, mas as modificações dependem das exigências dos tempos e das alterações dos costumes.

O aperfeiçoamento das ações relativas à padronização do arquivamento e harmonização normativa das Juntas Comerciais, seguida das providências de integração tecnológica, que podem possibilitar inclusive a racionalização da constituição, alteração e extinção de tipos

jurídicos, é essencial para a melhoria e lapidação da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, como adiante se discorrerá.

3.1.2 Solução de Continuidade do Sistema Nacional de Registro Mercantil

Traçada a arquitetura do Sistema Nacional de Registro Mercantil e seus objetivos, pela Lei federal nº 8934/94, e reforçados seu preceitos, a partir da edição Lei nº 11.598/07, que instituiu a REDESIM, o Órgão federal, DNRC, atual DREI, como já reiteradamente consignado, assumiu o papel de coordenador, orientador e supervisor das Juntas Comerciais.

Trabalho patrocinado pelo Senado Federal expôs com clareza grave solução de continuidade operativa do SINREM.

A conformação das normas aplicáveis ao Registro Mercantil ficou prejudicada pelas alterações de organização que se sucederam, quando o Ministério da Indústria e Comércio passou para a Casa Civil, voltou ao Ministério da Economia e aparenta seguir orientação do Ministério da Micro e Pequena Empresa.

As nomeações de caráter político que se consumaram no período, somadas à aparente submissão ao Ministério da Micro e Pequena Empresa, passaram nítida impressão de que o DREI assumiu papel de mero expectador das atuações do CGSIM.

E, sem a implementação completa da atuação do Comitê Gestor da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios e da REDESIM, sob diretriz do órgão federal condutor do processo, bem como dos subcomitês estaduais, o modelo eleito foi descontinuado.

Na ausência de uma disposição para estabelecer um modelo jurídico a ser seguido pelo modelo tecnológico de integração, a tarefa, pelo que se sente no dia a dia, vem sendo avocada pela Receita Federal do Brasil.

O órgão federal fazendário impõe uma reforma jurídica, nada ajustada aos fins da simplificação, submetida à implantação do modelo tecnológico.

O órgão de Receita Federal tinha por objetivo específico congregar o Cadastro Geral de Contribuintes, criado pela Lei federal nº 4.503, de 30 de novembro de 1964⁵⁸.

⁵⁸ Institui, no Ministério da Fazenda, o Cadastro Geral de Pessoas Jurídicas, cria o Departamento de Arrecadação e dá outras providências
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4503.htm#:~:text=para%20Assuntos%20Jur%C3%ADdicos-,LEI%20No%204.503%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201964,do%20C2%A7%203%C2%BA%20do%20art

O modelo de atuação do órgão de arrecadação, consolidado a partir da Lei Federal nº 4.503/64, atualizada pela Lei nº 5.614/70⁵⁹, e sucessivas instruções de conveniência da Secretaria da Receita Federal, não foram dispostos para institucionalização do Sistema Nacional de Registro Mercantil e a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

A partir da obrigatoriedade da emissão de notas fiscais somente por quem figura no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, sobrelevam-se ainda mais os interesses tributários, de rigoroso controle das atividades econômicas, em diminuição das teorias relativas à gênese empresarial.

É necessário, nesse processo, formalizar a integração com órgãos de registro público mercantil e atividades afins, constitucionalmente responsáveis pelos serviços de arquivamento assecuratório das atividades econômicas desenvolvidas pelas pessoas jurídicas individuais e coletivas, antes mesmo de se submeterem ao processo de identificação contributiva pelo CNPJ.

Não se trata de desprezar o caráter indispensável do Cadastro Geral de Contribuintes, atual Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, mas de entender que o direito fundamental de regulação acessível e simplificada consubstancia a predisposição do Estado Democrático de Direito de separar o interesse fiscal do interesse primário e secundário.

Considerando o direito ao exercício da atividade econômica como manifestação da liberdade pública, conforme artigo 4º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a livre iniciativa não está submetida ao controle prévio fiscal, mas à conformação com as regras legais de exercício da atividade empresarial.

Sobre a importância de conter o poder dos órgãos tributários, Viktor Uckmar (1999, p. 19), lembra a decisão da Suprema Corte norte-americana, proferida em 1819, no caso *McCulloch versus Maryland*, quando foi lançada a advertência de que “*the power to tax involves the power to destroy*” (o poder de taxar envolve o poder de destruir – tradução livre).

Ressaltando que “a advertência, até hoje bastante válida, é esquecida por todos aqueles que elaboram as leis tributárias”, o autor reforça a ideia de que é preciso frear o ímpeto da arrecadação (Uckmar, 1999, p. 19).

Se a integração não se consuma nos termos da arquitetura operacional do Sistema Nacional de Registro Mercantil e Atividades Afins, bem como da REDESIM, não se pode tolher a liberdade das pessoas individuais ou coletivas em relação à postulação do arquivamento de qualquer ato mercantil sujeito a registro.

⁵⁹ Dispõe sobre o Cadastro Geral de Contribuintes (C.G.C.) (*sic*) – https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/15614.htm

As premissas suscitadas constam de trabalho que ressoa a reação de várias entidades públicas a respeito do relatório *Doing business 2006*, quando o Senado Federal instituiu grupo de estudos para analisar a desburocratização e Simplificação do Processo de Legalização e Registro de Empresas e Negócios.

No relatório final, a proposta foi a de criação de um cadastro nacional que integrasse os dados de todos os órgãos públicos envolvidos no processo de abertura, alteração e extinção de empresas, “conforme previsto em projeto de lei do Poder Executivo que resultou na Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, e criou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM)”.

Ou seja, no trabalho encomendado pelo Senado Federal, já se destacava o descompasso entre a escalada de normativas fiscais que impunha ritmo à Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM, sem o correspondente avanço da integração prospectada pelo Sistema Nacional de Registro Mercantil e descurada pelo Órgão federal responsável pela sua instituição.

A comprovação desse assertivo ponto de vista é a proposta de criação de novo órgão, agora dentro da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas, que se consubstanciou na REDESIM.

Do mesmo trabalho, extrai-se que, em 10 de maio de 2013, o Decreto nº 8.001, de 28 de março de 2013⁶⁰, a transferência do CGSIM para o âmbito da Secretaria da Micro e Pequena Empresa não configurou qualquer benefício para a atuação do órgão.

Encomendado no âmbito do Senado Federal, o documento acentuou que a criação de Órgãos superpostos aos já existentes em nada colabora para o aperfeiçoamento e bom funcionamento do Sistema Nacional de Registro Mercantil e da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, no Brasil.

Pelo levantamento constante do trabalho citado, no “ano de 2009, foram editadas 16 Resoluções (n^{os} 1 a 16). Em 2010, foram 7, (n^{os} 17 a 23). Em 2011, foram 4 (n^{os} 24 a 27). Em 2012, foram 2 (n^{os} 28 e 29). Nos anos de 2013 e 2014, não houve edição de Resoluções pelo CGSIM. A retomada da edição dos atos foi efetivada no ano de 2015”.

Apesar da importância da criação da REDESIM, considerado o objetivo de se constituir em Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, não se providenciou ainda um portal único integrado, onde o integrador nacional possa concentrar todas as informações em tempo real, ligado diretamente aos envolvidos.

⁶⁰ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8001.htm

O que se consumou até os dias atuais foi unicamente o Portal do Empreendedor, gerido pela Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa, hoje Secretaria da Inovação e Micro e Pequena Empresa, limitado à gerência do registro e baixa de microempreendedores individuais, conhecidos MEIs⁶¹.

Os microempreendedores individuais, na sua maioria trabalhadores informais, passaram a ter a possibilidade de desenvolver a atividade empresária, mediante tratamento tributário diferenciado, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2007, sem se lhes impor o vínculo com o Órgão de Registro Mercantil e Atividades Afins, como se exige dos Empresários e Sociedades Empresárias.

À margem disso, após a constituição dessa figura, estabelecida pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2007, a lista de MEIs constituídos no Portal do Microempreendedor é transmitida às Juntas Comerciais mensalmente.

O procedimento ocorre por falta de sistema tecnológico integrado.

Qualquer alteração pretendida, inclusive pela transformação de tipos empresariais, deve ser realizada manualmente perante o Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, com apresentação do Certificado de Cadastramento de Microempreendedor Individual – (CCMEI) e instrumento respectivo, de forma impressa.

É de suma importância a retomada do papel de condutor do processo de padronização e harmonização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, pelo Órgão federal central do SINREM.

A assunção do papel de ser um agente regulador da forma e requisitos dos atos de constituição, alteração e extinção dos Empresários e ou Sociedades Empresárias, ainda que

⁶¹Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo. § 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo. § 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI o empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, ou o Empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural, que tenha auferido receita bruta, no ano calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016). Produção de efeito § 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo, e seja empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ou o empreendedor que exerça (Redação dada pela Lei Complementar nº 188, de 2021 ((Brasil, 2006, cap., IV, seção IV). – Brasil, 2006).

mediante tratamento tributário diferenciado, é essencial para formatar o fluxo linear de padrão nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios no país.

E nem se diga do que se estabeleceu, a partir da edição da denominada Lei da Liberdade Econômica, quando foram instituídos outros tipos empresariais, como as chamadas *Startups* e *Inova Simples*, que se constituem perante o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração com total indefinição do tipo jurídico adotado.

A questão tem se mostrado tão confusa, que o ofício circular SEI nº 4767/2022/ME, ao se referir às Empresas Simples de Inovação, refere-se à “omissão da legislação federal quanto aos demais aspectos referentes às características das Empresas Simples de Inovação e as recorrentes dúvidas que são encaminhadas pelos empreendedores [...]” ao DREI (Brasil, 2022a).

E, como esclarecido mais à frente, as disposições legais contidas na Lei nº 13.874, de 20 de dezembro de 2019, no que diz respeito à execução dos serviços de registro de qualquer tipo jurídico, ofendem expressamente a Constituição Federal, porque, se à União foi atribuída a competência exclusiva para legislar sobre Registros Públicos, para a edição de leis que tratem de Juntas Comerciais, a competência é concorrente e não pode ser suprimida por lei.

Na distribuição de competências constitucionais, a chamada competência residual, como acima consignado, é afeta aos Estados Membros, de modo que o que não está expressamente atribuído à União ou Municípios insere-se na competência dos Estados Membros e Distrito Federal.

Ao dispor sobre o registro de tipos empresariais que, por sua natureza, estão inseridos entre os Empresários e Sociedades Empresárias, embora com nomenclatura diferente das já existentes, a União esvazia competência dos Estados Federados e instala uma confusão ainda maior em relação à execução dos serviços de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, cuja administração está ligada às Unidades Federadas, no âmbito das Juntas Comerciais.

Contraria inclusive a já reiterada Exposição de Motivos da Lei nº 8.934/94, que categorizou a instituição do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, e seus moldes propostos, para que se elimine uma “série de dificuldades hoje existentes para o registro do comércio, cujas atividades eram inexistentes à época da regulamentação do Código Comercial” (Brasil, 1991).

Importante lembrar que a exposição de motivos citada ordenou “o processo operacional de recepção, exame, decisão e revisão de arquivamento de atos, privilegiando a eliminação de

entraves burocráticos de caráter formal que retardam o deferimento dos atos submetidos a registro” (Brasil, 1991).

Com a retomada da coordenação, orientação e supervisão das Juntas Comerciais pelo Órgão federal, o DREI parece indispensável para a consecução das melhorias e aperfeiçoamento da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios no Brasil, excluindo-se a participação de órgãos tributários de todas as esferas de decisão, exceto no que diz respeito à integração nos moldes estabelecidos juridicamente.

3.2 Reais objetivos da REDESIM

A dificuldade de alcançar o objetivo essencial do Sistema Nacional de Registro Mercantil e da Lei da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios já foi bem demonstrada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, no texto denominado “O que é o Bem Mais Simples, Brasil?”, textos para discussão 178 (Barbosa, 2015).

No texto daquele trabalho, ficou diagnosticado que, depois de se afirmar o compromisso do governo em promover a agilidade na abertura, alteração e fechamento de empresas, foi formalizado o programa Bem Mais Simples Brasil, que partiu para a criação de mais um órgão, este denominado Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa, por meio da edição do Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015⁶².

Repetindo as recomendações expostas no trabalho realizado no âmbito do Senado, a superposição de órgãos não ajuda.

O estudo foi enfático, ao aludir que o relatório do Banco Mundial, na parte referente à abertura, alteração e extinção de empresas, coloca o Brasil na antepenúltima posição na América do Sul, à frente apenas da Bolívia e Venezuela.

Desconsiderado o fato da profusão de tipos empresariais, ainda existentes no Brasil, conforme já ficou consignado antes, o fato é que as distorções acerca da REDESIM foram agravadas pela instituição do Comitê Gestor do Simples Nacional.

⁶² Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8414.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.414%2C%20DE%2026%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202015&text=Institui%20o%20Programa%20Bem%20Mais,que%20lhe%20confere%20o%20art

A criação do CGSIM, até pelo que ficou reconhecido pelo trabalho de pesquisa no âmbito do Senado Federal precisa ajustar-se à padronização e harmonização prévias de atuação dos Registros Públicos de Empresas Mercantis e Atividades Afins, ditada pelo DREI.

Previsto na Lei Complementar nº 123/2006, suas atribuições não foram ajustadas às atribuições do DNRC, atual DREI.

Ao então DNRC foi imputada a missão de padronizar e harmonizar a legislação referente ao Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, antes da instituição da REDESIM.

A padronização e harmonização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins já haviam sido atribuídas ao Departamento Nacional de Registro Comercial.

A mudança legislativa e a inclusão de novo órgão colegiado tumultuou e permitiu aflorar procedimentos complexos, antes da simplificação.

Na tentativa de solucionar pendências relativas à significativa parte do universo empresarial, que são micros e pequenas empresas, o regulamento do Comitê do Grupo de Gestão da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, ainda que informalmente, submeteu o controle da integração aos sistemas à Receita Federal do Brasil.

Estabelecido o controle tributário dos tipos empresariais pela criação do CNPJ, expôs-se a proeminência do instituto sobre o registro público mercantil, de modo que o Sistema Nacional de Registro Mercantil fica submetido ao Sistema da Receita Federal e suas vicissitudes.

Dentro de um sistema já concebido em lei, com lista de atos já catalogados, como se verá à frente, a Secretaria da Receita Federal passou a estabelecer “eventos de constituição, alteração e extinção de empresas”, submetendo os Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, ainda que ausente um arcabouço legal capaz de sustentar o inusitado.

No mesmo sentido, ao segmento das micros e pequenas empresas vem sendo atribuída relevância de compromissos que, mais do que destinados a essa parcela dos tipos empresariais, deveriam necessariamente obedecer à meta assumida e cumpri-la, na subscrição da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, amplamente já debatida.

A subscrição do documento internacional requer trabalho realizado para atingir o todo da cadeia empresarial, os empresários e sociedades empresárias, gênero do qual as micros e pequenas empresas são espécies.

Erros de categoria podem inviabilizar a ação geral.

Embora a realidade comprove que as microempresas (ME), que nada têm a ver com os Microempreendedores Individuais – MEIs – já tratados antes, e empresas de pequeno porte (EPP), representem expressivo contingente no Brasil, o fato é que elas são uma parte do espectro empresarial nacional.

Qualquer Empresário ou Sociedade Empresária pode ostentar a qualidade de Microempresário ou Empresa de Pequeno Porte, porque são qualificativos decorrentes do faturamento e do tratamento tributário diferenciado, estabelecidos em leis próprias.

O Microempreendedor Individual constitui tipo jurídico criado pela União, a quem compete legislar sobre direito empresarial.

A criação desse tipo jurídico parece uma tentativa de suprimir atribuições dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, conhecidos como Juntas Comerciais, porque, considerado empresário, na acepção da palavra, embora com tratamento tributário diferenciado e faturamento limitado, a supressão do registro deles pode configurar uma supressão dos serviços relativos aos Órgãos de Registro Mercantil e Atividades Afins, com conseqüente extinção das Juntas Comerciais.

E o relatório *Doing Business* aponta, como método de avaliação de uma economia, o tempo e a acessibilidade aos meios de abertura, alteração e extinção de empresas, que requer a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, e abrange Empresários e Sociedades Empresárias, propriamente ditos, sem distinção de faturamento, nem mesmo de tratamento tributário diferenciado dispensado aos MEIs.

A microempresa, ou a empresa ou sociedade de pequeno porte encerram qualidade de empresários e sociedades empresárias que não estão adstritos a essa qualidade de configuração unicamente relativa ao patamar aplicação tributária. Elas geram circulação de riquezas e desenvolvimento produtivo.

A lei é igual para todos e a tentativa de tornar todos iguais não propicia as condições para o cumprimento dos fundamentos e princípios constitucionais, que encerram a Justiça Social almejada pela ordem econômica disciplinada a partir do artigo 170, da Constituição Federal.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, exercendo bem os serviços respectivos, por meios das Juntas Comerciais, pode colaborar decisivamente para um ambiente de negócios mais atrativo, auxiliando na sua melhoria, que depende mais da independência dos sistemas criados para isso do que do entrecruzamento desconexo das atribuições desses órgãos.

Somado ao artigo 170, da Constituição Federal, o artigo 4º, da Resolução nº 41/128, da ONU, subscrita pelo Brasil, encerra o direito fundamental decorrente dos fundamentos e princípios já propalados.

A Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios diz respeito ao todo segmento empresarial, e não à parte dos Empresários e Sociedades Empresárias.

O diploma legal que veicula a REDESIM não fez qualquer distinção entre os tipos empresariais, e mais do que satisfazer parte deles, a lei tinha por objetivo alcançar a desburocratização necessária à consumação do Direito sobre o Desenvolvimento Econômico, nos termos da citada Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas, repita-se, da qual o Brasil é signatário.

De outra sorte, o Comitê Gestor do Simples Nacional, que foi previsto na Lei Complementar nº 123/2006, mais tarde REDESIM, inicialmente dedicou-se, quase que exclusivamente, à regulamentação do Microempreendedor Individual - MEI, figura estranha aos tipos jurídicos disciplinados pela legislação Civil, ou nem tão bem definido por ela.

E, vale ressaltar, que a figura do MEI jamais se ajusta à teoria poliédrica da empresa (Asquini, 1943, tradução livre)⁶³.

⁶³(...) 5. A) Perfil subjetivo: a empresa como empreendedora. — 6. Conceito de empreendedor. — 7. B) Perfil funcional: a empresa como atividade empreendedora. — 8. Conceito de atividade empreendedora. — 9. C) Perfil patrimonial e objetivo: a empresa como ativo empresarial ... 12. D) Perfil corporativo: a empresa como instituição. — 13. Conceito de instituição. (...) 5. — A) Perfil subjetivo: a empresa como empresário. 6. — A definição de empresário nos termos do Código baseia-se no artigo 6.º. 2082: Empresário é aquele que exerce profissionalmente uma atividade econômica organizada com a finalidade de produzir e trocar bens ou serviços (...) 7. — B) Perfil funcional: a empresa como atividade empresarial. Uma vez que a empresa econômica é uma organização produtiva que opera por definição ao longo do tempo, guiada pela atividade do empresário, do ponto de vista funcional ou dinâmico a empresa aparece como aquela força particular em movimento que é a atividade empresarial dirigida a um determinado propósito produtivo. A atividade de empresário se resolve, portanto, em uma série de operações (atos materiais e atos jurídicos) que ocorreram ao longo do tempo, e estão ligadas entre si por um objetivo comum. O profissionalismo da atividade empresarial importa também o elemento de constância ao longo do tempo desta série de operações e normalmente a sua pré-encomenda com fins lucrativos, connatural, se não essencial ao empreendimento econômico (n.º 6 d) Com base nessa análise, para averiguar a existência da atividade do empresário, é necessário averiguar a existência das operações empresariais fundamentais. Para comprovar a existência de um empresário, é necessário averiguar, além disso, o caráter profissional da atividade como empresário. Uma vez verificada a existência de uma atividade empresarial profissional, todas as operações que lhe estejam funcionalmente ligadas adquirem o caráter de transações comerciais e estão, como tal, sujeitas à disciplina particular que o código de relações entre empresas (art. 1330, 1368, 1722, etc. (...) 9. — C) Perfil patrimonial e objetivo: a empresa como ativo empresarial e como negócio. — Uma vez que o exercício da actividade empresarial dá origem à formação de um conjunto de relações jurídicas pertencentes ao empresário (direito sobre os bens utilizados pelo empresário, relações com trabalhadores, fornecedores de bens e capitais, com clientes), o fenómeno económico da empresa, projectado sobre o terreno patrimonial, dá origem a um bem especial distinto, para o efeito, do património remanescente do empresário (excepto se o empresário for um pessoa colectiva, constituída para o exercício de uma determinada actividade como empresário, caso em que a totalidade do património da pessoa colectiva serve esse fim). (...) 12. — D) Perfil da empresa: a empresa como instituição. A organização se realiza através da hierarquia das relações entre o empresário — dotado de um poder de comando — e os colaboradores, vinculados pela obrigação de lealdade e obediência no interesse comum. Que esse é o perfil corporativo da empresa, não há dúvidas (*sic*).

Desde a sua instituição, o que aparentemente ficou exposto é que o a época DNRC esteve afastado da condução principal do programa, que seria a padronização e harmonização da legislação a ser implementada pelo sistema tecnológico escolhido, espinha dorsal do sistema de registro de direitos relativos aos empresários e sociedades empresárias.

A primeira Resolução administrativa que efetivamente tratou de assunto inerente ao conjunto de tipos jurídicos empresariais foi a Resolução n° 51, de 11 de junho de 2019, que versa sobre a definição de atividade classificada de baixo risco, para fins da Lei n° 13.784, de 20 de setembro de 2019, denominada Lei da Liberdade Econômica, como anteriormente referido.

A Resolução n° 51, de 11 de junho de 2019, define o conceito de baixo risco, para fins da dispensa de atos de liberação do poder público para operação ou funcionamento da atividade econômica, como vem estabelecido no artigo 3º, inciso I, da Medida Provisória – MP n° 881, de 30 de abril de 2019, convertida na Lei n° 13.874, de 20 de setembro de 2019, já citada (Brasil, 2019).

A dispensa de atos públicos de liberação não exonera as pessoas jurídicas ou naturais da submissão às disposições legais em vigor, e as atividades de baixo risco ficaram livres para operação e funcionamento do estabelecimento instituído.

Essa Resolução não cumpriu nenhum objetivo outro, senão o de sinalizar que, onde não houver critérios de definição das atividades de baixo risco, deve ser aplicada a classificação veiculada no regulamento, obrigando-se o ente federativo que dispuser de classificação própria remeter a lista ao Ministério da Economia, para carregamento do sistema da REDESIM.

Todas essas medidas comprovam que, à ausência de padronização e harmonização de atuação jurídica dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, a integração tecnológica de sistemas ficou absolutamente prejudicada.

Além do ocaso com as funções do Órgão Federal, que ostenta o papel de coordenador do SINREM, e deveria por igual condição coordenar a REDESIM, ele fica sujeito ao um modelo tecnológico pendente de um fluxo pautado pela linearidade do processo.

E esse modelo tecnológico, incompleto e incapaz de substituir as providências adotadas particularmente pelos Órgãos de Registro Público Mercantil dos Estados, aos tropeços, caminha conduzido pelo órgão tributário, mediante regramento de medidas de simplificação tecnológica singular, que invariavelmente submete regras jurídicas e cria empecilhos por vezes intransponíveis aos usuários, como será estudado ainda neste capítulo, com relação do denominado Documento Básico de Entrada, disciplinado pela Receita Federal do Brasil.

O DBE reflete o Quadro Social e Administrativo da Empresa (QSA), e é gerado na Receita Federal, a partir das informações colhidas no contrato ou ato que institui o empresário individual.

À margem da exigência de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, à revelia do artigo 37 e parágrafo único, da Lei nº 8.934, de 17 de novembro de 1.994, tornou-se, por convênio entre os Órgãos de Registro e Tributário, documento essencial para arquivamento dos atos de constituição, alteração e extinção de Empresários e Sociedades Empresárias, exceto com relação ao ato que não envolva alteração de integrantes.

A medida, embora adotada com os mais lícitos objetivos de evitar que o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas tivesse dados não correspondentes à realidade do quadro social e administrativo (QSA), dos Empresários e Sociedades Empresárias, repassa ao Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins uma obrigação estranha à sua finalidade, que é de arquivar documentos.

A exigência de correspondência dos dados informados, e sua regularidade com inscrição tributária, ou mesmo de cumprimento de obrigações acessórias pertinentes, é atribuição do órgão arrecadador, no âmbito de sua competência. Para essa atuação, a Lei nº 11.598/07 tornou obrigatória a sua integração aos demais órgãos envolvidos na abertura, alteração e extinção de empresas, não a sobreposição de seus interesses aos demais órgãos, autoridades e entes envolvidos.

A providência só se ajusta aos objetivos da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios se a integração prospectada em lei estiver implantada, como previsto.

Sem a integração jurídica e sistêmica a contento, o prejudicado passa a ser o empresário e a sociedade empresária, sempre na dependência dos sistemas desconexos e quase sempre alimentados com informações desencontradas.

A deficiência de sistemas tecnológicos e ou de pessoal, que efetivamente possam realizar uma fiscalização a contento da regularidade das inscrições tributárias, exigidas em lei, deve ser corrigida pelos órgãos competentes, sem transferir o ônus para o usuário, com a criação de exigências despidas de fundamento legal e ou conformação ao ordenamento jurídico vigente.

3.3 Ausência de padronização de atuação do registro público mercantil e atividades afins e uniformização dos critérios de definição da classificação nacional de atividades econômicas - CNAE

À falta de padronização e harmonização dos serviços relativos ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins, mediante condução de ações que coordenassem e estabelecessem um vetor único, confluindo para a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, também no que diz respeito à padronização de critérios, ou elementos de identificação de classificação nacional da atividade econômica, os denominados CNAES, aparentemente, nenhuma providência foi consumada até agora.

Desde a edição da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, apesar das indicações legislativas quanto à simplificação e estabelecimento de uma integração tecnológica que criasse barreiras à burocracia estatal, em todos os níveis de governo, para permitir o alcance do Direito ao Desenvolvimento e a consecução da justiça social que permeia a Ordem Econômica brasileira, somente em 2016, é que o Decreto federal nº 8.764, de 10 de maio de 2016, ensaiou estabelecer uma Gestão de Dados Territoriais Nacional, a permitir a melhor padronização dos critérios de classificação das atividades econômicas.

O Decreto tinha por objetivo regulamentar o disposto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Embora essa lei tivesse por objetivo promover o programa Minha Casa Minha Vida, e, por consequência, alavancar a “regularização fundiária dos assentamentos urbanos”, ela trouxe a inovação do georreferenciamento de todo o território nacional.

A nova lei parecia uma oportunidade para, com o georreferenciamento do território nacional, conhecidas todas as suas vicissitudes, padronizar critérios das CNAEs.

Uma medida de impacto para, enfim, promover a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, e consequentemente melhorar o ambiente de negócios no país, cumprindo o escopo da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento Econômico, subscrita no século passado.

A CNAE, como consta de lei e regulamento, é definida como Classificação Nacional de Atividades Econômicas, por meio de um código atribuído a cada uma delas, com critérios estabelecidos pelo ente público competente, segundo orientações e diretrizes da ONU, e definido como objeto social de Empresas e Sociedades Empresárias.

Sem alterações desde 2016, o assunto voltou a ser disciplinado novamente pelo Decreto Federal nº 11.208, de 26 de setembro de 2022, que dispõe “sobre o sistema nacional de gestão de informações territoriais e sobre o cadastro imobiliário brasileiro e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis”.

O Decreto persiste em omitir as perspectivas do SINREM e REDESIM, e transparece considerar o Registro Público Mercantil agente estranho ao Sistema de Registros Públicos brasileiro.

A previsão de integração inclui apenas os entes federativos, serviços registrais e notariais, órgãos e entidades concessionárias e permissionárias de serviços responsáveis por gerir dados relativos a bens imóveis, inclusive de características especiais, *ex vi* do artigo 2º, do regulamento, sem qualquer referência ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

A integração ao SINTER deve ser formalizada por convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumento congênere.

O Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) é integrante do SINTER, que congrega os bens imóveis de características especiais (bens públicos ou privados de uso especial e bens do patrimônio cultural da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo espaço aéreo, subsolo e áreas do mar territorial e plataforma continental).

Compete ao Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Economia, regulamentar o CIB.

O compartilhamento de dados, ao que consta do regulamento, de forma eletrônica, atenderá execução de políticas públicas e de atribuição legal dos órgãos e entidades cujos requisitos constam do artigo 7º do Regulamento.

O assunto inclusive já tem Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil, nº 2030, de 24 de junho de 2021⁶⁴.

Segundo consta do sistema de registro eletrônico, que regulamenta o capítulo II, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, cada ato registral enviará um extrato ao repositório nacional⁶⁵.

Cada imóvel terá um Código Nacional do Imóvel, que permite, além da identificação local, o cruzamento de dados a ele relativos.

Além da integração com órgãos federais, há previsão de inclusão dos cadastros georreferenciados dos municípios (cadastro territorial municipal urbano).

Trata-se de um inventário oficial e sistemático do território nacional de concepção multifinalitária, que permite estabelecer critérios de planejamento e gestão territorial em camadas temáticas: fiscal, fundiária, infraestrutura, controle de área de risco (defesa civil), segurança pública e geoambiental.

⁶⁴ Institui o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) - [https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/instrucao-normativa-rfb-n-2-030-de-24-de-junho-de-2021#:~:text=2.030%2F2021%20\(IN\)%2C,1%C2%BA%20de%20julho%20de%202021](https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/instrucao-normativa-rfb-n-2-030-de-24-de-junho-de-2021#:~:text=2.030%2F2021%20(IN)%2C,1%C2%BA%20de%20julho%20de%202021)

⁶⁵ Disponível em: cnaibrasil.org.br/assets/arquivo/palestra

O objetivo traçado, consta do próprio *site* da Receita Federal, é de obter um cadastro centralizado de imóveis e um sistema de valoração, que permitirão às autoridades fiscais acompanhar a evolução do mercado imobiliário.

Aparentemente o que se pretende, primeiro, é reforçar o caixa, por meio de uma arrecadação que prescindia de alteração de alíquota ou base de cálculo e, em seguida, conferir também benefícios ao meio ambiente e à sociedade.

Não se esclarece quais os benefícios, mas, se é isso que se pretende, todos os órgãos, autoridades e entes envolvidos no processo de constituição, alteração e extinção de empresas devem cumprir fundamentos, princípios e normas constitucionais que regem a Ordem Econômica, para consolidar medidas aptas a realizar a Justiça Social.

Renata Maciel e Renata Ruiz (2019, p. 313-330), como já citado, lembram que o legislador, ao organizar a ordem econômica do Brasil, no artigo 170, da Constituição Federal, a pretendeu “fundada valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”, tendo por fim “assegurar a todos existência de vida digna, conforme ditames da Justiça Social”.

Se o georreferenciamento produz um cadastro real da situação de todos os terrenos do território nacional, identificando áreas de interesse ambiental, paisagístico etc., não se entrevê necessidade de convênio entre os integrantes da União para definir os critérios de aceitação das atividades econômicas, segundo classificação das atividades respectivas pelo CNAE.

Novamente, com o socorro de Amartya Sen, o desenvolvimento deve ser a base do aprimoramento dos seres humanos, impossível de ser alcançado sem a promoção do Direito sobre o Desenvolvimento, inclusive Econômico, sob propostas da Organização das Nações Unidas (ONU).

Como já ficou sublinhado neste trabalho, é legítimo que o fisco promova a arrecadação; o que não se configura próprio, nem conforme interpretação das normas constitucionais, é desenvolver atividades primordialmente em prol dela.

A ausência de aceitação padronizada dos critérios de Classificação Nacional de Atividades, sem peculiaridades que a justifiquem, tem se revelado um obstáculo ímpar ao empreendedor brasileiro.

Desarticulada a integração entre os entes federais, estaduais e municipais, com sobreposição do ente arrecadador e seus sistemas, em relação aos demais, cria-se um intransponível obstáculo ao empreendedorismo e à atividade econômica.

Aquele que pretende exercer atividade econômica, ainda que utilize o código de classificação disponibilizado pelo Órgão federal, para obtenção da viabilidade inicial, e consiga constituir uma empresa ou sociedade empresária, fatalmente terá problemas durante a obtenção

do ato de liberação se, no critério adotado, ainda que para código idêntico, não houver correspondência àquele adotado pela lista do Estado, Distrito Federal ou Município.

O fato é inaceitável, principalmente porque os critérios de classificação não se alteram. O que pode, eventualmente, haver é uma situação peculiar em que o critério universal precisa ser complementado, mas a transparência nessas ocasiões é imprescindível.

É certo que, atualmente, Municípios, Estados e Distrito Federal podem enviar a lista da classificação local de atividades econômicas e o respectivo critério de classificação da atividade ao Órgão federal para carregamento do sistema.

Mas se isso não ocorre, e parte dos municípios não está integrada, na forma estabelecida pela Lei nº 11.598/07, o empreendedor deve realizar diligência pessoal ao local de funcionamento da atividade empresarial, ficando à mercê de todo tipo de exigências descabidas, que são conhecidas apenas no momento do contato pessoal com os órgãos responsáveis.

No atual estágio tecnológico, a falta de transparência na condução desse processo tem se mostrado muito mais propensa a fomentar corrupção do que qualquer aprovação de ato de liberação por decurso de prazo.

Oportunamente, vale lembrar que ainda existem municípios de grande porte no Estado de São Paulo que não consumaram sua integração aos sistemas do integrador estadual, gerido pela Junta Comercial, e aquele que deseja empreender, ou exercer atividade econômica no perímetro municipal daquelas cidades, fica sujeito a diligências de ordem pessoal junto aos órgãos da Prefeitura.

As exigências para liberação do empreendimento ou atividade econômica, evidentemente, ficam a cargo de cada órgão responsável pela análise das informações e documentos, que acabam não conhecidos, em face da não adesão aos critérios gerais, ou mesmo de fatores peculiares, mas revelados somente durante o contato pessoal.

Sem transparência do processo, o empresário ou sociedade empresária se sujeita ao entendimento particular a respeito do assunto, quando atualmente já existem elementos para definir o que é possível e o que não é em cada rincão do país, salvo raríssimas exceções.

Ainda que o SINTER indique ser uma ferramenta de grande utilidade para sanar as dificuldades do empreendedor brasileiro e estrangeiro, e esteja prevista a possibilidade de compartilhamento das informações com entes públicos e privados, desde que justificada a necessidade para o cumprimento de sua finalidade, a ausência de menção à integração dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins é minimamente curiosa.

A possibilidade de contribuir para Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, para melhorar a posição do Brasil em relação à facilidade para

abertura de empresas já seria suficiente para alterar o estado de coisas, com previsão expressa de integração ao SINTER.

Ainda que não seja possível a padronização de critérios e códigos entre os entes federados, na classificação nacional de atividade econômica, o conhecimento prévio deles, em sistema integrado de computadores, facilita e evita contratemplos futuros, com maior facilidade de liberação da atividade, em menor tempo possível.

Não se cogita um “deferidor” automático, até porque nem seria viável, diante das relações jurídicas societárias que são decorrentes do processo, e dependem de variáveis desconhecidas e sujeitas à natureza do evento pretendido, inclusive da sustentabilidade ambiental, prevista na Constituição Federal e numerosa legislação.

Mas uma prévia padronização e revelação transparente de situações peculiares maximizam o exercício dos mecanismos de controles e freios de atos de polícia administrativa.

Não se perca de vista, ainda, que o Decreto federal nº 3.500, de 9 de junho de 2000, que aproveita dos dispositivos do Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, que criou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), manteve, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a CONCLA – Comissão Nacional de Classificação.

O órgão colegiado gerenciador da classificação nacional das atividades econômicas é composto por representantes de todos os ministérios que, subordinados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atuam no estabelecimento e no monitoramento de normas e padronização do Sistema de Classificação das Estatísticas Nacionais, e examina e aprova classificações, além de exercer a curadoria do sistema de classificação referido.

Todo esse arcabouço legislativo está longe de justificar o estado de coisas em vigor e a falta de harmonização e padronização de procedimentos para Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios requeridos, como será acentuado em sequência.

3.4 Atuação da Receita Federal em confronto ao ordenamento jurídico brasileiro

Diminuída, ou mesmo não compreendida, a importância do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, no processo de condução e orientação da atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, o que se constata, desde a entrada em vigor da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, é que a Secretaria da Receita Federal do Brasil assumiu, ainda que em parte, as funções que deveriam ser bem cumpridas por aquele órgão federal.

A pretexto de uma inatingível integração de sistemas, o órgão arrecadador, a quem foi imposta a obrigação de se integrar de imediato aos sistemas existentes, após a Lei nº 11598/07, acabou por sobrepor-se aos órgãos de registro público mercantis e atividades afins e o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração.

Essa conduta, que não encontra sustentação legal ou regulamentar, pelo menos conhecida, revela-se em desconformidade com a autonomia do SINREM, e posterior seu incremento, formulado pela Lei da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Como já foi exposto anteriormente, a REDESIM, inicialmente, definiu três etapas a serem percorridas pelo Empresário e Sociedades Empresárias, antes do efetivo funcionamento ou início da atividade selecionada.

A primeira etapa é realizada pelas consultas de viabilidade, como nome empresarial, localização do empreendimento; a segunda etapa é cumprida pela coleta eletrônica de dados para registro e inscrições tributárias, seguida da terceira etapa, relativa ao licenciamento.

As premissas então suscitadas diziam respeito à orientação e transparência, redução de prazos e custos, seguida de entrada única de dados, simplificação e padronização, além de uma linearidade do processo.

Somente alguns anos passados da edição da Lei nº 11.598/07, é que a Resolução nº 25, de 2011, desenhou efetivo modelo de integração, com previsão de integradores estaduais, a cargo das Juntas Comerciais e do Distrito Federal, interligado ao Sistema Integrador Nacional, sob gestão da Receita Federal do Brasil, tendo por justificativa que o órgão também geria, e continua a fazê-lo, com relação ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Repassada a incumbência da integração nacional à Receita Federal do Brasil, aquilo que se pretendia simples organização do processo linear e padronizado configurou-se em uma arquitetura estranha aos objetivos jurídicos do SINREM, protagonizado pelo órgão arrecadador, longe de qualquer previsão normativa anterior ou vigente.

O Sistema Integrador Nacional, sob exclusiva condução da Receita Federal do Brasil, passou então a gerir o coletor nacional, portal nacional da REDESIM, gestão, monitoramento, e serviços de comunicação com o integrador estadual, Junta Comercial.

O Sistema Integrador Estadual, administrado pelas Juntas Comerciais, passou a gerir a coleta de dados específicos dos Estados e Municípios, além da comunicação com os órgãos estaduais de licenciamento, mas ainda sob influxo da Receita Federal.

Nessa altura, enquanto a Secretaria da Receita Federal processava dados necessários ao Sistema do Integrador Nacional, as Juntas Comerciais desenvolviam um Sistema Integrador

estadual, quando, então, cada um dos Órgãos passou a criar soluções que melhor atendessem suas necessidades.

Dos vinte e sete Estados Membros, apenas São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro adotaram sistemas próprios, o VRE – Via Rápida Empresa, Minas Fácil e REGIN (Sistema de Registro Integrado), respectivamente. Oito Unidades federadas firmaram parceria com o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). As demais contrataram desenvolvedores de solução privados, denominados Sigfácil e REGIN.

Ou seja, foram as Juntas Comerciais que iniciaram trabalho de planificação de arquivamento dos atos de constituição, alteração e extinção de empresa, até 2014, quando só então a Receita Federal do Brasil apresentou a arquitetura de comunicação para troca de dados entre o sistema integrador nacional e os sistemas integradores estaduais, que ainda não foi consumado.

Malgrado a planificação de integração dos sistemas, além de fragmentado, os eventos normativos estão submetidos aos eventos tecnológicos de monitoramento de arrecadação, sobrepondo-se à ordem natural da programação, que segue regramento jurídico, já consumado em atos de constituição, alteração e extinção de empresas.

Quando não, o Órgão federal, de comum acordo com o desenvolvedor privado e a Receita Federal, sem a participação e consenso de todos os envolvidos, propõe a operacionalização de eventos que podem gerar incompatibilidades com outros desenvolvedores de solução privada ou pública.

Há notícias de que todas as Juntas Comerciais, incluindo a Junta Comercial do Distrito Federal, possuem integradores com a REDESIM, e parte dos órgãos de licenciamento e municípios já está integrada, mas a melhoria do sistema pressupõe participação unânime dos envolvidos.

Efetivamente, com essas iniciativas, o tempo médio do processo passou, segundo notícias veiculadas pela Secretaria da Receita Federal, de 152 (cento e cinquenta e dois) dias, para um 1 (um) dia e 6 (seis) horas⁶⁶, considerando-se o cumprimento das etapas de viabilidade, registro e inscrições tributárias.

Evidentemente, esse prazo, principalmente no caso de baixo e médio risco das atividades empresariais a serem desenvolvidas, poderia ser de fração de segundos.

Mas, para a ocorrência, a padronização linear dos procedimentos e trabalho de integração com a Receita Federal reclamam respeito às peculiaridades de cada ente federativo.

⁶⁶ Tempo do processo de abertura de empresas e demais pessoas jurídicas - <https://estatistica.redesim.gov.br/tempos-abertura>

Acrescente-se, às dificuldades expostas, as decisões judiciais, que desconsideram a existência do sistema que envolve todas as medidas previstas para implementação da REDESIM.

Como adiante será comentada, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 6808, à margem do SINREM, contraria toda a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

O atual prazo enaltecido pelo portal da REDESIM não se refere aos procedimentos de licenciamento. Em alguns casos, isso gera graves entraves ao início das atividades econômicas, inclusive pela ausência de padronização dos critérios de definição da CNAE.

A iniciar pela ausência de padronização dos critérios de Classificação Nacional da Atividade Econômica, pode ocorrer de o empreendedor eleger uma atividade econômica com código hipotético 001, na Receita Federal do Brasil e, no momento do licenciamento e/ou alvará, descobrir que aquela mesma atividade no Estado ou Município X seja classificada hipoteticamente com o código 003, critério absolutamente distinto de definição do órgão outro.

E basta realçar e lembrar que há município de grande porte, no Estado de São Paulo, ainda não integrado aos coletores dados.

Nesses municípios, o empreendedor deve comparecer pessoalmente para liberar o exercício da atividade, sujeitando-se a todo e qualquer tipo de exigências, como já referido anteriormente.

Além disso, depois do convênio realizado entre as Fazendas da federação, sem integração e coleta única de dados, e criação do DBE, como já ficou consignado anteriormente, as diligências podem se arrastar por mais tempo do que se possa imaginar e mensurar.

O documento básico de entrada requer validação entre os dados do quadro social administrativo da empresa, constante da Receita Federal e Junta Comercial. Ocorre que a Junta Comercial, por ser Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins e integrador estadual, sem uma integração de sistemas com a Receita Federal, nem sempre tem seus arquivos correspondentes.

A solução, além da integração, como será visto em sequência, passa pela entrada única de dados, com identificação também única dos tipos empresariais, que inclui a harmonização de todos os eventos e atos, com códigos minimamente correspondentes entre órgãos integrantes, desde a viabilidade inicial, até a apresentação de todos os documentos, devidamente listados em sítio acessível, transparente e correspondente aos critérios estabelecidos para classificação das atividades empresariais, como já se viu.

CAPÍTULO 4
POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Percorrida toda tradição de construção do Sistema Nacional de Registro Mercantil e alterações orgânicas ocorridas durante quase dois séculos, desde a certidão de batismo do registro mercantil, e aproximando-se corretamente dos problemas que o envolvem, inclusive pela tentativa de padronização e harmonização de atuação dos órgãos envolvidos, e depois pela sua integração sistêmica, cabe então especular quais seriam as melhores práticas para o seu aperfeiçoamento.

Sempre tendo em conta que o objetivo do ordenamento jurídico vigente sempre foi ofertar serviços mais ágeis, seguros e eficientes à iniciativa privada, especificamente no que diz respeito ao seguimento empresarial, a simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios reclama providências que permitam às pessoas singulares e coletivas a consecução de uma inserção transnacional competitiva e garantidora dos direitos e do tráfico mercantil.

Sob uma visão prática dos problemas identificados e vividos no dia a dia do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, este trabalho intenta suscitar discussões sobre possíveis providências a serem adotadas para o alcance dos objetivos prospectados pelo SINREM e sua prospectiva potencialização desejada pela edição da Lei nº 11.598/07, que criou a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, tudo arrolado mais adiante.

4.1 Profissionalização dos Agentes do Registro Público Mercantil e Atividades Afins

Não se pode negar que, na visão geral da sociedade brasileira, ainda que por ausência de entendimento sobre a real situação do registro público mercantil, este seria inseguro, burocrático e caro.

Alguns até sustentam que o prévio exame de qualificação registral, no âmbito do Registro Mercantil, necessário para garantia de direitos levados a registro, constitui indevida intromissão do registrador no mérito da vontade externada pelo Empresário ou Sociedades Empresárias, por ocasião da instituição ou contratação do tipo jurídico que requer arquivamento.

A crítica, entretanto, não procede.

Seguindo as lições de Siqueira e Mallmann (2022), tendo em conta aplicabilidade conceitual da técnica de legitimação registral ao registro mercantil, o que ali fora arquivado produz presunção de veracidade em relação ao conteúdo do instrumento (não em relação à verdade substancial da declaração).

Assim, não se pode atribuir às Juntas Comerciais o caráter de mero repositório de documentos, quando, entre as suas finalidades, busca-se a proteção e conservação de direitos, afastando-se do sistema francês e norte-americano, cuja finalidade é unicamente a proteção do título segundo a ordem de apresentação dos documentos.

Embora o comentário trate do registro imobiliário, já se percebe a dificuldade de transpor sistemas alienígenas ou fazer comparações entre o conjunto de elementos dispostos nos diversos países para a defesa dos direitos dos cidadãos.

Não é por outro motivo que Portugal, ao adotar o Código de Registo Empresarial, fez previsão expressa da possibilidade de arquivamento de documentos, denominado “registro por depósito”, pelo qual se procede o “mero arquivamento dos documentos que titulam factos sujeitos a registro” (Antunes, 2017, p. 325), sem qualquer exame de qualificação do título, exceto no que diz respeito à cadeia de registros, que repassa total responsabilidade ao apresentante dos documentos os riscos do ato praticado.

Seja como for, a errônea percepção da técnica de registro por arquivamento pode advir não do sistema adotado pelos registros públicos, mas do modo de execução dos serviços e interferências outras que nem sempre pressupõem a necessidade de mudanças radicais do conjunto de elementos dispostos para garantia dos direitos.

No sistema em que se pretende proteger a segurança estática e dinâmica, o Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins necessita de plena profissionalização e estrutura correcional correspondente.

Como ficou anotado anteriormente, o SINREM projetava uma dogmática do arquivamento e atuação uniforme de todos os Órgãos de Registro Público Mercantil, o que deveria incluir uma profissionalização dos respectivos registradores.

Até o momento, no entanto, na maioria dos Estados Membros, o tema não obteve atenção especial dos respectivos governos, e a maioria dos servidores que atuam nesses órgãos ainda ocupam cargo em comissão, demissíveis *ad nutum*, sendo o quadro alterado a cada mudança de governo. Falta aos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins o reconhecimento da categoria funcional específica.

Enquanto os registradores de imóveis são selecionados entre profissionais de direito, por rigorosos concursos, os agentes delegados contratados pelas Juntas Comerciais, na sua maioria, ou são empregados públicos, contratados pelo regime celetista, em comissão, ou exercem função de confiança, o que gera, a cada eleição, uma solução de continuidade na atuação do órgão, com certo prejuízo da análise documental, ainda que, na sua maioria, sejam pessoas de denodo profissional evidente.

A formalidade a ser observada durante o juízo de qualificação registral, a partir do exame dos requisitos intrínsecos e extrínsecos dos instrumentos elaborados pelos Empresários e Sociedades Empresárias, cujos arranjos são multifários, além de algumas vezes atípicos, para uma boa garantia dos direitos e efeitos jurídicos pretendidos, requer minimamente uma também boa carga de capacidade técnico-jurídica equiparável aos registradores concursados, na forma do que exige a Constituição Federal, no seu artigo 236, § 3º.

Ainda que, na técnica de registro por arquivamento, atribua-se aos analistas a mera conferência dos requisitos legais dos documentos, segundo instruções normativas editadas pelo DREI, vale lembrar que o órgão federal ainda não assumiu o papel de estabelecer tecnicamente os atos e os requisitos legais a serem conferidos.

Na tentativa de preencher claros legislativos e solucionar problemas corporativos, transformou os Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins em agentes de medidas administrativas de solução de conflitos, o que não se insere em sua atribuição.

As distorções agravam a situação e mantêm um quadro que se arrasta desde a criação das Juntas Comerciais, pelo então senhor todo poderoso do Reino Português, o Marquês de Pombal.

Apesar da existência de diversas obras sobre os aspectos práticos, jurídicos e correccionais da atividade de notariado e de registro imobiliários e de títulos e documentos, a grande maioria da doutrina comercialista, pelo que se sabe, nem sequer iniciou discussão sobre a depuração da razão dos serviços de Registro Público Mercantil e Atividades Afins exercidas pelas Juntas Comerciais.

No que tange ao primordial escopo de executar o “assentamento dos usos e práticas mercantis”, previstos na Lei nº 8.934/94 e seu Decreto federal regulamentador, nº 1800/96, assim como a enunciação de pressupostos procedimentais para a consecução dos atos e eventos mercantis, infere-se que a gama de acontecimentos que entrelaçaram os atos mercantis e os serviços estatais que os amparavam não projetaram a importância que deles emana.

A deficiência é sentida principalmente em face da modernização e da adoção do princípio da legitimação registral, que expressa um sistema de proteção de direitos.

É oportuno lembrar que, antes do início do século XVIII, havia uma intervenção na atividade empresarial, mediante outorga estatal.

Segundo magistério do Professor Modesto Carvalhosa (2022, p. 53-54) em que “[...] a primeira sociedade anônima criada em 1649 – a Companhia da Junta do Comércio ou Companhia Geral do Comércio para o Estado do Brasil, extinta em 1720, foi sucedida pela Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão”.

Esgotada a fase de outorga estatal, pelo regime da concessão administrativa, passou-se à formalidade documental da qualificação jurídica dos atos pertinentes ao registro mercantil:

[...] Se os ingleses demoraram a abandonar o sistema de outorga, posteriormente a liberalização ocorreu ali de forma mais rápida. Em 1844, o *Joint Stock Companies Act* introduziu dois princípios fundamentais na disciplina atual das companhias, a saber, a atribuição da personalidade jurídica a toda sociedade inscrita no competente registro de mercantil e o reconhecimento da publicidade como a principal forma de lutar contra fraudes, criando o *Registrar of Companies* (2022)

[...] Além da liberdade de constituição, a Lei prussiana de 1870 trouxe evoluções inexistentes na Lei francesa. Por exemplo, ela tornou obrigatória a inscrição em registro mercantil e a criação de Assembleia Geral de acionistas [...] (pg. 58, grifos apostos, cf. ob. cit.).

[...] Nessa mesma linha, na Itália, o Código Comercial de 1882 trouxe poucas inovações, tendo, principalmente, substituído a autorização administrativa *a posteriori* por uma análise judicial de regularidade extrínseca do ato constitutivo da sociedade anônima, necessária para que tal ato pudesse ser arquivado no competente registro mercantil, a exemplo do Direito alemão. [...] (pgs. 58/59, cf. ob. cit., grifos apostos)

[...] No Brasil, a liberalização do processo de constituição de sociedade anônimas foi inaugurada pela Lei de 1882. Essa Lei, baseada na legislação francesa, impunha, em contrapartida à liberdade de constituição, maiores requisitos de publicidade e responsabilidade dos administradores, como a possibilidade de acionistas processarem diretamente os administradores por violação da Lei ou do Estatuto Social(...).Ao regime de privilégios e de concessões e àquele de liberdade absoluta segue-se o sistema de liberdade regulada ou normativo de constituição de companhias. Essa regulamentação positiva estabelece o sistema de publicidade do ato constitutivo, pela sua inscrição no Registro Mercantil [...] (pg. 59, cf. ob. cit., grifos apostos).

As Constituições brasileiras anteriores à atual, que remontam à época da instituição do Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil (1822-1823) e do Conselho de Estado (1823-1834) buscavam a ampliação interna da mercancia, que já era autorizada por meio das mesas de inspeção, nascidas em Portugal, o que evidenciava que a concepção do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, outrora, não recebeu rudimentares contornos científicos de juridicidade indispensáveis à execução do serviço.

Em breve digressão, é possível resgatar, por exemplo, que a parte segunda do Código Comercial (Lei nº 556, de 25 de junho de 1850) realça o alto interesse de proteção de direitos expresso pelo então Registro do Comércio, cujas normas estabeleciam:

[...] Art. 472 - Os créditos provenientes das dívidas especificadas no artigo precedente, e nos nºs 4, 6, 7 e 8 do artigo nº. 470, só serão considerados como privilegiados quando tiverem sido lançados no Registro do Comércio em

tempo útil (artigo nº. 10, nº 2) e as suas importâncias se acharem anotadas no registro da embarcação (artigo nº. 468) (grifos apostos);

[...] Art. 474 - Em seguimento dos créditos mencionados no artigo nºs 470 e 471, são também privilegiados o preço da compra do navio não pago, e os juros respectivos, por tempo de 3 (três) anos, a contar da data do instrumento do contrato; contanto, porém, que tais créditos constem de documentos inscritos lançados no Registro do Comércio em tempo útil, e a sua importância se ache anotada no registro da embarcação. (grifos apostos)

Art. 568. As cartas de fretamento devem ser lançadas no Registro do Comércio, dentro de 15 (quinze) dias a contar da saída da embarcação nos lugares da residência dos Tribunais do Comércio, e nos outros, dentro do prazo que estes designarem (artigo nº. 31) (grifos apostos);

[...] Art. 874 - Pertencem à classe de credores do domínio:

6 - A mulher casada: I. pelos bens dotais, e pelos parafernais que possuíse antes do consórcio, se os respectivos títulos se acharem lançados no Registro do Comércio dentro de quinze dias subsequentes à celebração do matrimônio (art. 31): II. pelos bens adquiridos na constância do consórcio por título de doação, herança ou legado com a cláusula de não entrarem na comunhão, uma vez que se prove por documento competente que tais bens entrarão efetivamente no poder do marido, e os respectivos títulos e documentos tenham sido inscritos no Registro do Comércio dentro de quinze dias subsequentes ao do recebimento (art. 31) [...] (Brasil, 1850, grifo nosso).

Capitulada tal digressão, constata-se que as Juntas Comerciais foram concebidas como apêndice de serviço ordinatório de mero expediente, mantidas à margem do amplo regime jurídico-administrativo de “registros públicos”, embora juridicamente já realizassem uma atividade de reconhecimento da categorização do ato mercantil.

Sem lhes reconhecer caráter de organicidade, a publicidade da autonomia da vontade negocial e do comércio jurídico pactuado entre os particulares caracteriza a proeminência de que “[...] [o] Registro Público de Empresas Mercantil e Atividades Afins, observado o disposto nesta Lei, será exercido em todo o território nacional, de forma sistêmica, por órgãos federais, estaduais e distrital, com as seguintes finalidades: I - dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos das empresas mercantis, submetidos a registro na forma desta lei [...].”

Os textos constitucionais à frente reproduzidos reevidenciam o exíguo patamar então ocupado pelas Juntas Comerciais.

CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)

XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos. (grifos apostos)(...) **XXV. Ficam abolidas as Corporações de Officios, seus Juizes, Escrivães e Mestres.** (grifos apostos)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)

Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...)5º legislar sobre o commercio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem publico, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos;(Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926) (grifos apostos) 22. legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica e o processual da justiça federal; (grifos apostos)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)

Art 5º - Compete privativamente à União: (...)XIX - legislar sobre: a) direito penal, commercial, civil, aéreo e processual, registros públicos e juntas comerciais; (grifos apostos)(...)c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem commercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo; (grifos apostos)(...)i) comércio exterior e interestadual, instituições de crédito; câmbio e transferência de valores para fora do País; normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo, podendo estabelecer limitações exigidas pelo bem público; (grifos apostos)

Art 8º - Também compete privativamente aos Estados: I - decretar impostos sobre: (...)e) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual; (grifos apostos)

Art 91 - Compete ao Senado Federal: 1 - colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre: (...)g) comércio internacional e interestadual;

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 19) É assegurada a propriedade das marcas de indústria e comércio e a exclusividade do uso do nome comercial. (grifos apostos);

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937

Art. 23 - É da competência exclusiva dos Estados, salvo a limitação constante do art. 35, letra d: (...)d) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definida em lei estadual; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 3, de 1940) (grifos apostos);e) exportação de mercadoria de sua produção até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados qualquer adicionais; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 3, de 1940)f) indústrias e profissões; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 3, de 1940)

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)

Art 5º - Compete à União:(...) XV - legislar sobre:(...)e) registros públicos e juntas comerciais; (grifos apostos);

CAPÍTULO II - Dos Direitos e das Garantias individuais

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:(...) § 18 - É assegurada a propriedade das marcas de indústria e comércio, bem como a exclusividade do uso do nome comercial. (grifos apostos)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967

“(…) Art 8º - Compete à União:(…) XVII - legislar sobre:(…)e) registros públicos e juntas comerciais; CAPÍTULO IV - Dos Direitos e Garantias Individuais

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(…) § 24 - A lei garantirá aos autores de inventos Industriais privilégio temporário para sua utilização e assegurará a propriedade das marcas de indústria e comércio, bem como a exclusividade do nome comercial (sic) (Brasil, 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, grifo nosso)

Embora os textos constitucionais, e o vigente, apenas mencionem as Juntas Comerciais como serviços, a promulgação da Lei Federal nº 8.934/1994 e do Decreto Federal regulamentador, Decreto nº 1.800/96, foram estabelecidas formas conceituais, cânones organizacionais e de composição, assim como procedimentos inerentes ao aspecto funcional jurídico-administrativo, com vistas à realização do serviço de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Esta realidade de atuação administrativa das Juntas Comerciais, sob a supervisão do órgão de controle finalístico, sobrepôs-se independente das dialéticas que ainda perduram, e se intensificam, em vista da formulação de noções modernas sobre quais seriam as concepções doutrinárias definidoras da conceituação do serviço público.

Sob essa perspectiva, os atos de registro mercantil, para cuja formação concorre unicamente a vontade dos particulares, ainda assim dependem da ulterior prestação do serviço público ao crivo das Juntas Comerciais, o qual, como em qualquer situação jurídica ou factual, é propenso a transformações.

Tais diplomas legais culminaram em outra necessidade legiferante, institucionalizar a Lei do REDESIM (Lei nº 11.598/2007), para efetivamente cumprir o escopo da simplificação e modernização do ambiente de negócios.

4.2 Padronização e harmonização da técnica de registro para arquivamento de documentos nos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins e sua qualificação registral

As providências para padronização e harmonização do arquivamento e a atuação harmônica dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins pressupõem efetiva aplicação dos princípios e regras dos Registros Públicos.

No diálogo das fontes, a Lei, nº 6.015/73 é explícita em estabelecer os princípios e o regramento do Registro Público Civil, atribuindo à lei específica, no caso, à Lei nº 8.934/94, a

disciplina do Registro Público Mercantil que, antes de ser mercantil, deve ser também encarado como Registro Público.

Desde os primeiros passos ensaiados no Brasil, para a criação de um Sistema Nacional de Registro Mercantil, na época do primeiro reinado, foram estabelecidos os atos de inscrição e matrícula dos comerciantes, conhecidos como medidas executivas em prol da atividade privada.

E a execução do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, que tem por finalidade específica conferir autenticidade, publicidade, segurança jurídica e eficácia perante terceiros, obedece, igualmente, aos princípios do Registro Público.

Afrânio de Carvalho (1997), Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em Comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 29.03.1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994, assevera que o “Registro é um termo genérico que cobre vários termos específicos” (2017, p.109).

Em vista disso, cai como luva a ordem inserida na Lei nº 8.934/94, que determina, primeiro, a consumação da padronização de arquivamento mercantil, seguida da harmonização da atuação dos órgãos de registro mercantil e atividades afins.

Vale dizer, além do inventário de termos e normas aplicáveis, a padronização e harmonização da atuação dos órgãos são imperativas.

Disciplinado o Registro Público Mercantil e Atividades Afins, pela Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1.994, o registro, ao que consta do artigo 32, compreende, a:

[...] matrícula e seu cancelamento: dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns-gerais; O arquivamento: a) dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativas; b) dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;c) dos atos concernentes a empresas mercantis estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil; d) das declarações de microempresa; e) de atos ou documentos que, por determinação legal, sejam atribuídos ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins ou daqueles que possam interessar ao empresário e às empresas mercantis; a autenticação dos instrumentos de escrituração das empresas mercantis registradas e dos agentes auxiliares do comércio, na forma de lei própria (Brasil, 1994).

Por força, ainda, do mesmo dispositivo legal, “os atos, os documentos e as declarações que contenham informações meramente cadastrais serão levados automaticamente a registro se puderem ser obtidos de outras bases de dados disponíveis em órgãos públicos”.

O arquivamento de documentos que contenham atos dos Empresários e ou Sociedades Empresárias, ou que sejam do interesse destes, reclamam uma análise da qualificação registral do instrumento, antes do efetivo registro, quando também são checados os princípios que regem a atividade, antes do conhecimento da sua forma e conteúdo por terceiros.

Sem que se tenha encontrado obra que trate especificamente do assunto, o arquivamento de documentos produzidos por Empresários e Sociedades Empresárias, ou mesmo aqueles que se pretendem ser de interesse deles e que podem ser apresentados a registro, minimamente devem estar, depois de parametrizados os termos e procedimentos utilizados, sujeitos aos princípios da legalidade, especialidade, continuidade e instância do registro.

E, embora o rol de princípios registrais possa ser sempre alongado, no campo da hermenêutica jurídica, sem este mínimo exposto, seria uma temeridade consumir o arquivamento de documento que não lhes obedeça.

Para Afrânio de Carvalho (1997), o princípio da legalidade, que também pode ser entendido como da legitimidade, pressupõe a validade do arquivamento e da inscrição, no âmbito do Registro de Imóveis, e “depende da validade do negócio jurídico que lhe dá origem e da faculdade de disposição do alienante”.

No Direito brasileiro, o arquivamento, “tanto em relação às partes como em relação a terceiros, não tem a virtude de limpar o título que lhe dá origem, sanando vícios jurídico-materiais que o inquinam, nem de suprir a faculdade de disposição”, ou seja, “não passa uma esponja no passado, não torna líquido o domínio ou qualquer outro direito real” (Carvalho, 1997, p. 225).

Submetido ao princípio da legalidade, o arquivamento, no Registro Mercantil, “embora tenha efeito constitutivo, não o tem saneador, precisamente porque ocupa o lugar da tradição em virtude da qual o alienante não transmite senão o direito que lhe assista, pelo que, se nenhum lhe assiste, nenhum transmite (Carvalho, 1997, p. 225).

Entendido o efeito constitutivo da publicidade do arquivamento, com carga declaratória proeminente da situação das pessoas individuais ou coletivas, ao titular do direito dele decorrente não aproveita “a presunção criada em seu benefício, a não ser para deslocar para o verdadeiro titular o ônus da prova, porquanto essa presunção, como qualquer outra, cede à prova contrária” (Carvalho, 1997, p 226).

A questão que se põe, no exame prévio da legalidade dos títulos apresentados à arquivamento, é aquela que o autor citado propõe na seara do direito civil, de que ela “visa estabelecer a correspondência entre a situação jurídica e a situação registral, de modo que o público possa confiar plenamente no registro (*sic*)” (Carvalho, 1997, p 226).

Em “Notas Y Semblanzas”, La Revista de Jerónimo Gonzáles, sobre o princípio da legalidade:

A excepcional importância que nos sistemas germânicos se concede à inscrição e às vantagens indiscutíveis que outorga a terceiros adquirentes leva a uma rigorosa censura dos atos inscritos, a uma espécie de juízo hipotecário, baseado nos documentos apresentados e sobre dados registrais, que assegure o paralelismo entre o assento e a realidade jurídica. Assim começa o autor o estudo da qualificação registral, publicada em 1927, de onde se desenvolve amplamente a matéria.

Sobre a natureza da qualificação registral, diz-se que o registrador exercita nesses momentos uma dupla função: função judicial, quando de conhecimento da causa, para efeitos de inscrição, decide sobre a existência e alcance do direito, e o caráter patriarcal, quando adverte aos interessados os defeitos que precisar ser saneados no instrumento. A par que um juiz territorial, desempenha um ofício nobre. (tradução livre, p. 1925)

Por sua vez, o princípio da especialidade pressupõe que o arquivamento deve ter um objeto preciso e individualizado. No caso do Empresário, haverá sempre um ato de vontade que dispõe do patrimônio com o qual irá fazer girar o seu negócio, enquanto na sociedade empresária haverá de ser individualizada a participação de cada um dos sócios na condução do negócio, que tem igualmente um patrimônio especializado.

Ainda em “Notas Y Semblanzas”, na Revista de Jerónimo González, o autor diz que a especialidade é o complemento da publicidade, porque, por sua natureza, impõe exata descrição e determinação precisa do conteúdo, limitação, condição e intervalo dos direitos reais.

Já o princípio da continuidade, revelado por Afrânio de Carvalho, é o “que se apoia no de especialidade”, em relação ao direito “adequadamente individuado”, devendo “existir uma cadeia de titularidade à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular”.

Ou ainda como em “Notas Y Semblanzas”, já citada, um encadeamento de sucessor para sucessor, mediante ligamentos formais que registrem uma série de atos de constituição, transferência ou extinção.

O Registro Mercantil se apoia, assim, em uma cadeia lógica de arquivamentos ligados, de modo que o conseqüente deve estar preso umbilicalmente ao antecedente. É o que se pode chamar de dependência lógico-formal dos arquivamentos.

Em Segurança Jurídica e Segurança do tráfico mercantil (Pau, 2003, p. 23), esclarece que:

[...] se se contempla a segurança jurídica desde o ponto de vista do ordenamento jurídico, a questão que se põe é se as relações sociais que abarca são devidamente exaustivas e claras e suas disposições excluem toda má

interpretação, sendo definitiva a sua finalidade: procurar um direito seguro (*ius certum*).

Diz o autor que, neste caso, é “mais preciso falar em segurança do direito que segurança jurídica”.

Mas, quando utilizada a expressão segurança jurídica, na realidade está se fazendo referência a uma situação do sujeito legitimado à segurança do desfrute de um direito (Pau, 2003, p. 24).

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a segurança jurídica só é admissível se estiver conformada à segurança do direito, de modo que a prática de qualquer ato ou contrato só é admitida se houver conformação legal ou se estiver submetida ao princípio da legalidade.

Compreendidos esses princípios que se solidificaram ao longo do tempo em torno da atuação do registrador, a padronização e harmonização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades afins necessariamente passam pela qualificação registral do título apresentado para inscrição, seja ele de constituição, alteração ou extinção.

Harmonizada a atuação das Juntas Comerciais, no que diz respeito à aplicação da qualificação registral, há de se estabelecer os atos passíveis de serem arquivados e seus requisitos que, depois de analisados pelo registrador, no caso o Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, podem então conferir a segurança, a autenticidade, publicação, segurança jurídica e produção de eficácia desejada perante terceiros (cf. norma de regência, artigo 1º, *caput*, da Lei federal nº 8.934/94).

Aliás, nesse aspecto, considerada a técnica de registro por arquivamento, adotada pelo Registro Público Mercantil e Atividades Afins, a ausência de sistematização da atuação das Juntas Comerciais desenvolveu a falsa ideia de que a análise de qualificação registral configura uma intromissão no mérito das transações levadas à inscrição, que permitia que o DREI dispusesse, como antes referido, sobre as exigências a serem utilizadas, quando, na realidade, esse é um ato exclusivo e privativo do Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

São as Juntas Comerciais, que exercem atividade pública de registro mercantil, por delegação da União, as legitimadas para o exame prévio de qualificação registral e verificação dos requisitos intrínsecos e extrínsecos dos atos, de caráter formal, estabelecidos pelos regulamentos expedidos pelo Departamento Nacional de Registro Mercantil e Atividades Afins.

A escorreita atuação, nesse sentido, é primordial para que o Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins possa cumprir a sua finalidade de autenticar o instrumento apresentado, confirmando, com ato de sua autoridade, que o documento apresentado, seja ele de constituição, alteração ou extinção de empresas, tem relativa presunção de verdade.

Uma vez autenticado o documento, há uma qualificação de legalidade formal do instrumento apresentado, seja ela extrínseca ou intrínseca.

A segurança jurídica, por sua vez, libera do risco, ou confere a certeza de que o direito inscrito não será alterado senão por ato de vontade do titular.

E, por fim, a eficácia do direito inscrito pressupõe a capacidade de produzir efeitos jurídicos baseados na certeza dos assentos.

Observadas essas vicissitudes do Registro Público Mercantil, pode-se afirmar que o registro cumpre seus efeitos constitutivos, comprobatórios e publicitários.

O efeito constitutivo vem da necessidade de que o direito precisa ser arquivado para ser demonstrado, na sua quantidade e extensão. É por meio do arquivamento do ato constitutivo do Empresário ou Sociedade Empresária que se demonstra o direito aos benefícios decorrentes da qualidade do Empresário e Sociedades Empresárias, o que promove, assim, o Direito sobre o Desenvolvimento.

E, pelo efeito comprobatório, o registro prova a existência e a veracidade do ato arquivado.

Por sua vez, a publicidade, como já se comentou anteriormente, permite o conhecimento e o respeito ao documento que foi arquivado.

Essas são as bases da harmonização na seara jurídica normativa a ser implementada pelo Órgão Federal, para que o sistema tecnológico decorrente possa efetivamente cumprir o papel primordial do registro que, como já citado por José Renato Nalini (1998, p. 41), tem sentido de que “ao mesmo tempo que realiza uma defesa, serve de elemento de garantia”.

Estabelecida a harmonização de atuação do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, com relação à qualificação registral do título apresentado para arquivamento, conforme coordenação e orientação do Órgão central do SINREM, o DREI pode seguir na tarefa de consolidar os atos a serem praticados para constituição, alteração e extinção das pessoas jurídicas, consubstanciadas em Empresários e Sociedades Empresárias, como se intenta consignar em seguida.

4.3 Especificação dos atos empresariais passíveis de arquivamento e seus requisitos formais intrínsecos e extrínsecos

Providência indispensável em prol da Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas, sob o aspecto prático, é a conscientização conjunta do DREI e das Juntas Comerciais, Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, no sentido de que a execução dos respectivos serviços tenham por finalidade precípua a garantia e a segurança de

que o negócio realizado pelos empresários e sociedades empresárias tenha suas bases arquivadas de maneira segura, inviolável e pública.

O Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins passa ao largo de solucionar questões de fundo da atividade empresária (controle *ex post*).

A escolha do tipo corporativo, de empresário equiparado a pessoa jurídica, sociedade unipessoal limitada, sociedade por cotas de responsabilidade limitada, ou mesmo uma sociedade anônima, diz respeito única e exclusivamente ao âmbito de vontade dos seus instituidores, e as questões internas que envolvem a decisão, desde a instituição até à extinção do tipo jurídico, só interessam aos envolvidos no negócio.

Desde a sua certidão de batismo, o Registro Mercantil, em épocas que a autorização do exercício da atividade mercantil era concessão do monarca, o intuito sempre foi o de manter o arquivamento dos documentos elaborados por aqueles que exerciam a atividade, não como meio de se imiscuir na forma de atuação, ou mesmo de interferir em relações com terceiros, mas de tornar conhecida a atividade desenvolvida e mensurar a responsabilidade decorrente do ato de instituição da atividade mercantil.

Embora passados séculos desde a instituição desses registros, os princípios que regem o registro mercantil são os mesmos, e a sua finalidade foi reforçada no sentido de dar segurança, autenticação, publicidade, segurança jurídica e eficácia dos atos praticados em relação a terceiros.

A profusão de normas e a ausência de profissionalização do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, seguido do esquecimento de que se trata antes de Órgão de Registro Público, têm trazido grandes dificuldades para o atual exercício dos serviços respectivos.

À guisa do que já se acentuou anteriormente, para um futuro que se espera próximo, depois de estabelecida a atuação padronizada e harmônica dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, no que diz respeito à qualificação registral, a enumeração dos atos de constituição, alteração e extinção das empresas e sociedades empresárias pelo DREI é providência que se deve seguir.

Ao órgão federal cabe também esclarecer sobre forma e requisitos extrínsecos e intrínsecos dos documentos apresentados para arquivamento, a serem exigidos no âmbito das Juntas Comerciais, que atuam na execução dos serviços de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Como Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, as Juntas Comerciais, além da verificação da qualificação registral dos títulos apresentados, agem de forma objetiva e, por arquivar documentos elaborados pelos Empresários e Sociedades Empresárias, não

podem ultrapassar o limite da verificação da forma e dos requisitos extrínsecos e intrínsecos estabelecidos pelo Órgão Federal, competente para coordenar e orientar a execução desses serviços no âmbito dos Estados Membros.

Estabelecido o ato a ser praticado, o Órgão Federal estabelece a forma e os requisitos a serem observados pelo instrumento a ser elaborado pelo Empresário ou Sociedade Empresária e, uma vez apresentado perante às Juntas Comerciais, se estiverem em boa ordem, devem ser recebidos para arquivamento.

Os Empresários, pessoas físicas ou jurídicas, que praticam habitualmente a atividade econômica empresarial são dotados de personalidade jurídica e cuja constituição é traduzida em documento que lhes dá legitimidade, se houver o arquivamento no Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Se um empresário deseja se estabelecer sem outro sócio, pode constituir empresa individual ou sociedade unipessoal, praticar ato de vontade próprio e preencher documentos e declarações conforme legislação vigente.

Já as sociedades empresárias são formadas por um ou mais sócios e, de acordo com sua constituição, por contrato, podem ser: Sociedade em Comandita Simples, Sociedade em Nome Coletivo ou Solidárias, Sociedade por Cotas de Responsabilidade Limitada, Sociedade em Comandita por Ações e Sociedades Anônimas.

Constituídas, qualquer modificação que se faça no contrato social das sociedades, não se tratando de sociedade por ações, deve ser traduzida em alteração contratual, instrumento hábil que concretiza a vontade dos sócios.

Na sociedade por ações, os requisitos de constituição e demais atos seguem disposições da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Realizados os procedimentos para subscrição das ações, que pode ser pública, dependendo do tipo de sociedade, fechada ou aberta, respectivamente, verificado o capital integralmente subscrito e depositado em banco o valor das entradas, seguem-se assembleias gerais ordinárias, para posterior apresentação dos estatutos perante o Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

É importante consignar, com relação às Sociedades Anônimas Abertas, que as Juntas Comerciais não controlam fluxo de ações, o que deve constar dos diversos livros societários, arquivados na própria companhia, conforme artigo 100, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Compete às Juntas Comerciais promover especificamente o registro dos livros, mediante sua autenticação, para que possam seus assentamentos fazer prova perante terceiros, e que seus

diretores possam extrair certidões a pedido de qualquer interessado em defender seus direitos perante a companhia.

É bom lembrar que a guarda dos livros societários, depois de autenticados, constitui arquivo de interesse privado, de consulta aberta aos que efetivamente comprovarem interesse de qualquer espécie.

Estabelecidos os atos empresariais a serem praticados, sua forma e requisitos, sejam eles relativos à composição do instrumento ou clareza e objetividade, constituídos em requisitos intrínsecos e extrínsecos, respectivamente, a serem preenchidos, o registro pode então cumprir sua finalidade que, como já se viu, é de dar garantia aos atos jurídicos das empresas mercantis, autenticidade, publicidade, publicidade e eficácia dos atos empresariais perante terceiros.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, no exercício das atribuições que lhes foram imputadas pela Lei nº 8.934/94, adotou, como já dito alhures, um caráter administrativo-jurídico e funcionalidade híbridos.

O extenso rol de atos e eventos passíveis de registro na Junta Comercial são precedidos de providências administrativas preparatórias de confirmação da verificação da conformidade legal dos documentos apresentados.

A padronização de atuação dos Registros Públicos Mercantis e Atividades Afins pede firme orientação e contínua supervisão do DREI na catalogação da nomenclatura dos atos e eventos preparatórios e antecedentes ao recebimento do documento que se pretende arquivar.

A integração tecnológica exige um rito linear e padronizado, de modo que todos os Órgãos de Registro Mercantil e Atividades Afins atribuam a mesma nomenclatura aos eventos administrativos e seus códigos de aplicação.

A realidade factual tem demonstrado contraproducente eventos nominados e numerados conforme alvedrio de cada Junta Comercial, ou mesmo impulsionados pela Secretaria da Receita Federal, órgão que ainda não tem papel definido na integração tecnológica aos órgãos de registro, mas que tem tido papel preponderante na formulação e condução das etapas do processo, embora seja figura estranha ao Sistema Nacional de Registro Mercantil.

Conforme já constou, esse procedimento parece desarticular o órgão federal, como já ficou reconhecido no trabalho encomendado pelo Senado Federal, com conclusões já descritas anteriormente.

Salvo melhores considerações, a participação da Secretaria da Receita Federal no processo de padronização e harmonização sistêmicos para integração dos órgãos envolvidos no processo de abertura, alteração e extinção de empresas não encontra base constitucional e legal, ainda que instruções normativas do órgão de arrecadação tenham autodeclarado esse objetivo.

A integração que se pretende será estudada à frente.

4.4 Integração dos Órgãos do Sistema Nacional de Registro Mercantil - SINREM

A proibição do retrocesso social no plano da constitucionalização dos direitos fundamentais do administrado resguarda natureza de norma-princípio consubstanciada na defesa da liberdade pública.

Essa perspectiva do desenvolvimento econômico, como resguardo de liberdade pública, de meados do século passado, derivou da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, pela Resolução nº 2 2200 A (XXI)⁶⁷, quando incluiu, como um dos temas prioritários no mundo, a realização do direito econômico, social e cultural prevista na Declaração Universal do Direito do Homem e no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

As diretrizes citadas, traçadas pela ONU, incluindo a citada e comentada Resolução nº 41/128, que trata da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, confluíram para todo o arcabouço econômico constitucional brasileiro quando, desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, se aplica à federação como um todo, ainda que se tenha previsto de três níveis de governo.

Necessitando-se encontrar uma fórmula para garantir a livre iniciativa e os interesses do cidadão, que inclui a melhoria do ambiente de negócios, no que se refere ao Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, a Lei nº 11.598/07, que instituiu a REDESIM, parece não ter compreendido a realidade das prescrições constitucionais e legais dos Órgãos e Agentes envolvidos.

Organizada a República Federativa do Brasil em União indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, com fundamentos que incluem a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e pluralismo político, a arquitetura de integração desses níveis de governo devem se desenvolver para atingir os objetivos fundamentais da República.

Embora retrate uma rigorosa repartição de competências constitucionais e materiais, estabelecidas no texto, a cada ente federado, a República Federativa do Brasil procura cambiar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para alcançar a justiça social pretendida pela Ordem Econômica instaurada pelo artigo 170, da Magna Carta.

⁶⁷Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 (*sic*) - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm

Garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir a marginalização e desigualdades sociais e regionais, para promoção do bem de todos, perpassa por expungir hipótese de lesão a preceito fundamental ou pechas de inconstitucionalidade por infração à regra de competências originárias, notadamente a aspectos da livre iniciativa da atividade empresarial.

Todos esses fundamentos e objetivos, como já consignado, claros e expressos na Constituição, densificam, com a mesma natureza pétrea, os princípios gerais da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme ditames da justiça social, sobretudo com tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país.

Justamente sob essa perspectiva, o Registro Público Mercantil e Atividades Afins tem como fundamento republicano dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia aos atos de empresários e sociedades empresárias, para permitir que sejam conhecidos os atos ou contratos de constituição de Empresários e Sociedades Empresárias.

Uma vez inscritos no órgão, passam a ter o direito potestativo de exercer imediatamente a atividade econômica eleita e gozar das prerrogativas daí decorrentes, desde que observada a lei de regência, e obrigações administrativas consectárias, tais como a viabilidade locacional ou a lei de uso e ocupação do solo, e a validação cadastral perante os Órgãos de fiscalização, além do licenciamento.

Dá a necessidade da eficaz integração dos Órgãos envolvidos, que estão obrigados a integrar o Sistema Nacional de Registro Mercantil e Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, ainda que a Lei citada, em seu artigo 2º, tenha estabelecido equivocada voluntariedade de adesão para órgãos, autoridades e entidades não federais:

Art. 2º Fica criada a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM, com a finalidade de propor ações e normas aos seus integrantes, cuja participação na sua composição será obrigatória para os órgãos federais e voluntária, por adesão mediante consórcio, para os órgãos, autoridades e entidades não federais com competências e atribuições vinculadas aos assuntos de interesse da REDESIM.

Na perspectiva do Sistema Nacional de Registro Mercantil, o Departamento Nacional de Registro do Comércio, atual Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, além da padronização e harmonização da atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, seria também o condutor de um sistema responsável pela integração dos

dados coletados dos Empresários e Sociedades Empresárias, que arquivam documentos de constituição e ou alteração arquivados.

Nessa linha de atuação, a Resolução CGSIM nº 25, de 2011⁶⁸, prospectou um fluxo padronizado de três etapas: de viabilidade, de coleta de dados para o registro e inscrição tributária e de licenciamento.

Na etapa de viabilidade, o empreendedor vai consultar, perante o município, a possibilidade de funcionamento da atividade eleita no local escolhido, quando o ente municipal, observadas as disposições da lei de uso e ocupação de solo local, vai responder ao questionamento, para liberar o procedimento para seguir à segunda Etapa.

Na segunda etapa, de planejamento, a ideia era coletar os dados para registro e inscrições tributárias referentes à atividade eleita.

Faz-se a checagem do cadastro da pessoa física que pretende atuar como empresário ou constituir uma sociedade. É a fase em que os órgãos de arrecadação, além de analisar eventuais empecilhos ao exercício da atividade, passam a conhecer o administrador ou gerente responsável pela condução dos negócios e seus eventuais representantes, autorizados a procederem eventuais alterações e extinção.

Com a concessão da inscrição no CNPJ, o empresário ou sociedade empresária passa para a terceira etapa, de licenciamento da atividade empresária.

À conta do mundo informatizado, que já se consolidava à época, a edição da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, pretendeu compactar o processo dos órgãos e entidades responsáveis legalmente pelo registro e legalização de empresas, integrando inscrições das fazendas públicas, licenciamentos ambientais e autorizações, além de baixas das empresas, com única entrada de dados, e de documentos, por intermédio da internet.

O sistema tecnológico apontado, que pede ser institucionalizado, à guisa de um tutorial, e veiculado, com a participação de todos os órgãos envolvidos, teria, necessariamente, a coordenação do órgão federal responsável pela padronização e harmonização dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, o DREI.

Aliás, a mudança de Departamento Nacional de Registro de Comércio para Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração não parece deixar dúvidas desse intento.

⁶⁸ Dispõe sobre parâmetros e padrões para desenvolvimento do modelo de integração da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM - <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=112332&visao=compilado>

A partícula ‘integração’ prospectava a definição de um fluxo linear, com orientações jurídico-administrativa de caráter geral, classificações econômicas, pesquisas prévias de viabilidade, coleta eletrônica dos dados nos órgãos competentes para os tipos jurídicos e negócios a serem constituídos, inscrições tributárias e licenciamento ambiental, tudo num único sítio.

Embora a proeminência do órgão arrecadador, por meio da instituição do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, tenha imposto a utilização majoritária dos eventos em detrimento aos atos pertinentes ao Registro Público Mercantil, o certo é que a integração demandava caminho inverso.

Com o estabelecimento do hibridismo das Juntas Comerciais, conhecidos hoje como Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, deve-se lembrar que a identificação das pessoas individuais ou coletivas, que exercem atividade empresarial, eram norteadas pelo NIRE - Número de Identificação de Registro Empresarial.

Para cada Junta Comercial, havia uma série de números atribuídos às pessoas individuais ou coletivas, sob a detenção finalística do então DNRC, hoje denominado DREI.

Descontinuado o sistema de identificação, e atualizada a identificação das pessoas jurídicas, inicialmente pela instituição do Cadastro Geral de Contribuintes e, posteriormente, com a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, quando da edição da Lei da REDESIM, ainda que se tenha imposto obrigatoriedade da adesão dos órgãos federais, a facultatividade de participação dos demais entes ficou restrita apenas quanto ao meio de integração escolhida, se por convênio ou outro instrumento legal disposto.

Não se admite, diante das disposições constitucionais já comentadas exaustivamente, que, depois de impor fundamentos e princípios informadores da ordem econômica para a consecução da Justiça Social, os demais entes e entidades estaduais e federais ignorem as normas constitucionais e a própria lei nº 11.598/07 que, em seu artigo 4º, estabelece:

Art. 3º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades que compõem a REDESIM deverão considerar a integração do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas e articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, buscando, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário (Brasil, 2007).

A ausência de concretização das ações conjuntas sistêmicas, mediante consórcio público ou outro instrumento administrativo, bem como a superposição do órgão arrecadador, que não obteve supremacia no processo, constitui ilegalidade e expõe a inconstitucionalidade quanto à

ausência de clareza na obrigatoriedade do cumprimento dos objetivos de integração de todos os entes, autoridades e entidades envolvidas.

Ao considerar a subscrição da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, pela República Federativa do Brasil, há de se soerguer a redação do artigo 8º, daquele documento:

Artigo 8º

Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais

Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos. (ACNUDH, 1986).

É dever das nações adotarem medidas, em nível nacional, para realização do desenvolvimento, tanto de administração quanto administrativas.

Nesse sentido, o artigo 39, § 7º, da Constituição Federal, impõe explicitamente à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, a “aplicação de recursos orçamentários” para “modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público” (Brasil, 1988).

Inexplicável a ausência de providências conjuntas, no sentido de facilitar a abertura, alteração e extinção de empresas, quesito esse considerado deficiente na economia brasileira, em relatório do Banco Mundial, e que promoveu a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Vale relembrar, também, que o artigo 218 da Carta Magna determina ao Estado a promoção e incentivo da capacitação tecnológica e a inovação, inclusive estimulando e fomentando a “articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo”.

E, ainda, no plano infraconstitucional, a já citada Lei, nº 10.973/2004 impõe a “promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre setores público e privado e entre empresas”, de suma importância para a Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios no país, e assume cada órgão, autoridade ou ente as funções que lhes forem correlatas, segundo competências preestabelecidas em lei (Brasil, 2004, cap. I, art. 1º, inc. V).

A ausência de obrigatoriedade da integração dos entes estaduais e municipais, diante do quadro normativo exposto, somada aos fundamentos e princípios da República, parece já

apontar para uma inconstitucionalidade por omissão das autoridades, órgãos e entes, no sentido de assumirem suas posições e competências legais para a prestação de ações estatais positivas.

Conforme já colacionado, sobressai a lição de George Jellinek, já comentada anteriormente, ou seja, exige-se, no caso, uma conexão coordenada de ações estatais, com graus de reconhecimento e aceitação das suas limitações e exercícios, em prol do alcance do bem comum, indicado na exposição de motivos da Lei nº 8.934/94.

4.5 Certificação digital e segurança das informações

Na intenção de facilitar a comunicação entre Órgãos públicos, bem como entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado e aqueles, mediante comunicação segura e eletrônica, a regulamentação dessas transições, no Brasil, foi consumada pela edição da Medida Provisória nº 2002-2, que se manteve em vigor em face do disposto na Emenda Constitucional nº 32.

A Medida Provisória nº 2002-2 instituiu a ICP-Brasil (Instituto de Chaves Públicas Brasileiras), traduzindo aquilo que internacionalmente é conhecido como “Ideal Customer Profile”.

O Órgão, ligado à Presidência da República, tem por fim “[...] garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras” (Brasil, 2001, art. 1º).

Pela mesma medida provisória, o Instituto Nacional de Tecnologia e Informação – ITI -, foi transformado em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, passando a se constituir na “Autoridade Certificadora Raiz da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (*sic*)”.

No exercício de suas atribuições, o ITI desempenha atividade de fiscalização, e pode ainda orientar, aplicar sanções e penalidades, na forma da lei.

Do que se extrai da norma mencionada, o sistema tem uma estrutura hierárquica, sendo o Instituto Nacional de Tecnologia (ITI) o primeiro na cadeia de certificação.

Ao que se sabe, “observados os critérios a serem estabelecidos pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, poderão ser licenciados como AC e AR os órgãos e as entidades públicos e as pessoas jurídicas de direito privado”, *ex vi* do artigo 8.

Dispondo sobre as espécies de assinaturas eletrônicas, a nova Medida Provisória, MPV nº 983, de 16 de junho de 2020, disciplinou as espécies de assinaturas eletrônicas como sendo a simples, a avançada e a qualificada (Brasil, 2020b).

As primeiras serão utilizadas para transição de informações não protegidas, sem ostentar garantia de autenticidade e integridade; as assinaturas avançadas, que são reconhecidas de maneira unívoca, serão utilizadas para informações protegidas, incluindo o registro dos atos perante a Junta Comercial e as assinaturas qualificadas, que podem ser utilizadas em qualquer hipótese, e serão obrigatoriamente utilizadas pelos Chefes de Poderes e Órgãos Públicos.

Para o caso da Autarquia, possibilitou-se a adoção da assinatura eletrônica avançada, a depender de ato do gestor, já que o artigo 3º dessa nova Medida Provisória estabelece que “ato do titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada ente federativo estabelecerá o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em documentos e transações em interação com o ente público” (Brasil, 2020b).

Dentro desse panorama, nasce o interesse em disciplinar a utilização das assinaturas avançadas, porque a assinatura simples não tem utilização ajustada aos serviços de Registro Público Mercantil e Atividades Afins. Por outro lado, a assinatura qualificada já vem sendo utilizada desde há muito pelas Juntas Comerciais em suas relações com pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

Pela medida provisória, o ITI “poderá atuar em atividades dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos relacionadas à criptografia, às assinaturas e identificações eletrônicas e às tecnologias correlatas, inclusive àquelas relativas às assinaturas eletrônicas simples e avançadas” (Brasil, 2020b, art. 5º).

Como os Órgãos de Registro Público Mercantis e Atividades Afins já possuem corpo próprio de servidores da área da tecnologia da informação, o que inclui empresas contratadas para programação, cabe a elas a orientação do que melhor atende às necessidades.

Até pela ausência de orientações do Órgão federal a respeito de como seria implementada a assinatura avançada, reclama-se que o ato praticado seja seguro, com possibilidade de conferência dessas assinaturas pelos analistas do Órgão de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Ausente uma diretriz firmada a respeito de como se daria a atuação do ITI, resta importante enfatizar que outras entidades, desde que autorizadas, podem atuar em relação à criptografia e demais itens relacionados, mas caberá ao órgão cercar-se de todas as garantias, para que essa entidade privilegie a autenticidade e integridade do ato praticado perante o Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Outro ponto importante é que essas entidades disponibilizem aos assessores e analistas os modos de conferência segura das assinaturas, como forma de, se não impedir, minimizar as fraudes no âmbito da Autarquia.

De toda forma, parece já estar consolidado o direito do usuário de ver facilitada a regularização e legalização de empresas, assim como o dever do gestor de cercar-se de toda a segurança na prevenção de fraudes.

Caso não haja orientação do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, a orientação dos servidores e empresas contratadas será de extrema necessidade.

Imprescindível é deixar clara a decisão de utilizar ou não a assinatura avançada.

Se houver opção pela sua utilização, além da orientação da Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, o departamento de Tecnologia da Informação local pode, se for o caso, cadastrar as empresas certificadoras no *site* da Junta Comercial, o que garante a segurança na verificação da veracidade das assinaturas eletrônicas correspondentes.

E todo esse novo modelo tecnológico deve se ajustar à Lei Geral de Proteção de Dados.

A disseminação do capitalismo transnacional, os avanços tecnológicos aliados à integração do mundo globalizado, o conhecimento, dados e informações passaram a representar enorme potencial de municiamento para a formulação de novos modelos de negócios da economia digital.

O grande impulso inovador nas complexas relações mercantis acentua a preocupação quanto à proteção e garantia dos direitos humanos fundamentais, que passaram a ser contundentemente celebrados e recomendados a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no âmbito da Organização das Nações Unidas do pós-guerra, mais precisamente no ano de 1948⁶⁹.

⁶⁹**Unicef.Org/brazil: Preâmbulo** - Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que mulheres e homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum, Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, Considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, Considerando que os Países-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano e a observância desses direitos e liberdades, Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso, Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela

Quando a economia digital evolui, adicionada à crise sanitária do Corona Vírus, revivesce a necessidade de mais concreta aplicação das tecnologias digitais nas diversas áreas, incluindo-se aí a garantia da manutenção de um equilíbrio entre os efeitos da inovação e da aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil.

As *Big Techs*, assim denominadas as plataformas digitais que coletam dados pessoais, já vinham atuando num amplo debate de técnicas para observação, registro e estímulo dos indivíduos, desde que a cultura da digitalização começou a se firmar, principalmente nos Estados Unidos da América e Europa.

Nesse arcabouço descrito, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, impõe para o Brasil novas regras para o “tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural” (Brasil, 2018, art. 1º).

De interesse nacional, a supracitada Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) deve ser observada também pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, já que, como foi demonstrado, dispõe sobre o “tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”, *ex vi* do artigo 1º e seu parágrafo único.

A Lei, como se vê, tem o objetivo certo de garantir os direitos fundamentais, como a privacidade, a intimidade, a honra, o direito de imagem e do citado princípio da dignidade da pessoa humana, como previsto na Constituição Federal.

Newton De Lucca e Renata Maciel (2019), ao analisar a lei, consignam:

[...] [e]m um balanço geral, no entanto, é possível destacar importantes avanços na edição da LGPD, cujos fundamentos, conforme art. 2º, são o respeito à privacidade; à autodeterminação informativa; a liberdade de expressão; de informação; de comunicação e de opinião; a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; o livre desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais [...] (p. 44)

adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. **Artigo 12** Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

No mesmo sentido, a tese de Renata Capriolli cita os autores referidos:

[...] [s]obre o impasse relativo ao enquadramento jurídico da matéria, De Lucca e Maciel elucidam que a ideia de privacidade se encontra indissolúvelmente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana e, por isso, é inserida de modo inquestionável entre os direitos da personalidade. Para os autores, os esforços investidos na discussão sobre os direitos da personalidade serem oriundos de uma cláusula geral ou serem constituídos por intermédios de suas diferentes espécies são de pouco serventia [...] (De Lucca; Maciel, *apud* Queiróz, 2021, p. 20)

Não se restringe apenas à proteção de quem se utiliza de meios eletrônicos para obtenção de serviços e bens mediante o fornecimento de informações pessoais, mas também a resguardar informações físicas, ainda que sejam elas cada vez mais diminutas. Ademais, Patrícia Peck Pinheiro (2023, p. 26), em comentários ao regulamento, afirma que: “a lei brasileira não protege somente os dados pessoais nos meios digitais”, porque se estende aos meios físicos ainda existentes.

A lei é um desafio inusitado para a Administração Pública e, como será estudado adiante, em especial para o Registro Público Mercantil e Atividades Afins, a cargo das Juntas Comerciais nos Estados da Federação.

Disciplina o tratamento de dados, que consiste no manuseio de toda ordem de dados pessoais, desde a coleta até o seu descarte, com o objetivo de proteger a privacidade das pessoas.

Todos aqueles que tratam dados, incluindo, como dito, a Administração Pública, por seus Órgãos, não só têm o dever de proteger a privacidade das pessoas, como também de estabelecer regras para que os dados dessas pessoas sejam tratados sem o perigo da injustificada invasão da privacidade.

No âmbito federal, sinteticamente, a lei segue diretrizes do Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019⁷⁰ e, além de organizar a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública federal, abre um diálogo com normas setoriais.

Entre as normas, inclui-se a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/2011⁷¹, que garante o conhecimento dos dados públicos nas três esferas de governo, e o

⁷⁰Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10046.htm

⁷¹Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5 [...] - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

marco civil da internet, veiculado pela Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014⁷², que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil.

Fundado no princípio da finalidade, o propósito de tratamento de dados na LGPD deve advir de interesses legítimos, explícitos e bem informados ao titular, sem possibilidade de alteração posterior, conforme dispõe o artigo 6º, inciso I (Brasil, 2018).

No setor público, a finalidade da lei se relaciona principalmente com a execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, ou regulatória, do controlador.

De qualquer modo, ainda que o consentimento do titular do dado seja uma exceção, é exigido para casos específicos e claramente expostos ao interessado (Brasil, 2018; 2020c).

O tratamento de dados pode ser realizado por dois tipos de agentes: o controlador e o operador.

O controlador é pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que detém o poder de decidir sobre os dados.

Na administração pública, o controlador é pessoa jurídica, órgão, ou entidade detentora do poder de decisão sobre os dados coletados. O operador, por sua vez, é pessoa natural ou jurídica, pública ou privada, que utiliza dados para operação em nome do controlador, ainda que por contrato ou instrumento congênere.

O tratamento de dados, como consta do Guia de Boas Práticas da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – GovBr), edição 2020, pode ser entendido como qualquer atividade que utiliza dado pessoal na execução da operação: coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, transferência, difusão ou extração⁷³.

⁷²Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil -

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm

⁷³**Acesso** - ato de ingressar, transitar, conhecer ou consultar a informação, bem como a possibilidade de usar os ativos, de informação de um órgão ou entidade, observada eventual restrição que se aplique; **Armazenamento** – ação, ou resultado de manter ou conservar em repertório um dado; **Arquivamento** – ato, ou efeito de manter registrado um dado, embora já tenha perdido a validade ou esgotado sua vigência; **Avaliação** – analisar dado com o objetivo de produzir informação; **classificação** – maneira de ordenar os dados conforme algum critério estabelecido; **Coleta** – recolhimento de dados com finalidade específica; **Comunicação** – transmitir informações pertinentes a políticas de ação sobre dados; **Controle** – ação, ou poder de regular, determinar, ou monitorar as ações sobre o dado; **Difusão** – ato, ou efeito de divulgação, propagação, multiplicação de dados; **Distribuição** – ato, ou efeito de dispor de dados de acordo com algum critério estabelecido; **Eliminação** – ato, ou efeito de excluir, ou destruir dado do repositório; **Extração** – ato de copiar, ou retirar dados do repositório em que se encontrava; **Modificação** – ato, ou efeito de alteração de dado; **Processamento** – ato, ou efeito de processar dados visando organizá-los para obtenção de um resultado determinado; **Produção** – cópia de dado preexistente, obtido por meio de qualquer processo; **Reprodução** – cópia de dado preexistente, obtido por meio de qualquer processo; **Transferência** – mudança de dados de uma área de armazenamento para outra, ou para terceiro; **Transmissão** – movimentação de dados entre dois pontos, por meio de dispositivos elétricos, eletrônicos, telegráficos, telefônicos, radioelétricos, pneumáticos etc.; **Utilização** – ato ou efeito do aproveitamento de dados”

Estabelecidas as exceções à aplicação da lei, em seu artigo 4º e incisos, fica claro que o tratamento de dados não é absoluto nem amplo, de modo que a operação será sempre limitada tanto pelo preceito da boa-fé, quanto pelos princípios previstos no artigo 6º da Lei, como finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

Antes de operar tratamento de dados pessoais, o agente deve certificar-se sobre a sua finalidade, e conferir se ela foi registrada de forma clara e explícita, com propósitos específicos e veiculados da forma mais compreensível possível ao titular das informações ou dados a serem tratados.

Segundo o já comentado Guia de Boas Práticas (LGPD - GovBr), edição 2020, a principal finalidade do tratamento é relacionada à execução de políticas públicas previstas em lei, regulamentos, ou contratos e congêneres.

O tratamento para cumprimento de obrigação legal ou regulatória, pelo controlador, também é hipótese corriqueira no serviço público, sendo, assim, dispensável o consentimento do titular.

No setor público, o tratamento de dados segue as regras dispostas no artigo 23, que estabelecem o procedimento de atuação, bem como no artigo 30, que trata do regulamento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), ambos de forma complementar.

No artigo 7º estão as bases legais do tratamento de dados e seus requisitos. São dez casos de tratamento de dados, mas, em relação ao setor público, destaca-se a previsão do inciso II, para o qual o tratamento de dados deve ser operado para “o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”.

O inciso III, do artigo 7º, revela que o compartilhamento ou transferência de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em lei ou regulamentos, ainda respaldados por ajustes dispostos em lei, exigem expressa comunicação aos titulares dos dados, a ser sempre renovada por ocasião de qualquer alteração nas operações.

A Lei ostenta uma estrutura legal que atribui aos titulares dos dados pessoais direitos relativos ao consentimento, que podem ser exercidos perante os controladores, desde a coleta até a extinção do tratamento dos dados.

Além dos direitos conferidos aos titulares, nos termos do artigo 6º, inciso I a X, que enumeram os princípios a serem observados no tratamento de dados, existem também os direitos específicos elencados nos artigos 7º, incisos I, III e IV, e art. 7º, § 1º, 3º, 5º e 6º; artigo 8º, § 2º, §4º, §5º e § 6º; art. 9º, § 1º, §2º e § 3º; art. 10, § 1º e § 2º; artigo 11, II, c e, § 2º e § 4º; artigo 13, § 1º e § 2º; artigo 15 e 16.

O titular dos dados pode ainda exigir, perante a Administração Pública: “(i) direito de transparência ativa, que se dá pela publicidade dos meios de exercício; (ii) meios de acesso por transparência passiva, com consultas facilitadas; (iii) meios de petição perante a administração com direito de resposta em prazo razoável” (Brasil, 2018).

Em todos os casos, o interessado pode requerer a correção de dados, conforme inciso III do artigo 18, a anonimização dos dados, segundo o artigo 18, IV, a eliminação dos dados, consoante o artigo 18, VI, exceto no caso do artigo 16 e revisão das decisões, *ex vi* do artigo 20.

Importa, no entanto, consignar que, para o atendimento da finalidade e interesse públicos, a LGPD autoriza órgãos e entidades da administração pública a realizar o tratamento de dados pessoais, desde que essa atividade seja informada claramente aos titulares dos dados.

A entidade, ou órgão público, analisando os casos de tratamento de dados, deve observar se a lei autoriza tal ação, avaliando cada novo caso. Conforme a situação, a teor do inciso I, do artigo 7º, pode ser exigido para o fornecimento de consentimento pelo titular.

Para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória, execução de políticas públicas e/ou realização de estudos e pesquisas, não há a necessidade de consentimento, de acordo com o que dispõe o artigo 7º, incisos II, III e IV.

Para caso de execução ou preparo de contrato, deve-se observar o artigo 7º, inciso V, com prévia tomada de consentimento.

Em exercício de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, proteção da vida, ou incolumidade física do titular ou terceiro, tutela da saúde do titular, para atendimento de interesses legítimos do controlador ou terceiro, ou proteção de crédito, como previsto nos incisos VI, VII, VIII, IX e X, dispensa-se o consentimento do titular.

Além da boa-fé, a administração deve observar os princípios fundamentais específicos para tratamento de dados pessoais, como previstos no artigo 6º, da Lei em destaque.

A aplicação da lei deve conformar-se com a atividade sobre a qual será aplicada, porque a proteção da pessoa singular não pode, nem deve, transformar-se em empecilho ao bom desenvolvimento de atividades outras, incluída a atividade empresarial.

O Registro Público Mercantil e Atividades Afins, nesse contexto, e como será analisado em sequência, ao se ocupar da coleta de dados pessoais do empresário, dos contratantes da sociedade empresária, dos auxiliares do comércio e dos seus próprios agentes, fica sujeito à aplicação da lei, nos termos já consignados, incluindo o dever de assegurar a segurança da informação, dentro do sistema em funcionamento e daquele prospectado e estudado adiante.

4.6 Decisão da ADIN nº 6.808 – Distrito Federal - e sua desconformidade com o sistema nacional de registro mercantil

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.808 – Distrito Federal, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, impugnou o artigo 6º e o inciso II do artigo 11-A da Lei nº 11.598/2007, com alterações promovidas pelo artigo 2º da Medida Provisória nº 1.040/21, sob alegação de contrariar o *caput* do artigo 37; *caput* do artigo 62 e inciso IV do artigo 170, e artigo 196, *caput* e inciso IV do artigo 225 da Constituição da República.

[...] Tem-se nas normas impugnadas:

Art. 6º Sem prejuízo do disposto no inciso I do *caput* do art. 3º da Lei nº 13.874, de 2019, nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio, na forma prevista no art. 5º-A, o alvará de funcionamento e as licenças serão emitidos automaticamente, sem análise humana, por intermédio de sistema responsável pela integração dos órgãos e das entidades de registro, nos termos estabelecidos em resolução do Comitê Gestor da REDESIM. § 1º O alvará de funcionamento será emitido com a assinatura de termo de ciência e responsabilidade do empresário, sócio ou responsável legal pela sociedade, que firmará compromisso, sob as penas da lei, de observar os requisitos exigidos para o funcionamento e o exercício das atividades econômicas constantes do objeto social, para efeito de cumprimento das normas de segurança sanitária, ambiental e de prevenção contra incêndio.

§ 2º No termo de ciência e responsabilidade constarão informações sobre as exigências que deverão ser cumpridas antes do início da atividade empresarial.

§ 3º O Comitê Gestor da REDESIM comunicará ao responsável pela integração nos Estados e no Distrito Federal sobre o recebimento de classificação própria prevista em legislação estadual, distrital ou municipal específica, hipótese na qual o sistema aplicará a classificação respectiva em vez da estabelecida pelo Comitê Gestor da REDESIM na forma prevista no *caput* do art. 5º-A.

§ 4º A emissão automática de que trata o *caput* não obsta a fiscalização dos órgãos ou das entidades estaduais, distritais ou municipais competentes.

Art. 11-A. Não poderão ser exigidos, no processo de registro de empresários e pessoas jurídicas realizado pela REDESIM: [...] II - coletas adicionais à realizada no âmbito do sistema responsável pela integração, a qual deverá bastar para a realização do registro e das inscrições, inclusive no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, e para a emissão das licenças e dos alvarás para o funcionamento do empresário ou da pessoa jurídica[...] (Brasil, 2022b, p. 4).

Convertida a medida provisória em lei, a impugnação prosseguiu sob o fundamento de inconstitucionalidade da desconformidade da “concessão automática sem análise humana de alvará de funcionamento e licenças inclusive licenciamento ambiental das empresas enquadradas em atividade de grau de risco médio, além da possibilidade de órgãos de licenciamento solicitarem informações adicionais àquelas já informadas [...]” (Brasil, 2022b, p. 5).

Para o Partido postulante, a REDESIM já se configura órgão consolidado, e somente estariam dispensadas de prévio ato de liberação do poder público as atividades de baixo risco, de modo que a ação governamental, ao estender a providência às atividades de médio risco, revela intenção de flexibilização indevida do procedimento.

Considera a inicial que os graus de risco são estabelecidos em esferas federal, estadual e municipal, dependendo inclusive de classificações dos órgãos a que se sujeitam as espécies de atividades econômicas a serem desenvolvidas.

Ao prevalecer a redação da norma impugnada, as atividades de médio risco estariam ampla e irrestritamente autorizadas a funcionar, independentemente da aferição das suas atividades frente à legislação em vigor, o que infringe os artigos 170, VI; 196 e 225, *caput*, da Constituição Federal, e representa um retrocesso da garantia dos direitos fundamentais, bem como um enfraquecimento do procedimento de licenciamento ambiental.

Em suma, o objeto da ação diz respeito à desconformidade da dispensa de ato público de liberação para atividades de médio risco, quando juntados todos os documentos e informações necessários, e a proibição de exigência de novos esclarecimentos, além daqueles exigidos por lei.

Nessa linha, a Relatora houve por bem acolher parcialmente o pedido da ação para, ao final, propor o seu conhecimento, conferindo interpretação conforme ao artigo 6º-A e ao inciso III do art. 11-A da Lei nº 14.195/2021⁷⁴, em que se converteu a MP nº 1040/2021⁷⁵, que exclui da aplicação desse artigo as licenças, em matéria ambiental, e que se refiram às atividades econômicas classificadas de médio risco.

Seguido pela maioria, o voto da relatora aderiu à tese de um partido político que, sem embargo de compor a casa legislativa, e por consequência seguir todo o processo de criação da lei, mesmo conhecendo toda discussão em torno de sua necessidade, apregoa premissas estruturais e sistêmicas não ajustadas ao Sistema Nacional de Registro Mercantil e à Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Corroborando a ideia de que a REDESIM, regulada pela Lei nº 11.598/2007, é uma “rede de sistemas informatizados necessários para registrar e legalizar o ambiente de negócios”, com interoperabilidade de dados linear e única, o que não corresponde à realidade, intentam disseminar a crença, aos mais ingênuos, de que as bases constitucionais da ordem econômica

⁷⁴Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, sobre a proteção de acionistas minoritários, sobre a facilitação do comércio exterior, sobre o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira) [...] - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114195.htm

⁷⁵https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1040.htm

não são expressão dos vocábulos e palavras utilizados pelos autores da Constituição da República Federativa do Brasil.

Por mais que as ressignificações das palavras sigam proliferando, sobretudo nesses tempos, o fato é que os representantes do povo, reunidos, criaram um “[...] Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, e o bem-estar [...]” que, ao fim e ao cabo, se projetam no literal desenvolvimento (Brasil, 1988, preâmbulo).

Formada a República Federativa do Brasil, pela “[...] União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”, adotou, como seus fundamentos, entre outros, a dignidade da pessoa humana, seguida dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, elegendo por princípio e objetivo mais eloquentes “garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988, título I, art. 1º, inc. III, IV, art. 3º. inc. II, III).

Transpostos esses fundamentos e princípios objetivos para a ordem econômica estabelecida no artigo 170, da mesma Constituição Federal, é despropositado considerar em desconforme a dispensa de ato público de liberação para atividades de médio risco, quando juntados todos os documentos e informações necessárias, e a proibição de exigência de novos esclarecimentos, além daqueles exigidos por lei.

Por mais que se tenha pretendido, com o ajuizamento da ação, expor um nobre objetivo de proteger o ambiente ecologicamente equilibrado, porque a liberação das atividades de médio risco pode trazer danos irreparáveis ao ecossistema, os autores da ação, e bem assim os julgadores, sabem efetivamente que a classificação de riscos de riscos das atividades econômicas é processada no âmbito do –IBGE, ouvidos os representantes de todos os entes envolvidos no processo de integração projetado na Lei nº 11.598/07.

Os órgãos responsáveis pela catalogação dos riscos das atividades econômicas seguem a disciplina da classificação nacional das atividades econômicas, na originária configuração internacional veiculada pela Organização das Nações Unidas.

Aliás, no âmbito da Agenda 2030, da ONU, infusa na decisão proferida, até pela parametrização das ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, ela não se restringe aos objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS.

Na ação constam apenas três objetivos: trabalho decente e crescimento econômico, cidades e comunidades sustentáveis e vida terrestre, respectivamente identificados pelos algarismos 8, 11 e 15, o que reduz a importância dos objetivos de números 1 (erradicação da

pobreza), 9 (indústria, inovação e infraestrutura), 10 (redução das desigualdades) e 12 (consumo e produção responsáveis) (Nações Unidas Brasil, [200-?]).

Ainda que se trate de atividades econômicas de médio risco, desde que não causadoras de impactos ao meio ambiente, nos termos dispostos pelo artigo 10, da Lei nº 6.938/81, ou submetidas ao regime da Lei Complementar nº 140/2011, apresentados os documentos e justificativas de lei, motivo algum existe para afastar a análise automática dos atos de liberação ou condicioná-lo a questionamentos, além daqueles já conferidos conforme lei.

O princípio do desenvolvimento sustentável ou a função social da empresa indicam que a atividade econômica deve dirigir-se para o bem comum, e na medida do senso comum ajustar-se ao ambiente em que atua.

Quando a Lei nº 11.598/07, ao criar a Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, dispõe em seu artigo 2º, que a “participação na sua composição será obrigatória para os órgãos federais e voluntária, por adesão mediante consórcio, para os órgãos, autoridades e entidades não federais com competências e atribuições vinculadas aos assuntos” de seu interesse, não o fez para que estes deixassem de se utilizar dos critérios de classificação de riscos estabelecidos pelas CNAEs.

Como já consignado alhures, a adesão aos critérios de classificação de riscos das atividades econômicas só é facultativa para os casos em que não haja a classificação, e, mesmo assim, quando os demais órgãos, autoridades e entidades não federais, de forma transparente, segundo suas competências e atribuições, publicizarem os critérios de classificação das atividades consideradas de médio risco.

Não havendo essa ação, os órgãos, autoridades e entidades não federais devem submeter-se aos critérios já estabelecidos e, nessa conformidade, facilitar o exercício da atividade econômica, como promoção da dignidade da pessoa humana, por meio do desenvolvimento.

Trabalhar, ainda que por meio de invocação do órgão judicial, para que órgãos, autoridades e entidades não federais mantenham-se inertes e transfiram para as pessoas individuais ou coletivas a obrigação de providenciar o licenciamento de suas atividades, presencialmente, quando é possível que seja aplicada a automação, segundo critérios estabelecidos pela ONU, que editou a Resolução nº 41/128, que trata do Direito sobre o Desenvolvimento, é incongruente.

Não menos incongruente e desconforme é adotar, como razão de decidir, primeiro, a doutrina de Paulo Affonso Leme Machado (*apud* Brasil, 2022b), pela qual sustenta que a dispensa de licenciamento deve se embasar em “certezas ou incertezas científicas”; segundo,

realçar a proibição do retrocesso em matéria de direito fundamental, adotada como razão de decidir pela maioria dos participantes do julgamento.

A recepção de jurisprudência que reclame a certeza ou incerteza científica, para a liberação ou óbice ao exercício da atividade econômica, absolutamente não se justifica.

A ciência, embasada num recorte substancial, pode nada mais do que estabelecer um quadro de probabilidades, no mais das vezes, totalmente dependente da atividade de produção de provas e contraprovas exaurientes, incluindo a experiência humana, que jamais será substituída, nem sequer pela inteligência artificial.

Nem mesmo a Organização Mundial do Comércio – OMC, representada por seu Conselho e embaixadas a ela aderentes impõem coerção ambiental baseada em especulação de certeza ou incerteza científica para a malha comercial de transação entre países⁷⁶.

O que comanda o intercâmbio comercial entre os países são os critérios estabelecidos internacionalmente e o bom senso do homem comum.

Emprestar autoridade absoluta à ciência faz lembrar Mikhail Bakunin (2014), para quem a “ciência é a bússola da vida, não a vida”, e a aceitação da sua autoridade só tem razão de ser se estiver expressa em conclusões sensatas, longe de impor seus conceitos:

Deve-se entender então que eu rejeito toda a forma de autoridade? Longe de mim tal ideia! Em matéria de sapatos, por exemplo, curvo-me diante da autoridade do sapateiro; tratando-se de casas, canais ou estradas de ferro, consulto o arquiteto e o engenheiro. Para adquirir tal ou qual conhecimento específico, procuro tal ou qual sábio, capaz de melhor transmiti-lo. Mas não permito que nem o sapateiro, nem o arquiteto e nem o sábio imponham sua autoridade sobre mim. Não me contento em consultar uma só autoridade: consulto várias, comparo suas opiniões e escolho aquela que me parecer mais sensata. Mas não reconheço qualquer autoridade infalível, mesmo em determinados assuntos; conseqüentemente, seja qual for o respeito que eu possa ter pela honestidade e a sinceridade de tal ou qual indivíduo, ninguém merece a minha confiança absoluta. Tal confiança seria fatal para a minha razão, minha liberdade e mesmo para o sucesso das minhas iniciativas: ela me transformaria imediatamente num escravo estúpido, num instrumento da vontade e dos interesses dos outros (Mikhail Bakunin, 2014).

Assim, se existem critérios de definição de grau de risco das atividades econômicas, internacionalmente aceitos e ratificados por autoridades de todos entes da federação, e ela não envolve além dos riscos normais, com potencial de interferir nas condições ambientais, nem mesmo degradação do ambiente, nenhum prejuízo advém da automatização condicionada às cautelas de consenso.

⁷⁶ Curso: Memórias do Brasil na OMC, Curso, Centro de Comércio Global e Investimentos (CCGI/EESP-FGV) e Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) - <https://ccgi.fgv.br/pt-br/mem%C3%B3rias-do-brasil-na-omc>

Na ponderação de valores e postulados democráticos do Estado Social de Direito, a premissa de incidência da proibição do retrocesso em matéria ambiental parece em rota de colisão com o vetor da proibição do retrocesso ao direito fundamental ao desenvolvimento econômico, matéria que está também inserida na Resolução subscrita pelo Brasil, de igual valor constitucional.

Assim, reiterando a respeitabilidade da decisão, ela não é plausível e sua autoridade foge da realidade empírica, sob argumentos abstratos.

O SINREM se constitui em um conjunto de elementos dispostos ao cumprimento de uma finalidade decorrente de fundamentos e princípios informadores da ordem econômica, que persegue a Justiça Social.

Seus objetivos, impulsionados pela REDESIM, pressupõem a obediência a um fluxo padrão nacional e linear decorrente de regulação acessível e sensata, capaz de garantir o interesse do cidadão e melhoria do ambiente de negócios.

A proibição indistinta, pura e simples, do licenciamento automático das atividades econômicas de médio risco, sem uma modulação de seus efeitos, ou mesmo sem a análise mais pormenorizada do atual quadro de integração existente, não parece sensato.

Como já consignado anteriormente, quando conferido ao órgão de licenciamento todas as informações exigidas por lei e regulamento, com compromisso da pessoa individual ou coletiva de cumprir todos os requisitos exigidos para funcionamento e operação, com prévia e clara definição da CNAE pelo órgão federal, o deferimento automático do requerimento é a medida mais equânime que se pode esperar.

Enquanto o Poder Público e a Administração como um todo não conseguem colocar em pé um sistema integrador nacional que atenda aos reclamos da Justiça Social, perseguida pela ordem econômica, que deve estabelecer uma regulação acessível e simplificada, as pessoas individuais e coletivas devem gozar do direito de exercer sua respectiva atividade, sem empecilhos.

Ressalte-se, segundo informações do próprio extrato processual, a ausência de participação dos entes federativos interessados diretamente na solução da causa, na qualidade de integrantes da REDESIM, até mais propriamente do que a admissão de *amicus curie*.

Até que se estabeleça um balcão único nacional, com sistemas integradores e interoperabilidade de dados consistentes, como a seguir comentados, a exigência de licenciamento presencial deve se restringir ao mínimo essencial, justificada de forma transparente, sob pena de impedimento do avanço proposto na legislação já comentada.

4.7 Balcão único nacional, atos e eventos para arquivamento dos documentos

Passados sete anos da edição da Lei nº 11.598/2007, que criou a REDESIM, a Receita Federal do Brasil, sem conhecida base legal, regulamentar ou constitucional, tem adotado postura de integrante do Sistema Nacional de Registro Mercantil.

Desconhecidos mesmo lei ou poderes implícitos⁷⁷ que lhe confirmam o papel de condutora do processo de integração dos órgãos, autoridades e entes não federais, envolvidos no processo de abertura, alteração e extinção de empresas, o órgão arrecadador traçou uma arquitetura de comunicação para troca de dados entre os Sistemas Integradores Estaduais e um Sistema Integrador Nacional.

No documento de contextualização e pré-especificação, fase 2, denominado “Balcão Único Nacional – BUN”, preparado e veiculado pela Coordenação Geral de Gestão de Cadastros e Benefícios Fiscais – COCAD e a Subsecretaria de Arrecadação, Cadastros e Atendimento - SUARA, prenuncia-se o início dos modelos de sistemas integradores estaduais das Juntas Comerciais, como consignado no item III, 4, deste trabalho.

Os modelos de integração consubstanciaram soluções privadas e públicas, ou decorrentes de parcerias com o terceiro setor, no caso o SEBRAE, e cada uma das Juntas Comerciais, segundo suas atribuições territoriais, formulou o seu modelo de integração com municípios aderentes e outros órgãos e autoridades participantes do processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

Em meados da primeira década dos anos dois mil, notícia constante do documento elaborado pelo órgão arrecadador federal revela que os sistemas integradores estaduais das Juntas Comerciais já haviam congregado 4.000 municípios, todas as capitais dos Estados

⁷⁷ *Leading case* McCULLOCH vs. MARYLAND (1819) em que McCulloch v. Maryland, caso da Suprema Corte dos EUA decidido em 1819, no qual o Chefe de Justiça John Marshall afirmou a doutrina constitucional dos "poderes implícitos" do Congresso. Determinou que o Congresso tinha não apenas os poderes expressamente conferidos pela Constituição, mas também toda a autoridade "apropriada" para exercer tais poderes. No caso específico, o tribunal considerou que o Congresso tinha o poder de incorporar um banco nacional, apesar do silêncio da Constituição sobre a criação de empresas e o afretamento de bancos. Concluiu-se que, como um banco nacional facilitaria a realização de finalidades expressamente confiadas ao governo federal, como a arrecadação de tributos e a manutenção das Forças Armadas, o Congresso tinha a escolha dos meios para atingir esses fins próprios. A doutrina dos poderes implícitos tornou-se uma força poderosa no crescimento constante do poder federal (fonte: <https://www.britannica.com/event/McCulloch-v-Maryland>). No ramo do direito público administrativo pátrio tais poderes implícitos consubstanciaram-se nos princípios da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, da autotutela, da motivação, da continuidade do serviço público. Todavia, à Delegacia da Receita Federal não se lhes atribuíram privativamente em supremacia a quaisquer outros entes. Aliás, ao assumir qualquer atuação que se lhe contraponha, a autoridade fazendária federal, consoante algures mencionado, procura afeiçoar-se ao instituto da “(...) Regulatory agency, independent governmental body established by legislative act in order to set standards in a specific field of activity, or operations, in the private sector of the economy and then to enforce those standards (...)”. <https://www.britannica.com/topic/regulatory-agency>.

Membros, 27 secretarias estaduais, 27 corpos de bombeiros, 25 vigilâncias sanitárias, 19 secretarias de meio ambientes, muitas secretarias de finanças municipais, em um total estimado de 90% do ambiente de negócios do país.

Embora os dados veiculassem melhorias, elas ainda não atendiam às exigências do relatório Doing Business 2006, para elevar a economia brasileira, de fato, ao patamar das economias mundiais mais desenvolvidas e com nível regulatório empresarial inclusive de manejo das plataformas eletrônicas mais condizente com as outras economias.

Reconhecidos os embaraços de interoperabilidade, prospectou-se novo modelo de arquitetura do sistema, dessa feita mediante a instituição do denominado “Balcão Único Nacional”, fase 2, já exposto acima.

Reconheceu-se a necessidade de padronização visual de todos os balcões únicos estaduais, que foram erigidos de forma difusa e arquitetura próprias, seguida da harmonização linear dos procedimentos administrativos, conforme diretrizes da Lei nº 8.934/94.

Sob esse signo, em nova investida, o projeto apresentado trouxe, à míngua de se submeter aos fundamentos e princípios constitucionais que informam a ordem econômica, promotora da Justiça Social e aos objetivos da REDESIM, um novo formato.

O denominado novo formato privilegia um aplicativo coletor nacional, para atribuição do CNPJ que, pela temporalidade sistêmica, precede aos 27 aplicativos coletores estaduais.

Retardando, sistemicamente, a regularidade da concessão da personalidade jurídica àqueles que estão vinculados ao Registro Público Mercantil e Atividades Afins, o órgão arrecadador antecipa-se à padronização visual, e congrega todos os órgãos, autoridades e entes envolvidos.

A prospecção do Balcão Único Nacional – BUN, no intento de integrar todos os órgãos, autoridades e entes participantes do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, parece mesmo uma solução viável para a interoperabilidade de dados e sistemas.

O que não se configura apropriado é a ascendência da posição de protagonista do órgão arrecadador em precedência dos aplicativos coletores estaduais já em operação.

Pelo projeto, o aplicativo coletor nacional posiciona-se à frente dos 27 aplicativos coletores estaduais, mantém primazia reconhecida pelo próprio documento.

Desconsidera, no entanto, que os aplicativos coletores estaduais, ao tempo dessa propositura, já vislumbravam considerável grau de integração com demais órgãos, autoridades e entes não federais.

Nessa fase, a ideia era de um único coletor nacional, através do qual o cidadão interagiria com o aplicativo de coleta de dados, e contemplaria todos os atos cadastrais (inscrição, alteração e baixa), e todas as naturezas jurídicas.

Chamou a atenção que nem mesmo a nomenclatura ali proposta, como “inscrição” e “atos cadastrais”, possui correspondência com os atos societários passíveis de registro e arquivamento nas Juntas Comerciais.

Proeminente o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, o órgão arrecadador prestigiou seu próprio catálogo de eventos respectivos, preterindo a ritualística de procedimentos dos órgãos de registro público mercantil e atividades afins, concernentes à natureza das diversas espécies de atos da Junta Comercial.

A obtenção da personalidade jurídica, por meio da regularização empresarial requerida pelo Código Civil, em vigor, precede, ou, ao menos, deveria preceder, o cadastramento tributário.

O plano parece atentar contra a natureza dos tipos jurídicos, e pode vicejar responsabilidades não requeridas por seus instituidores ou contratantes.

A conferência do CNPJ, sem a correspondente regularidade perante o órgão de registro, pode configurar uma sociedade em comum, com todos os riscos advindos da situação.

Basta lembrar que o produtor rural, mesmo girando exclusivamente sob o cadastro nacional de pessoas jurídicas, possui responsabilidade pessoal atrelada do cadastro da pessoa física – CPF. E, se ele pretender os benefícios da atividade empresarial, deve se constituir em empresário ou sociedade empresária.

Os 27 aplicativos coletores estaduais já se encontram em operação por mais de década.

Sublinhada a assimetria entre sistemas federal, estadual e municipal, o que já foi reconhecido inclusive pelo órgão federal em apuração do quantitativo de problemas existentes, seria mais ajustado à realidade do sistema federativo brasileiro, até pelas disparidades entre si, e ausência de padronização e harmonização originárias, exigidas pela Lei nº 8.934/94.

Por esse primeiro diploma, que estabeleceu o Sistema Nacional de Registro Mercantil, o processo de registro e legalização de empresas e negócios inicia pelos aplicativos coletores estaduais.

O mais coerente e apropriado, diante desse fluxo sistêmico, é que todo o bloco de aplicativos estaduais tenha precedência em uma rede integrada aos órgãos, autoridades e entes municipais participantes do processo, completada pela padronização e harmonização da atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, como pressuposto pela Lei nº

8.934/94 e corroborado pela Lei nº 11.598/07, para enviar, depois, as informações ao aplicativo coletor nacional.

Enviados os dados ao órgão arrecadador, pelo aplicativo coletor nacional, como integrante do processo, antes do que condutor dele, depois da qualificação registral e verificação dos princípios registrais e respectiva conformidade cadastral, pode-se, então, atribuir à pessoa individual ou coletiva o CNPJ.

É, então, nessa fase, que o órgão arrecadador pode decidir sobre o prosseguimento ou bloqueio do processo, até correção dos vícios cadastrais, de ordem tributária, que porventura impeçam o exercício da atividade econômica.

Em realidade, o projeto BUN, aperfeiçoado, inclusive com soluções informatizadas e customizadas, pode representar uma solução bastante razoável para a consumação da interoperabilidade de dados simplificada.

A propósito, observados os princípios federativos, sobretudo de competência material, quanto à execução dos serviços de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, é garantida a prioridade de coleta e entrada única de dados pelos Estados, por suas Juntas Comerciais, o que respeita inclusive a tradição empresarial e melhor atende aos critérios de operacionalização do SINREM.

É um modelo que, inserido no projeto de instituição da REDESIM, melhor se ajusta à amplitude do complexo sistema federativo brasileiro.

No atual estágio de integração dos aplicativos coletores estaduais, e do longo caminho de padronização e harmonização de atuação dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, não faz mais sentido que o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica se anteponha à aquisição da personalidade jurídica ou regularização de empresas e negócios.

Dito de outro modo, o aplicativo coletor nacional, para atender aos reclamos do sistema, deve sequenciar informações obtidas pelos aplicativos coletores estaduais, até pela já consumada integração com elevado número de municípios aderentes.

Esses aplicativos coletores estaduais iniciaram suas integrações em momento anterior, e o SINREM já previa uma sequência de fases, a iniciar pela padronização e harmonização dos procedimentos jurídico administrativos, antes mesmo da integração.

E a integração prevista na REDESIM tem por objetivo inserir o Brasil entre as economias mais desenvolvidas e ajustadas ao espírito das teorias desenvolvidas pelos organismos internacionais.

Feito eco na Constituição Federal, essas teorias, consubstanciadas na Resolução nº 41/128, que trata do Direito sobre o Desenvolvimento, plasmaram o direito fundamental do

cidadão em ver arquivado o seu intento de exercer atividade econômica, mediante uma regulação simplificada, que não se submeta ao primado dos interesses tributários, mas apenas à consequência dos efeitos de eficácia dos atos levados a arquivamento.

Essa proposta, aparentemente simples, torna-se mais evidente quando se verifica a mais nova tentativa da Secretaria da Receita Federal de prosseguir na condução da integração predisposta pela Lei nº 11.598/07.

Sob promessa de “construção coletiva”, o novo projeto, agora denominado “Projeto Portal de Negócios da REDESIM”, por meio da reunião de todos os órgãos intervenientes no processo de registro e legalização de empresas e negócios, pretende substituir a REDESIM.

Segundo consta de documento apresentado às Juntas Comerciais, a REDESIM não passa hoje de simples legado que aponta para novos horizontes.

Sem alteração legislativa conhecida, que dê sustentação ao projeto, entra em cena novamente a coordenação Geral de Gestão de Cadastros e Benefícios Fiscais, que traz as novas diretrizes para o denominado “Portal de Negócios REDESIM”⁷⁸.

Suscita-se um projeto estruturante, indutor e acelerador da racionalização, simplificação e uniformidade do processo de abertura de empresas no Brasil. Mas agora, o foco, dizem, será a “jornada do cidadão”, entender tudo sob a óptica do cidadão, para sentir se o processo está mais fluido, simples e transparente.

Reconhece-se que, atualmente, o cidadão encontra dificuldades: ausência de integração dos diversos aplicativos; ausência de padronização visual e de regras, o que dificulta a harmonização dos processos.

Alega-se que o grande número de aplicativos desorganiza o ambiente e prejudica o processo de entrada e saída única de dados, em descumprimento da Lei nº 11.598/07 e da Lei Complementar nº 123/06, o que corrobora o trabalho encomendado pelo Senado Federal, referido anteriormente, e que já denunciava a inviabilidade de superposição de órgãos fora do sistema.

Ao apresentar um viés dispensável “politicamente correto”, o projeto pretende ser promotor da boa-fé do cidadão, seguida de harmonização dos critérios de classificação dos riscos, com entrada única de documentos, como se esse objetivo já não fizesse parte de todo o arcabouço sistêmico vigente.

A intenção, na realidade, é de coletar informações cadastrais e confrontá-las de forma cruzada, para investigar inclusive vínculos com contadores, procuradores e quadro social

⁷⁸<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/redesim>

administrativo (QSA), do tipo jurídico adotado, antes mesmo de que sejam analisados os documentos, mediante necessária qualificação registral, indispensável no sistema de registro de direitos.

Refere-se o projeto ao módulo cidadão, com o antes, o durante e o depois. Primeiramente, a coleta de dados e informações; em segundo, a análise e as confrontações de dados; em terceiro lugar, a avaliação seguida de orientação e apoio à tomada de decisão, incluída aí a funcionalidade de ‘ouvidoria’.

Alerta-se, nessa fase, a necessidade de promoção de discussões perante o CGSIM, o que parece contraditório. O projeto considera a REDESIM um simples legado, mas pretende ser o consenso de um órgão interno do sistema de integração da Lei nº 11.598/07, e evidencia tratar-se de projeto gestado pelo órgão arrecadador, para o órgão arrecadador.

O documento também alude ao módulo cadastral, com solicitação do ato a ser praticado e acompanhamento, com possibilidade de complementação de informações como funcionalidades.

Suas características são: aplicativo de coleta padronizada nacionalmente (com respeito às peculiaridades dos entes federativos); processos integrados à base de dados existentes e módulos de apoio (não inseridos na jornada do cidadão).

No módulo cadastral haverá o monitoramento pela troca de informações entre entes geradores de extração de dados estatísticos, o que revela também uma intenção de produzir estatísticas antes de resolver o problema do direito fundamental do cidadão de ver arquivados os documentos referentes ao seu negócio.

Um módulo denominado “contador” pretende averiguar a aptidão do operador, seguido do módulo “município digital”, este com o auspicioso intuito de promover melhorias na definição do CNAE e código de obras local, matéria absolutamente estranha ao SINREM.

Omite-se, com total desprezo da sua importância, a integração do SINTER, essencial instrumento para definição das classificações de risco das atividades econômicas.

Igualmente, despreza-se a disponibilidade dos municípios para receber a interoperabilidade proposta pelo órgão federal, sem estimativas de custo ou suporte informatizado, para prosseguir com a facultatividade de adesão desses entes da federação.

Novamente, olvida-se de que a integração municipal, com aceitação dos critérios de classificação das atividades econômicas e/ou fixação dos critérios que lhes são próprios, em razão de suas peculiaridades, de forma transparente, parece ser o ponto de estrangulamento do licenciamento ambiental.

Promete-se, em reiteração remarcada, a não descontinuidade de um processo que nem iniciou, mas que garante a manutenção dos integradores estaduais, que “poderão” aderir ao novo portal. A possibilidade de adesão facultativa e a dependência de instrumentos de parceria traduzem, ou timbram, melhor dizendo, o impasse que se mantém desde o projeto anterior.

Ou seja, é uma proposta que se pode entrever ainda bastante fluida e sem base legal.

Alterando a base de dados, agora para o sistema ORACLE, indica para iniciar pelas empresas sem estabelecimentos físicos, dispensadas de viabilidade, e alerta que o projeto faz parte integrante da carteira de projetos estratégicos da Receita Federal do Brasil, também não conhecida, sem qualquer referência à base legal para a mudança, tanto no que diz respeito ao SINREM, quanto à Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, esta já considerada legado.

Não se explica como será adotado esse novo sistema, se por contratação ou cessão gratuita pelo órgão federal, nem mesmo pela apresentação de cronogramas físicos financeiros.

Refere-se à segurança jurídica, que estaria garantida pela prévia validação das cláusulas contratuais às leis e regulamentos em vigor, mas indica pela existência de arquivamento automático quando houver adoção de contrato padrão.

No caso de adoção de contratos padrão, aponta-se para a existência do “autosserviço”, em uma modalidade ainda desconhecida no âmbito dos Órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins.

Seria uma forma de suprimir esses órgãos de forma gradual, por uma carteira estratégica, agora revelada pela Secretaria da Receita Federal?

De todo modo, segundo consta, os documentos serão analisados pelas Juntas Comerciais e, depois de validados, tornam ao aplicativo coletor nacional, com a fixação de um fluxo de quatorze passos.

É mais um projeto sem qualquer base e ou consenso entre os órgãos, autoridades e entes federativos envolvidos no processo de registro e legalização de empresas.

Assim, parece bem apropriado insistir na proposta do balcão único nacional, com entrada única de dados pelos coletores aplicativos estaduais, denominados integradores estaduais, em operação há quase dois lustros, o que deve ser observado até em consideração ao escopo da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios.

CONCLUSÃO

Sem a pretensão de esgotar o assunto, ou apresentar propostas capazes de solucionar de vez os problemas apontados no Relatório Doing Business - 2006, que indicava o Brasil, como um dos países com regulação mais cara, custosa e morosa, em termos de abertura, alteração e extinção de empresas, firmou-se o propósito de expor as estreitas ligações do processo de registro e legalização de empresas e negócios e o Direito sobre o Desenvolvimento.

O Direito sobre o Desenvolvimento, regulado na Resolução nº 41/128, da Organização das Nações Unidas, projeta suas diretrizes na Constituição da República Federativa do Brasil que, ao assimilar seus postulados, estabelece fundamentos e princípios informadores da ordem econômica, disciplinada pelo artigo 170 e seguintes, e cujo fim é alcançar a Justiça Social.

No intuito de consolidar um serviço de Registro Público Mercantil e Atividades Afins que se mostrasse ágil, desburocratizado e eficiente para a satisfação das necessidades da iniciativa privada, sobrelevou-se a necessidade evidente da padronização e harmonização das regras que lhes são aplicáveis, até para a superação do complexo Sistema federativo brasileiro.

Com igual objetivo, consignou-se a imprescindível integração dos órgãos, autoridades e entes envolvidos no processo de registro e legalização de empresas e negócios.

A integração prospectava quatro vetores de atuação: conformação normativa, integração sistêmica, integração dos Estados Membros e integração dos Municípios.

O vetor de padronização e harmonização de atuação seria o principal garantidor da engenharia Sistema Nacional de Registro Mercantil, potencializada pela Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios e a consumação da integração dos Estados Membros e Municípios.

Apesar da bem estruturada e potencializada arquitetura do sistema, os percalços da descontinuidade do processo de padronização e harmonização de atuação dos Órgãos de

Registro Público Mercantil e Atividades Afins, com o abandono da tradição e a submissão dos sistemas ao órgão de arrecadação fiscal, turvaram os objetivos da Rede Nacional de Simplificação do Processo de Registro e Legalização de Empresas e Negócios, que precisam ser resgatados.

Além da retomada da padronização e harmonização de atuação dos Registros Públicos Mercantis e Atividades Afins, a integração obrigatória da Receita Federal, sem sobreposição dos demais órgãos, seguida do estabelecimento de critérios transparentes e uniformes da Classificação Nacional de Atividades Econômicas respeitados os assuntos peculiares de cada município, apresentados igualmente de forma transparente, podem vislumbrar a solução de simplificação do processo de registro e legalização de empresas e negócios.

A profissionalização dos Agentes do Registro Público Mercantil e Atividades Afins, seguida da padronização e harmonização da técnica de registro para arquivamento dos documentos perante os órgãos de Registro Público Mercantil e Atividades Afins, com qualificação registral capaz de filtrar vícios e defeitos do arquivamento, especificação dos atos empresariais passíveis de arquivamento e seus requisitos formais intrínsecos e extrínsecos, são essenciais para a correção dos rumos propostos inicialmente.

A integração dos órgãos, entes e autoridades envolvidos no processo de registro e legalização de empresas e negócios, com garantia das informações, segundo legislação atualizada de certificação digital, são providências absolutamente cruciais.

Igualmente, a submissão da coleta de dados à segurança das informações e permanente atualização, inclusive da jurisprudência que especificamente diga respeito à proteção ambiental, são essenciais até para instanciar a realidade do ambiente digital que, sem embargo do contínuo aperfeiçoamento, tem surpreendentemente simplificada solução, com o ingresso dos dados pelos atuais aplicativos integradores estaduais e posterior remessa deles ao órgão fazendário federal, a quem se lhe deve espaço devido de atuação administrativa, consistente na colaboração, ordenação e apoio maiores do que a simples vigilância da possibilidade de incrementação da arrecadação.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **El concepto y la Validez del decreto**. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos fundamentales**. Versión castellana Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. 607 p. (Colección El Derecho y la Justicia, 34).

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 669 p.

ALSTON, Philip *et al.* **Human Development Report 2000**. New York, NY: United Nations Publications, 2000. Disponível em:
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2000enpdf.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Adotada pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral da ONU, em 04 de dezembro de 1986. 1986. Disponível em:
<https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Declara%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-Direito-ao-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2023.

ANTUNES, José Engrácia. O registro comercial. **Revista da Ordem dos Advogados (ROA)**, Lisboa, ano 77, v. 1-2, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados-roa/ano-2017/ano-77-vol-iii-jan-jun-2017/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

ASQUINI, Alberto. Profili dell'impresa. **Rivista del Diritto Commerciale**, v. 41, n. 1., 1943.

BARBOSA, Leonardo Garcia. **O que é “bem mais simples Brasil”?** Brasília (DF): Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2015.

BARROS, Carla Eugênia Caldas. **História do direito empresarial**: multifacetado, volume 1. Aracaju (SE): PIDCC, 2014. Disponível em:
<https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/1772/1/HistoriaDireitoEmpresarial.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BENACCHIO, Marcelo. A ordem econômica constitucional e o exercício da atividade empresarial. *In*: JORGE, André Guilherme Lemos; ADEODATO, João Mauricio; MACIEL, Renata Mota (org.). **Direito empresarial: estrutura e regulação: volume II**. São Paulo: UNINOVE, 2018. p. 235-253.

BERCOVICI, Gilberto. As inconstitucionalidades da "Lei da Liberdade Econômica" (Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019). *In*: SALOMÃO, Luis Felipe; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Lei de liberdade econômica e seus impactos no direito brasileiro*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos MJ/N9 0362-A de 31 de julho de 1991, do senhor Ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho. **Diário do Congresso Nacional**, Seção I, 25 set. 1991, p. 18084-18088. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25SET1991.pdf#page=72>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 916, de 24 de outubro de 1890.** Crêa o registro de firmas ou razões commerciaes. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00916.html. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 93, de 20 de março de 1935.** Approva o regulamento que estabelece as normas para o registro do commercio no Districto Federal e para as demais attribuições transferidas ao Departamento Nacional da Industria e Commercio. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D0093.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.708, de 10 de janeiro de 1919.** Regula a constituição de sociedades por quotas, de responsabilidade limitada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d3708.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.708%2C%20DE,por%20quotas%2C%20de%20responsabilidade%20limitada. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 52.025, de 20 de maio de 1963.** Approva o regulamento da Lei número 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d52025.htm#:~:text=DECRETO%20No%2052.025%2C%20DE%2020%20DE%20MAIO%20DE%201963.&text=Aprova%20o%20regulamento%20da%20Lei,ao%20abuso%20do%20poder%20econ%20C3%20B4mico. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940.** Dispõe sobre as sociedades por ações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2627.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.956, de 1º de novembro de 1943.** Torna obrigatório o depósito das entradas de capital nas sociedades por ação em organização. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5956-1-novembro-1943-416035-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Torna%20obrigat%20o%20dep%20das,sociedades%20por%20a%20em%20organiza%20o>. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Guia de Boas Práticas: Lei Geral de Proteção de Dados. 2020c.** Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias/guia_lgpd.pdf. Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível

em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro [...]. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111598.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; [...]. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 556, de 25 de junho de 1850. Código Comercial do Império do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-556-25-junho-1850-501245-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18934.htm. Acesso em: 03 nov. 2023

BRASIL. Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962. Regula e repressão ao abuso do Poder Econômico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14137.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Medida provisória no 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm. Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. Medida provisória nº 983, de 16 de junho de 2020. Dispõe sobre as assinaturas eletrônicas em comunicações com entes públicos e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos. 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv983.htm. Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Ofício Circular SEI nº 4767/2022/ME. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/cgsim/oficios-e-comunicados/arquivos/oficio-circular-4767-2022-orientacoes-inova-simples.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. Resolução nº 51, de 11 de junho de 2019. Versa sobre a definição de baixo risco para os fins da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt->

br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/Resolucao_51_2019_alterada_pela_57_2020.pdf. Acesso em: 014 nov. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 57, de 21 de maio de 2020.** Altera as Resoluções CGSIM nºs 51, de 11 de junho de 2019; 22, de 22 de junho de 2010; 29, de 29 de novembro de 2012; e 48, de 11 de outubro de 2018. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-57-de-21-de-maio-de-2020-258466034>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade:** ADI 6808. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Min. Cármen Lúcia – 28 abr. 2022. 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352341661&ext=.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2023.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis:** comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 29.03.1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CARVALHOSA, Modesto (coord.). **Tratado de direito empresarial:** tomo III: sociedades anônimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

CEREZOLI, José Anderson. **Regulação e desenvolvimento:** regulação do registro de empresas e segurança jurídica. Orientador: Leandro Molhano Ribeiro 2018. Rio de Janeiro, 2018. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27271>. Acesso em: 11 nov. 2023.

CORAL DUEÑAS, Francisco. La Revista de don Jerónimo González. **Revista Crítica de Derecho Inmobiliario**, n. 619, p. 1903-1948, 1993. Disponível: <https://www.revistacritica.es/estudios/la-revista-de-don-jeronimo-gonzalez/>. Acesso em: 04 nov. 2023.

DE LUCCA, Newton; MACIEL, Renata Mota. A Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018: a disciplina normativa que faltava. *In:* DE LUCCA, Newton *et al.* **Direito e Internet IV:** sistema de proteção de dados pessoais. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

DELGADO MARTINEZ, Cristobal. **Origen, evolucion y actualidad de la sociedade anónima y de la sociedade limitada em España, Reino Unido y Francia.** Trabajo de Fin de Máster. Jaén, Espanha: Universidad de Jaén, 2020: Disponível em: https://crea.ujaen.es/bitstream/10953.1/13616/1/DELGADO_MARTINEZ_CRISTOBAL_TFM_Economia_Empresa_y_Comercio.pdf. Acesso em: 02 nov. 2023.

DHNET. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** 1986. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

DIAS, Thiago Alves, O negócio do Pau Brasil, a Sociedade Mercantil Purry, Mellish and Devisme e o Mercado Global de Corantes. Escalas Mercantes, Instituição e Agentes Ultramarinos no Século XVIII. **Revista de História**, n. 177, p. 01-39, 2018. DOI <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.2018.133277>. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/133277>. Acesso em: 03 nov. 2023.

DIP, Ricardo. **As causas da fé notarial e outras palestras**. Sao Paulo: INOREFG, 2022.

FONTOURA, Luiz Fernando Pedrosa; CAMARÃO, Felipe Costa. **O direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. [2022?]. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4f868165832607a9>. Acesso em: 03 nov. 2023.

FREITAS, Raíssa Dias de; CLARK, Giovani. A inconstitucionalidade da Lei de Liberdade Econômica em face da proteção ambiental: reflexões sobre os institutos da classificação de riscos e da aprovação tácita de atividade econômica. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 49, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.113440>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/113440>. Acesso em: 3 nov. 2023.

GONÇALVES e SOUSA, Ricardo. Jusnaturalismo: breve histórico e noções introdutórias. **Jus.com.br**, 06 maio 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/38829/jusnaturalismo-breve-historico-e-noco-es-introdutorias>. Acesso em: 03 nov. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2004.

HABITABILITY. **ODS 11**: conheça os objetivos da ONU para as cidades. Parte da Agenda 2030, o ODS 11 tem foco em criar cidades inclusivas, sustentáveis e justas. 11 jan. 2013. Disponível em: https://habitability.com.br/ods-11-conheca-o-objetivo-da-onu-para-as-cidades/?utm_source=google_pago&utm_medium=&utm_content=&gclid=CjwKCAjwrDmhBhBBEiwA4Hx5gwnejvTi0StFj3YeXGLOS2GZ9GCee6OwVzS0HgcEtszAgDPANINRoCNHYQAvD_BwE. Acesso em: 11 nov. 2023.

LAMY FILHO, Alfredo; PEDREIRA, José Luiz Bulhões (coord.). **Direito das companhias**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MACEDO, Paulo Emílio Vauthier Borges. O direito das gentes: entre o direito natural e o direito positivo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1852, 27 jul. 2008. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11542>. <https://jus.com.br/artigos/11542/o-direito-das-gentes-entre-o-direito-natural-e-o-direito-positivo>. Acesso em: 2 maio 2023.

MACIEL Renata Mota; RUIZ, Renata de Oliveira Bassetto. Apontamentos sobre a regulação da atividade empresarial a partir do direito ao desenvolvimento. **Revista Thesis Juris**, v. 8, n. 1, p. 17–33, jan./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.5585/rtj.v8i1.730>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/14424>. Acesso em: 3 nov. 2023.

MACIEL, Renata Mota; RUIZ, Renata de Oliveira Bassetto; OLIVEIRA, André Luiz Mattos de. Função social da empresa: concretização a partir da regulação da atividade empresarial. **Prisma Jurídico**, v. 17, n. 2, p. 313-330, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5585/prismaj.v17n2.8728>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/8728>. Acesso em: 3 nov. 2023

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **A instituição do registro comercial na administração pública brasileira e os acervos de documentos para a história de empresas**. [1988]. Disponível em <https://www.abphe.org.br/arquivos/teresa-cristina-de-novaes-marques.pdf> - Acesso em: 13 mar. 2023.

MATHIAS, Herculano Gomes. **Comércio**: 173 anos de desenvolvimento: história da Associação Comercial do Rio de Janeiro (1820-1993). Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1993. p. 66.

MIKHAIL BAKUNIN: a faculdade de pensar e necessidade de se revoltar. **Verve: Revista do NU-SOL**, n. 26, 2014. Publicado como ‘hypomnemata 166’, Boletim Eletrônico do Nu-Sol, maio de 2014. <https://revistas.pucsp.br/index.php/verve/article/view/30789/21308>. Acesso em: 04 nov. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os objetivos do desenvolvimento sustentável no Brasil**. [200-?]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 04 nov. 2023.

NALINI, José Renato *et al.* **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998.

NEVES, Edson Alvisi. O Tribunal de Comércio no Estado Imperial (1850 – 1875). *In*: Simpósio Nacional de História, 13, 2005, Londrina. **Anais** [...]. Londrina: ANPVH, 2005. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206371_8cf9df06c4d0d158e15d87c8752938b8.pdf. Acesso em: 03 nov. 2023.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de Dados Pessoais**: comentários à Lei nº 13.709/2018 (LGPD), de acordo com a Lei nº 13.853/2019 – Altera diversos dispositivos da LGPD. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

QUEIRÓZ, Renata Capriolli Zocatelli. **A proteção de dados pessoais**: a LGPD e a disciplina jurídica do encarregado de proteção de dados pessoais. Orientador: Álvaro Villaça Azevedo. 2021. 137 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-23082022-085834/publico/11550929DIO.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2023

REALE, Miguel. O cônjuge no novo Código Civil. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2003.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito comercial**: 2º volume. 29. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito comercial**: volume 1. São Paulo: Saraiva, 1998.

RIBEIRO, Arthur Rizzi; CARVALHO, Ricardo da Silva; OREIRO, José Luiz. A Doutrina Social da Igreja Católica, o novo desenvolvimento e a economia social de mercado: diálogos possíveis? **Jornal de Economia Política do Brasil**, v. 39, n. 4, out./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572019-3033> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/NpSLCqk5PcyDw8BxvtH4xnh/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 03 nov. 2023.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GODRI, João Paulo Atilio. Registro empresarial em perspectiva histórica: um olhar sobre o passado para compreender a importância jurídico-econômica do instituto. **RIL Brasília**, v. 57, n. 228, p. 115-132, out./dez. 2020. Disponível

em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/228/ril_v57_n228_p115.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

ROMANO, Rogério Tadeu. As juntas comerciais, o serviço de registro público de empresas mercantis e algumas questões. **Jusbrasil**, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/as-juntas-comerciais-o-servico-de-registro-publico-de-empresas-mercantis-e-algumas-questoes/1347194896>. Acesso em: 03 nov. 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. **Decreto nº 67.979, de 25 de setembro de 2023**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67979-25.09.2023.html>. Acesso em: 03 nov. 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Danieli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SIQUEIRA, Alexis Mendonça Cavichini Teixeira de; MALLMANN, Jean Karlo Woiciechoski. **Presunção absoluta e os sistemas de registro de imóveis: *dormientibus non succurrit ius***. Rio de Janeiro: COP Editora, 2022. (Coleção Irib, Academia).

TOQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América: leis e costumes - livro 1**. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRILHANTE EDUCAÇÃO. **Classificação Conforme os Status de Jellinek**: quatro *status* de Jellinek. [202-?]. Disponível em: <https://trilhante.com.br/trilha/iniciando-no-mundo-do-direito/curso/teoria-geral-dos-direitos-humanos/aula/classificacao-conforme-os-status-de-jellinek-2>. Acesso em: 10 nov. 2023.

UCKMAR, Victor, **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. Tradução e notas ao direito brasileiro Marco Aurélio Grecco. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

WORLD BANK. **Doing Business in 2005**: removing obstacles to Growth. Washington, D.C: International Finance Corporation; Oxford University Press. 2005. Disponível: <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB05-FullReport.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.

WORLD BANK. **Doing Business in 2006**: creating jobs. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB06-FullReport.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2023.

WORLD BANK. **Doing Business in Brasil**. Washington, D.C: International Finance Corporation, 2006.