

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO E DOUTORADO

IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO REGISTRO PÚBLICO  
MERCANTIL: DA LEI 8.934/94 À LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA.

Raphael Roque Theophilo  
Dezembro de 2023

RAPHAEL ROQUE THEOPHILO

IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO REGISTRO PÚBLICO  
MERCANTIL: DA LEI 8.934/94 À LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração em Regulação das Empresas Transnacionais, da Universidade Nove de Julho, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Professor Doutor José Renato Nalini

São Paulo

2023

Theophilo, Raphael Roque.

Impactos da legislação no registro público mercantil: da lei 8934/94 à lei de liberdade econômica. / Raphael Roque Theophilo. 2023.

86 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2023.

Orientador (a): Prof. Dr. José Renato Nalini.

1. Registro público mercantil. 2. Abertura e legalização de empresas. 3. Desburocratização e simplificação.

I. Nalini, José Renato. II. Título.

CDU 34

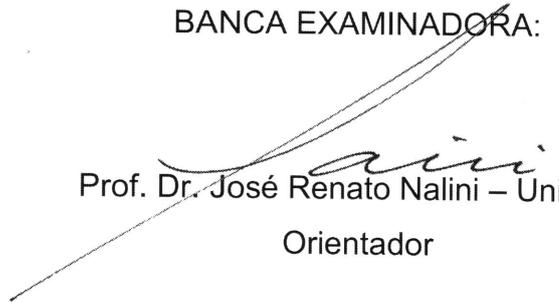
Raphael Roque Theophilo

IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO REGISTRO PÚBLICO  
MERCANTIL: DA LEI 8.934/94 À LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA.

Dissertação apresentada para defesa ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito,  
área de concentração em Regulação das  
Empresas Transnacionais, da Universidade  
Nove de Julho, como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre.

Aprovado em 15 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

  
Prof. Dr. José Renato Nalini – Uninove

Orientador

  
Prof. Dr. Walter Godoy dos Santos Junior - Uninove

Avaliador

  
Prof. Dr. Armando Luiz Rovai – Mackenzie

Avaliador

*Aos meus avós, Roque, Conchetta, Oswaldo e Regina por serem o meu exemplo de caráter, força, ternura e cuidado; e aos meus pais, Nuncio e Silvia por serem meu alicerce em todos os momentos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todas as pessoas que tornaram possível a realização deste trabalho e a conclusão bem-sucedida do meu mestrado.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, cujo amor incondicional e dedicação à minha educação foram fundamentais para minha jornada acadêmica. Sem o apoio deles, esta conquista não seria possível.

A todos os professores que cruzaram meu caminho ao longo dos anos, meu profundo agradecimento. Cada um contribuiu de maneira única para o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal. Suas orientações e ensinamentos foram essenciais para moldar meu pensamento crítico e ampliar meu horizonte de conhecimento.

À minha família, expresso minha gratidão pelo constante suporte, incentivo e compreensão. Seu apoio foi meu alicerce durante os momentos desafiadores desta jornada acadêmica.

Por fim, reconheço a presença de Deus em minha vida, a fonte inesgotável de força e orientação. Sou grato pelas oportunidades concedidas e pela bênção da saúde, que me permitiu concluir esta importante etapa da minha vida.

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar a legislação que permeia o registro público mercantil, passando por uma análise histórica tanto do fenômeno socioeconômico que é a empresa, como do registro empresarial e a sua importância ao longo dos tempos, inclusive na modernidade, onde repousa os principais problemas relacionados ao tema. Com a evolução do capitalismo e a globalização, as empresas tornaram-se o principal agente econômico propulsor do desenvolvimento do país e, portanto, especial atenção deve ser dada aos empreendedores. O excesso de burocracia pode prejudicar o desenvolvimento da atividade das empresas, seja pela questão da tributação, seja pelos entraves relacionados ao processo de abertura e legalização de empresas, o que passa pelo registro público mercantil que, repise-se, é apenas uma das etapas de uma complexa rede composta por órgãos públicos de todos os entes federados. Com a premissa de que a desburocratização e simplificação dos processos auxilia no desenvolvimento econômico do país, criou-se um ambiente propício à criação de leis que privilegiam os empreendedores. Com efeito, o estudo focará nas principais leis atinentes ao tema, não se limitando apenas ao registro público mercantil, mas sim em todo o processo, passando pelas etapas de viabilidade, registro e autorizações estatais, visando, precipuamente, a verificação se a simplificação dos processos ao longo do tempo de fato trouxe um ambiente de negócios propícios ao desenvolvimento econômico. Em apertada síntese, podemos citar a Lei 11598/2007 que criou a Rede Nacional para a simplificação do registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM que estatuiu um regime de integração entre os diferentes órgãos dos diferentes entes federativos que fica a cargo do registro público mercantil, ou que deságua no registro público mercantil. Ademais, o presente estudo se debruçará na Lei 13.874/19, conhecida como a Lei de Liberdade Econômica, pois trata-se da essência da reflexão proposta, já que incumbe a essa lei a mudança de paradigma da simplificação do processo de abertura e legalização de empresas.

Palavras Chaves: 1. Registro Público Mercantil. 2. Abertura e Legalização de Empresas. 3. Desburocratização e Simplificação.

## ABSTRACT

The present study aims to analyze the legislation that surrounds the commercial public registry, conducting a historical analysis of both the socio-economic phenomenon that is the company and the business registration, and its importance over time, including in modern times where the main problems related to the subject persist. With the evolution of capitalism and globalization, companies have become the main driving economic agent for the country's development, and therefore, special attention must be given to entrepreneurs. Excessive bureaucracy can hinder the development of business activities, either due to taxation issues or obstacles related to the process of opening and legalizing companies, which involves the commercial public registry, one stage in a complex network composed of public entities from all federative entities. Based on the premise that the simplification of processes aids in the economic development of the country, an environment conducive to the creation of laws favoring entrepreneurs has been established. Accordingly, the study will focus on the main laws related to the subject, not limiting itself to the commercial public registry but encompassing the entire process, including viability, registration, and state authorizations. The primary objective is to determine whether the simplification of processes over time has indeed created a business-friendly environment for economic development. In summary, we can mention Law 11,598/2007, which created the National Network for the Simplification of the Registration and Legalization of Companies and Businesses - REDESIM, establishing an integration regime among different entities of different federative entities that falls under the commercial public registry or leads to it. Furthermore, this study will delve into Law 13,874/2019, known as the Economic Freedom Law, as it forms the essence of the proposed reflection. This law is entrusted with changing the paradigm of simplifying the process of opening and legalizing companies.

Keywords: 1. Commercial Public Registry. 2. Business Opening and Legalization. 3. Streamlining and Simplification.

## Sumário

1. Introdução.....	10
2. O REGISTRO MERCANTIL.....	14
2.1. Evolução Histórica do Comércio e do Registro Público Mercantil.....	14
2.1.1 Início do Comércio e <i>lex mercatoria</i> .....	14
2.1.2. O Registro Mercantil na História.....	16
2.1.3. O Registro Mercantil no Brasil.....	22
2.2. O Registro Público Mercantil Brasileiro na Atualidade.....	25
2.3. A importância do Direito Empresarial.....	27
2.4. Matiz Constitucional da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica.....	28
2.5. Estruturas do Registro Público Mercantil.....	29
2.6. A Teoria da Empresa no Código Civil de 2002.....	29
2.7. A Lei 8.394/94 – Registro Público Mercantil.....	36
2.7.1. As Finalidades do Registro Público de Empresas e Atividades Afins.....	39
2.7.2. O Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM)....	41
2.7.3. A Publicidade no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e a Lei Geral de Proteção de Dados.....	44
2.7.4. A Compreensão dos Atos.....	49
2.7.5. O Processo Decisório.....	51
2.8. A Criação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM (Lei 11.598/2007).....	51
2.8.1. Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM.....	55
3. A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA.....	60
3.1. A Lei 13.874/2019.....	60
3.1.1. Deferimento Automático.....	63
3.1.2. Pós Registro do Deferimento Automático.....	65
3.1.3. Atos Meramente Cadastrais.....	67
3.1.4. Abolição de Duplicidade de Cadastros.....	67
3.1.5. Isenção de Cobrança Para Encerramento.....	69
3.1.6. Atos de Liberação Estatal e Autorizações Prévias.....	70
3.1.6.1. Regulação x Livre Iniciativa.....	71
3.1.7. Declaração de Autenticidade por Advogados e Contadores.....	76
3.1.8. Alteração de Rito sobre Atas das Sociedades Anônimas.....	77
3.1.9. Alteração da Última Instância Recursal.....	78
3.2. A Automação dos Processos de Abertura e Legalização de Empresas.....	79
3.3. Desburocratização e Tempo de Abertura de Empresas.....	81

4. Conclusão..... 82

## 1. Introdução

A Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Medida Provisória nº 881/2019 e convertida na Lei nº 13.874/19 teve por premissa estabelecer as garantias de livre mercado com fulcro no art. 170 da Constituição Federal.

A exposição de motivos da Medida Provisória conceitua a liberdade econômica como "extensão da conquista humana do Estado de Direito e dos direitos humanos clássicos e todas as suas implicações, em oposição ao absolutismo, aplicada às relações econômicas<sup>1</sup>".

É importante salientar que a referida lei foi instituída privilegiando os aspectos neoliberais que emergem da sociedade mundial pós-moderna, mormente após as reformas administrativas ocorridas em boa parte dos países desenvolvidos após a década de 1980.

Não obstante, é inegável que após a ruptura do Liberalismo Econômico que culminou com a grande crise de 1929, a relação do Estado com a Economia mudou vertiginosamente pelos problemas sociais escancarados pela ausência da intervenção estatal no século XX e as 2 Grandes Guerras ocorridas, passou-se a pensar de uma forma diferente.

Os marcos históricos desse viés intervencionista são as Constituições sociais, tendo como precursoras as Constituições do México de 1917 e a de Weimar de 1929. Até os Estados Unidos da América, na reconstrução de sua economia após a quebra da bolsa de valores de 1929 colocou em prática um plano denominado new deal, impondo uma maior regulação do Estado nas atividades econômicas. Nesse momento, o Estado passa a atuar inclusive como player em atividades estratégicas, inclusive em concorrência com a iniciativa privada.

O que se viu após a segunda metade do século XX, portanto, foi um movimento pendular, indo de uma completa ausência do Estado para uma

---

<sup>1</sup> Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf). Acesso em 19/08/2022.

hipertrofia deste. Neste momento histórico, vivenciamos a crise do Estado do bem-estar social, ou welfare state.

Com esse novo cenário, novos problemas surgiram. Em especial, podemos destacar que o Estado se mostra ineficiente e extremamente burocrático na consecução de objetivos básicos e se torna um ambiente propício à corrupção, fazendo com que surja um movimento ideológico de maior eficiência da iniciativa privada, ainda que atue na busca pela percepção do lucro, como bem observou Milton Friedman<sup>2</sup> no clássico artigo escrito para o jornal The New York Times em 13 de setembro de 1970 e ainda tão atual.

Sobre a ideia de burocracia concebida por Weber, podemos verificar que esta não foi recepcionada da melhor maneira pelo Estado Democrático de Direito. Isso porque originariamente foi concebida para compartimentar competências com base no conhecimento técnico do agente em um contexto em que poucos sabiam muito e muitos não sabiam nada. A definição de burocracia, por Max Weber tem um caráter completamente diferente da percebida pelo senso comum da sociedade atual:

"a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade, intensidade, extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas espécies de tarefas"<sup>3</sup>

Como citado anteriormente, com a evolução da sociedade e dos regimes de governo, a burocracia se mostrou um receptáculo do atraso e corrupção. Portanto, a ideia de liberdade econômica vai em sentido diametralmente oposto ao da burocracia, porquanto esta sendo a principal responsável pela dificuldade na realização da atividade econômica.

A realização da atividade econômica mais plena que percebemos na atualidade é exercida por meio das empresas, que no Brasil é conceituada pelo artigo 966 do Código Civil, a saber: "Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>. Acesso em 18/08/2022.

<sup>3</sup> WEBER, max.

circulação de bens ou de serviços". Referida conceituação é muito influenciada pela Teoria Polidrica da Empresa de Alberto Asquini.

Para ser sujeito de obrigações e direitos, o empresário e a sociedade empresária no Brasil deve ser submetida ao Registro Público Mercantil que fica a cargo das Juntas Comerciais atualmente regidas pela Lei 8.934/94.

As Juntas Comerciais, portanto, são responsáveis por registrar e arquivar os atos constitutivos, alterações e baixas dos empresários e sociedades empresárias. Esse processo, entretanto, foi profundamente modificado durante os anos.

Isso porque o processo não se restringe apenas ao ato constitutivo e em âmbito estadual, mas sim uma complexa cadeia de autorizações emanadas pelo em âmbito municipal, seja pela administração pública direta, como indireta.

A título de exemplificação, podemos ressaltar que até o ano de 1990 as baixas dos sujeitos submetidos ao seu registro somente eram possíveis mediante a apresentação de Certidões Negativas de Débito estaduais, municipais e federais e isso demonstra que a desburocratização foi o norte para alcançar uma melhoria no ambiente de negócios no país.

A principal alteração neste sentido foi especificamente a Lei nº 13.874/19. Ao longo do estudo, serão abordadas as principais inovações trazidas pelo dispositivo legal para que ao final seja possível analisar se a desburocratização e a diminuição da regulação estatal contribuem para a melhoria do ambiente de negócios e privilegiam o postulado da liberdade econômica.

É bem verdade que a Lei de Liberdade Econômica trouxe inovações para diversos aspectos envolvendo a atividade empresarial, e que nestes aspectos vem sofrendo críticas por parte da doutrina, questionando-se até a sua constitucionalidade. Em contrapartida, o trabalho ficará adstrito às inovações aplicadas no registro mercantil, para que, ao final, possamos tecer as críticas ou elogios pertinentes.

Entretanto, de antemão, podemos destacar a principiologia legal estabelecida pela Lei de Liberdade Econômica que estipula a liberdade como um dos basilares princípios. Ora, veja-se que o viés da lei é justamente demonstrar

que até então a liberdade de empreender por muitas vezes era obstada por intervenções estatais descabidas, que vão desde o registro da empresa quanto o seu funcionamento.

Fugindo de debates políticos, os estudos empíricos demonstram que a liberdade econômica é um dos motivos da qualidade de vida da população de um país. Destes, podemos citar o *Economic Freedom of the World* (EFW), desenvolvido pelo Instituto Fraser e *Index of Economic Freedom* (IEF), desenvolvido, por sua vez, pela The Heritage Foundation, que confluem para um mesmo entendimento:

Os dois índices – EFW e IEF – são os mais respeitados para a análise da temática aqui aventada e, de acordo com ambos, quanto maior a liberdade econômica, maior a percepção de felicidade pessoal pelo indivíduo.<sup>4</sup>

Com efeito, estes índices ainda escancaram a direta relação que há entre liberdade econômica e democracia, como oportunamente destacada por Milton Friedman em sua consagrada obra:

“organizações econômicas desempenham duplo papel na promoção da sociedade livre. Primeiro, como componente da liberdade em sentido amplo, a liberdade econômica é fim em si mesma. Segundo, a liberdade econômica também é meio indispensável para a consecução da liberdade política.

...  
basicamente, há apenas duas maneiras de coordenar as atividades econômicas das multidões – uma é a direção central, envolvendo o uso de coerção – a técnica das forças armadas e do estado totalitário moderno. A outra é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica dos mercados. [...] Esse tipo de troca, portanto, pode envolver coordenação sem coerção. Modelo operacional de uma sociedade organizada com base em trocas voluntárias é uma economia de troca de livre empresa privada – o que até aqui denominamos capitalismo competitivo.”<sup>5</sup>

Desta forma, será perseguido ao longo da pesquisa a visualização da legislação pertinente ao Registro Público Mercantil e sua correlação em face dos

---

<sup>4</sup> WILKINSON, Will. In pursuit of happiness research: is it reliable? What does it imply for policy? Policy Analysis, [s. l.], n. 590, p. 1-41, Apr. 11, 2007. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa590.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2022.

<sup>5</sup> FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. Tradução e revisão técnica de Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: LTC, 2014. p. 10 e 15.

ditames do viés de intervenção mínima estatal como instrumento da consecução da liberdade econômica e melhoria do ambiente de negócios do país, destacando os principais diplomas legais existentes no tocante a matéria.

## 2. O REGISTRO MERCANTIL

### 2.1. Evolução Histórica do Comércio e do Registro Público Mercantil

#### 2.1.1 Início do Comércio e *lex mercatoria*

Não é possível precisar o momento histórico em que se inicia o comércio no mundo, mas é fato de que está presente desde o início da civilização. Fato é que as normas particulares sobre comércio existem muito antes de se pensar em um direito comercial como, por exemplo, ressalta Ascareli:

"Normas particulares à matéria comercial sempre existiram e os eruditos assinalam-nas desde o Código de Hamurabi. Mas um sistema de direito comercial, ou seja, uma série de normas coordenadas a partir de princípios comuns, só começa a aparecer com a civilização comunal italiana, tão excepcionalmente rica de inspirações e impulsos de toda ordem"<sup>6</sup>

É imperioso destacar que durante a evolução da civilização o comércio sempre foi regulado pelos próprios comerciantes que o faziam mediante a denominada *lex mercatoria*. Isso porque as relações comerciais se desenvolviam - e se desenvolvem - de forma mais dinâmica do que o aparato regulatório estatal.

Nesse panorama histórico, segundo Vidigal<sup>7</sup>, a *lex mercatoria* era vista na Lex Rhodia de Jacto (criada pelos Fenícios), na *nauctium foenus* (criação romana), das leis de Wisby (regulação do comércio no mar Báltico em 1350) e do consulado do Mar (coletânea de costumes do comércio marítimo reunido pela Corte Consular de Barcelona no século XV).

---

<sup>6</sup> ASCARELLI, Tullio. Origem do direito comercial. Trad. Fabio Konder Comparato, Revista de Direito Mercantil, Econômico, Industrial e Financeiro, n. 103. julho-setembro de 1996. p. 88.

<sup>7</sup> VIDIGAL, Erick. *A lex mercatoria como fonte do direito do comércio internacional e a sua aplicação no Brasil*. p. 188.

Podemos verificar também a Liga hanseática formada na Alemanha em 1241 a 1269, que era um agrupamento de comerciantes que criaram regras de conduta, realizavam a segurança dos seus associados com exército e marinha e mantinham armazéns em cada cidade em que estavam inseridos.

Entretanto, a fixação definitiva de existência de um conjunto de regras que orientavam as relações comerciais se deram na Europa medieval com a consolidação econômica das cidades em que eram abastecidas por portos. As cidades abastecidas por portos, por sua vez, constituíam sedes por meio das quais se organizavam os contratos de vendas, preços dos produtos e, inclusive, instalando serviços bancários para financiamento do comércio. Repise-se que a *lex mercatoria* se diferenciava muito das leis locais, que na época eram por comando real, feudal ou eclesiástico e já possuíam um caráter transnacional.

Os comerciantes daquela época, tais quais os de hoje, preferiam não buscar a prestação jurisdicional do Estado, porque demorada e muitas vezes parcial para beneficiar seus compatriotas. Soma-se ao fato de que as leis e normas de outros países eram desconhecidas, aumentando mais ainda a incerteza sobre o seu desfecho. Surgem nesse contexto os julgamentos por arbitragem, por membros representativos dos mercadores e de diferentes origens. As decisões ali proferidas valiam de normas para os mercadores.

Por um desdobramento da queda do Império Romano, com a necessidade de proteção em um ambiente inseguro e anárquico, criaram-se as corporações de classe que funcionam como um pequeno Estado, dotado de poder legislativo e judiciário. Especificamente sobre a classe de comerciantes, as causas eram analisadas e julgadas com brevidade e sem formalidades.

As causas eram julgadas com base nos usos e costumes mercantis da época (*lex mercatoria*).

Interessante fato circundou a Inglaterra nos século XV. Prevalencia o entendimento de que os mercadores não eram obrigados pelas leis inglesas, devendo ser julgados de acordo com a lei natural - a *lex mercatoria* - que seria "universal no mundo"<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> LE PERA, Sergio *Common law y lex mercatoria*. Buenos. Aires: Astrea, 1988, p. 14

A queda da *lex mercatoria* se dá a partir do século XVII com o avanço da *common law*. Nesse período houve limitação da atuação dos tribunais regidos pela *lex mercatoria* pelo entendimento de que o costume e a prática comercial deveriam ser provadas no caso concreto pela ordem jurídica estatal.

O paradigma para firmar-se esse entendimento foi o caso *Pillans v. Mierop*. Determinou o Chefe de Justiça do Rei, Lord Mansfield, as regras da *lex mercatoria* não eram advindas dos usos e costumes, mas sim matéria jurídica a ser decidida pelo tribunal<sup>9</sup>.

O fenômeno da absorção estatal não se deu apenas no Reino Unido, sendo uma tendência na Europa. Na França, a absorção da *lex mercatoria* pelo Estado se deu a partir das reformas feitas por Luis XIV, principalmente a partir de 1673, cujo desmonte culminou na criação do Código Comercial francês em 1807, demonstrando o viés codificador da época.

Resta evidente que a absorção da *lex mercatoria* pela ordem jurídica estatal foi uma resposta do Estado nacional à ameaça ao seu principal pilar: a soberania.

"O exercício pleno do poder soberano estatal era praticamente incompatível com a ideia de um ordenamento normativo que se sobrepusesse às fronteiras nacionais. Além disso, o processo de codificação desenvolvido a partir do século XIX contemplou a criação do direito comercial, ocasião em que diversos preceitos da *Lex Mercatoria* foram incorporados pelas legislações nacionais"<sup>10</sup>

### 2.1.2. O Registro Mercantil na História

Paralelamente ao desenvolvimento do comércio internacional na Idade Média mediante a regulação pela *lex mercatoria*, tornou-se premente a necessidade de criar mecanismos de compilar informações comerciais para diversas utilidades, como assevera Marcia Carla Pereira Ribeiro e João Atilio Godri.

---

<sup>9</sup> VIDIGAL, Erick. *A lex mercatoria como fonte do direito do comércio internacional e a sua aplicação no Brasil*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. 2010, p. 175

<sup>10</sup> MAGALHÃES; TAVOLARO, 2004, p. 60.

"Ao longo da história, diversas finalidades foram atribuídas ao registro empresarial, de prevenção à fraude contra credores na cidade de Florença no século XV ao levantamento da nacionalidade dos proprietários de empresas na França no final da Primeira Guerra Mundial, em 1918."<sup>11</sup>

Isso porque o registro se mostra extremamente eficaz para a segurança dos negócios. Com a evolução do comércio muito por causa das grandes navegações e a consolidação dos estados, o registro do comércio passou a ser disciplinado de forma estatal. O fato é que a existência da atividade empresarial que temos hoje é fruto de um encadeamento de uma série de episódios que, se não existissem, muito provavelmente não haveria os avanços sociais, econômicos e tecnológicos que temos atualmente.

Portanto, com o desenvolvimento do comércio, a experiência humana demonstrou que a despeito da ausência de regulação estatal privilegiando o dinamismo das relações particulares pautadas na boa fé, não afastou a existência de abusos cometidos pelos comerciantes. Em virtude destes acontecimentos, foi necessário criar mecanismos de controle que tornem o ambiente negocial mais seguro para que haja o desenvolvimento econômico. Ademais, a importância de manter um histórico dos atos realizados foi de especial motivação para a criação de um sistema de registro público mercantil.

A título de exemplificação, pode se destacar a Lei promulgada na cidade de Florença no século XV, por meio da qual tornava obrigatória o registro do contrato das sociedades em comandita simples. A referida lei foi uma resposta à prática comum dos sócios ocultos que, em processo de falência, se credenciavam como credores.

Rubens Requião leciona que o registro à época tinha como finalidade conferir proteção a terceiros e ao próprio comerciante<sup>12</sup>, no âmbito do direito público, tal qual é hoje em dia.

---

<sup>11</sup> RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GODRI, João Paulo Atilio. Registro empresarial em perspectiva histórica: um olhar sobre o passado para compreender a importância jurídicoeconômica do instituto. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, 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](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/228/ril_v57_n228_p115). Acesso em 01/09/2022.

<sup>12</sup> REQUIÃO, Rubens. Curso de direito comercial. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p.82

Em que pese a inovação da Lei da Cidade de Florença, o registro mercantil não foi positivado nos códigos comerciais que surgiram na Itália, tampouco posteriormente na França pelo Código Napoleônico, marcos legais do direito comercial.

Em síntese, podemos destacar que o início do registro do comércio se deu na esfera privada, enquanto instrumento que protegia os comerciantes de determinada corporação, mas que com os episódios que marcaram a história humana como a revolução científica no século XVII, Iluminismo, Revolução Industrial, Independência dos Estados Unidos da América, Revolução Francesa entre outros, fizeram com que a atividade econômica deixasse de ser apenas voltada a agricultura, gerando mais riqueza e, portanto, necessário que o Estado passasse a promover a atividade de regulação.

“Uma das consequências de tantas mudanças, por exemplo, foi o aparecimento do Código Comercial espanhol em 1829, que passou a qualificar o comerciante e a exigir formalidade e publicidade dos atos e fatos do comércio, uma das prioridades das juntas comerciais brasileiras e suas similares do mundo inteiro.

Não é equívoco considerar que a origem dos registros do comércio, (como hoje, são praticados), foi de cunho privado, porque atendia a interesses corporativos de mercadores que, em benefício da validade e segurança dos seus negócios, mais buscavam qualificar-se de forma eficaz do que registrar suas atividades. Com a intensificação e a evolução das transações comerciais, os Estados passaram a assumir esses registros, conferindo-lhe caráter público, podendo qualquer órgão ou pessoa interessada obter certidões dos atos e fatos registrados.”<sup>13</sup>

Portanto, a existência do registro público mercantil positivada em código se deu na Espanha em 1829 no Código Comercial que prescreveu dos artigos 22 a 31 a existência de um registro público mercantil, os quais iremos transcrever a seguir, dada a importância histórica:

"SECTION PRIMERA. Del registro público de comercio.

22. En cada capital de provincia se establecerá un registro público y general de comercio que se dividirá en dos secciones. La primera será

---

<sup>13</sup> BARROS, Carla Eugenia Caldas. História do Direito Empresarial. Aracaju: PIDCC, 2014, p. 49.

la matricula general de comerciantes, en que se asentarán todas las inscripciones que se espidan á los que se dediquen al comercio, segun lo que va dispuesto en el art. 11.

En la segunda se tomará razon por orden de números y flechas:

1º. De las cartas dotales y capitulaciones matrimoniales que se otorguem por los comerciantes, ó tengan otorgadas al tiempo de dedicarse al comercio, asi como de las escrituras que se celebren en caso de restitucion de dote.

2º. De las escrituras en que se contrae sociedad mercantil, cualquiera que sea su objeto y denominacion.

3º. De los poderes que se otorguen por comerciantes á factores y dependientes suyos para dirigir y administrar sus negocios mercantiles.

Ademas se llevará un índice general por orden alfabético de pueblos y de nombres de todos los documentos que se tome razon, espresándose al márgen de cada artículo la referencia del número y página del registro donde consta.

23. El secretario de la Intendencia de cada provincia tendrá á su cargo el registro general, y será responsable de la exactitud y legalidade de sus asientos.

24. Los libros del registro estarán foliados, y todas sus hojas tubricadas por el que fuere Intendente de la provincia en la época en que se abra cada nuevo registro.

25. Todo comerciante está obligado á presentar en el registro general de su provincia, para que se tome razon de ellos, las tres especies de doumentos que se hace mencion en el art. 22. Con respecto á las escrituras de sociedad será suficiente para este efecto un testimonio autorizado por el mismo escribano ante quien pasaron, que contenha las circunstancias que prescribe el art. 290.

26. La presentacion de dichos documentos se evacuará en los quince dias siguientes á su otorgamiento, y con respecto á las cartas dotales y capitulaciones matrimoniales que estuviesen otorgadas por personas no comerciantes, que despues se inscribiren para ejercer la profesion mercantil, se contarán los quince dias desde el en que se les libró por la autoridade correspondiente el certificado de la inscripcion.

27. Las escrituras dotales entre consortes que profesen el comercio, de que no se haya tomado razon en el registro general de la provincia,

serán ineficaces para obter la prelación del crédito total en concurrencia de otros acreedores de grado inferior.

28. Las escrituras de sociedad de que no se tome razón en el registro general del comercio, no producirán acción entre los otorgantes para demandar los derechos que en ellas les hubieren sido reconocidos; sin que por esto dejen de ser eficaces en favor de los terceros interesados que hayan contratado con la sociedad.

29. Tampoco producirán acción entre el mandante y mandatario los poderes conferidos á los factores y mancebos de comercio para la administración de los negocios mercantiles de sus principales, si no se presentan para que se tome razón de ellos en el registro general, observándose en cuanto á los efectos de las obligaciones contraídas por el apoderado, lo prescrito en el art. 177.

30. Además de los efectos que en perjuicio de los derechos adquiridos por los documentos sujetos á la toma de razón, produce la omisión de esta formalidad, incurrirán los otorgantes mancomunadamente en el multa de cinco mil reales vellón, que se les exigirá con aplicación al Fisco, siempre que apareciere en juicio un documento de aquella clase con esta informalidad.

31. Copia del asiento que se haga en el registro general de todos los documentos de que se toma razón en él, se dirigirá sin dilación, á expensas de los interesados, por el secretario de la Intendencia á cuyo cargo está el registro al tribunal de comercio del domicilio de aquellos, ó al juzgado Real ordinario, donde no haya tribunal de comercio, para que la fije en el estrado ordinario de sus audiencias, y se inserte en el registro particular que cada tribunal deberá llevar de estos actos.

(...)

Dos dispositivos acima transcritos, é interessante a relação que ainda guarda com o registro empresarial atual, sendo um instrumento de conferência de segurança jurídica e eficaz mecanismo de obtenção de informação sobre o desenvolvimento econômico, fator este que aparentemente está em segundo plano hoje em dia. Por outro lado, o registro empresarial não pode tomar para si uma vertente de desestímulo ao empreendedorismo, como apontado por diversos doutrinadores,

Após a positivação do registro mercantil na Espanha, outros países passaram a acompanhar o modelo, como a Alemanha no século XVIII e mais bem trabalhado a partir dos Códigos Comerciais de 1861 e 1897, Portugal em 1883 e 1888, Suíça em 1911 e, mais tardiamente, a França em 1919.

Importante inovação foi trazida pelo Código Comercial Alemão que perdura até os tempos atuais e é, talvez, o atributo mais importante do registro público mercantil:

"Do exposto e com interesse para o nosso estudo, podem surpreender-se as grandes linhas percorridas, na sua evolução, pelo sistema comercial alemão: - manutenção da dualidade de códigos; - opção clara pelo sistema subjectivo; - o direito comercial como direito especial relativamente ao direito civil; - a eficácia constitutiva do registo quanto à aquisição da qualidade de comerciante; - as sociedades comerciais pela forma; - a linha (tracejada) de demarcação do conceito de comerciante: *freie Berufe*; - tratamento diferenciado dos pequenos comerciantes e pequenas empresas; - a passagem do comerciante à empresa como critério de aplicação do direito comercial; - o abandono da enumeração legal de actividades comerciais e sua substituição por uma cláusula geral; - descodificação e dispersão (originária) do direito comercial; - afirmação da função social da empresa através da co-gestão das sociedades; - exclusão da tutela do consumidor; - inexistência de jurisdição comercial. (grifo meu)<sup>14</sup>

A razão da França adotar tardiamente o instituto do registro mercantil, segundo Ricardo Negrão <sup>15</sup>, foi a Primeira Guerra Mundial. Isso porque o Código Napoleônico, marco inicial dos códigos comerciais mundo afora, estabeleceu como sistema a teoria dos atos do comércio<sup>16</sup> para identificação dos comerciantes, e, portanto, não havia a necessidade de registro para a obtenção dos direitos e deveres oriundos da condição de comerciantes, bastando, para tanto, exercer alguma das atividades previstas. Com a vitória da França, surgiu a necessidade de se levantar a nacionalidade das empresas em funcionamento e, somente foi possível instituir um registro mercantil.

---

<sup>14</sup> GARRET, João António Bahia de Almeida, A (des) codificação do direito comercial português: contributo para a reflexão prévia a uma necessária reforma legislativa. 2016. 367 f. Tese (doutorado em Direito) - Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal. 2016. p. 48.

<sup>15</sup> NEGRÃO, Ricardo. Manual de direito comercial e de empresa. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 198

<sup>16</sup> Segundo Fabio Ulhoa Coelho

Sobre a teoria dos atos do comércio, importante lição trazida por Fabio Ulhoa Coelho:

"A elaboração doutrinária fundamental do sistema francês é a teoria dos atos de comércio, vista como instrumento de objetificação do tratamento jurídico da atividade mercantil. Isto é, com ela, o direito comercial deixou de ser apenas o direito de uma certa categoria de profissionais, organizados em corporações próprias, para se tornar a disciplina de um conjunto de atos que, em princípio, poderiam ser praticados por qualquer cidadão."<sup>17</sup>

Como vimos, a criação do registro mercantil foi oriunda da evolução do direito empresarial como um ramo autônomo do direito. Em que pese as diferentes funções do registro, seja como condição constitutiva da personalidade jurídica, seja por finalidade estatística, o fato é que se desenvolveu de forma praticamente contemporânea na Europa ocidental entre o século XIX e XX.

A seguir será verificada a evolução do registro empresarial na América do Sul e em especial no Brasil para estabelecermos as balizas necessárias para a consecução da presente pesquisa.

### 2.1.3. O Registro Mercantil no Brasil

O registro mercantil no Brasil se dá com a vinda da família real portuguesa em 1808 com a formulação do Alvará de 23 de agosto de 1808, expedido pelo rei D. João VI. Referido Alvará criou o Tribunal da Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábrica e Navegação do Estado do Brasil e Domínios Ultramarinos.

Com a promulgação do Código Comercial do Brasil em 1850, nova disciplina foi dada ao Registro do Comércio. Pelo novo dispositivo legal foram criados os Tribunais do Comércio, que detinham tanto atribuições jurisdicionais, quanto administrativas. O destaque da legislação fica por conta da obrigatoriedade do registro do comerciante (art. 10, 2), o registro de todos os atos das sociedades anônimas (art. 296), a responsabilidade dos administradores das companhias que constarem do registro (art. 299), o registro

---

<sup>17</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume I: direito de empresa. 17. ed. - São Paulo: Saraiva, 2013. p. 28.

do contrato das sociedades comerciais no distrito de sua sede (art. 300) entre outros.

Em 1875, foi editado o Decreto nº 2.662, por meio do qual houve a extinção dos Tribunais do Comércio, cindindo a competência jurisdicional e administrativa entre os juízes de direito e as juntas e inspetorias comerciais, respectivamente<sup>18</sup>.

O registro mercantil no Brasil sofreu mais uma mudança após a implementação da República, em 1890, quando o General Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, editou o Decreto nº 916. De inovação, o ato normativo instituiu a criação do registro das firmas e razões comerciais na sede do estabelecimento principal (arts. 1º e 5º), a cargo das recém denominadas *Juntas Commerciaes e das Inspectorias Commerciaes*.

A Constituição Federal de 1946 instituiu a competência privativa da União para legislar sobre Juntas Comerciais. Sob a égide desta Constituição, houveram alguns avanços com relação ao registro público mercantil. A Lei 4.048/61, ao organizar o Ministério da Indústria e Comércio, criou o Departamento Nacional de Registro do Comércio e o conferiu competências (art. 20) que são mantidas até os dias atuais, como supervisionar, no plano técnico, em todo o território nacional, a execução do registro do comércio e atividades afins, efetuar estudos, reuniões e publicações de assuntos de sua competência, entre outros.

Os serviços do registro do comércio e atividades afins foram criados por meio da Lei 4.726/65, sendo revogada apenas em 1994, pela Lei 8.934/94, atualmente em vigor no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei 4.726/65, regulada pelo Decreto 57.651/66, estabeleceu as atribuições das juntas comerciais ao positivar a compreensão do registro do comércio como sendo: a matrícula dos leiloeiros, corretores de mercadorias e de navios, dos trapicheiros e administradores de armazéns gerais; o arquivamento de contrato antenupcial do comerciante e do título dos bens comunicáveis, dos atos constitutivos das

---

<sup>18</sup> Art. 1º E' autorizado o Governo para supprimir os Tribunaes e Conservatorias do Commercio, passando a ser exercidas por Juntas e Inspectorias commerciaes, que organizará, as respectivas attribuições, exceptuadas as seguintes que ficarão competindo aos Juizes de Direito nas suas comarcas (...)

sociedades comerciais nacionais, e documentos de sociedades comerciais estrangeiras que mantinham no Brasil filiais, sucursais ou agências, dos atos constitutivos das sociedades anônimas e em comandita por ações e de suas atas e os atos referentes à transformação, fusão e incorporação e o registro da nomeação de administradores não sócios de armazéns gerais, de seus fiéis e outros propósitos, dos títulos de habilitação comercial dos menores e outros atos a eles relativos, dos atos de nomeação de liquidantes de sociedades comerciais, dos instrumentos de mandato e sua revogação, das cartas patentes e cartas de autorização concedidas a sociedades nacionais e estrangeiras, das declarações de firmas individuais, de nomes comerciais das sociedades mercantis, exceto das sociedades anônimas, A anotação, no registro de firmas individuais e nomes comerciais, das alterações respectivas, A autenticidade dos livros) e o cancelamento dos registros.

O regime jurídico do registro mercantil não sofreu mudanças com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1967, e não sofreu alterações significativas até 1981, com a edição da Lei 6.939/81 que instituiu o regime sumário de registro e arquivamento no registro público mercantil, aplicável às pessoas jurídicas submetidas ao rito singular de análise no âmbito da Junta Comercial. Esse instrumento legal foi de considerável inovação, direcionando o viés simplificador e desburocratizador que seguiu com a evolução do modelo de Estado após a redemocratização do Brasil na segunda metade da década de 80. Dentre as inovações da lei, podemos citar a autenticação do documento pelo servidor, desde em cotejo com o documento original (art. 3º, § 7º), prazo de apreciação do ato levado a registro no prazo máximo de três dias úteis (art. 4º) e a possibilidade de deferimento tácito quando, em ato envolvendo baixa de firma individual ou extinção ou redução de capital de sociedade mercantil, a prova de quitação de tributos e contribuições previdenciárias realizada pela Junta Comercial à autoridade arrecadante não houvesse sido realizada no prazo de trinta dias.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, a alteração relevante ficou por conta da atribuição da competência híbrida, como lecionam Marcia Carla Pereira Ribeiro e João Paulo Atilio Godri:

"Sob os auspícios do regime democrático, a Constituição da República do Brasil de 1988 voltou a estabelecer o sistema híbrido de competência registral. No art. 22, XXV, a CRFB dispõe que a União tem competência privativa para legislar sobre registros públicos, entre os quais se inclui o registro do comércio; o art. 24, III, disciplina, por outro lado, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre Juntas Comerciais".<sup>19</sup>

Neste panorama, o registro público mercantil é regido pela Lei 8.934/94, com regulamentação pelo Decreto 60.488, pelo Código Civil, a Lei 11.598/2007, que criou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM, e mais especificamente, a Lei 13.874/2019, denominada Lei de Liberdade Econômica.

Desta forma, para entendermos o atual tratamento dado ao Registro Público Mercantil, é necessária uma análise profunda do arcabouço legislativo em vigor, entendendo suas nuances e suas intenções.

## 2.2. O Registro Público Mercantil Brasileiro na Atualidade

O registro público mercantil, que no Brasil fica a cargo das Juntas Comerciais de cada Estado da Federação, mediante subordinação técnica ao Departamento de Registro Empresarial e Integração - DREI, ligado ao Ministério da Economia é a porta de entrada para que os empreendedores possam constituir as pessoas jurídicas que por meio destas exercerão a atividade econômica, gerando renda, recolhendo tributos e gerando empregos. Repise-se que uma particularidade das juntas comerciais é a sua subordinação híbrida: administrativamente é subordinada ao Estado e tecnicamente ao DREI.

É do registro que se contrai a regularização da atividade, personalidade e segurança perante si e terceiros.

É inquestionável o valor do registro do comércio para todos que investem seus recursos e sua existência em atividades negociais de

---

<sup>19</sup> RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GODRI, João Paulo Atilio. Registro empresarial em perspectiva histórica: um olhar sobre o passado para compreender a importância jurídicoeconômica do instituto. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, 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](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/228/ril_v57_n228_p115). Acesso em 01/09/2022.

qualquer natureza, individualmente ou em sociedade. É exatamente o registro que proporcionam, a suas atividades, personalidade, reconhecimento e segurança social e jurídica, requisitos basilares para qualquer empreendimento econômico conseqüente e eficaz.<sup>20</sup>

Importante reflexão a respeito do registro público mercantil pode ser feita, para refutar qualquer discurso que imponha às Juntas Comerciais a responsabilidade de ser entrave na atividade empresarial. Ora, se do registro decorre todos os direitos e obrigações do empresário ou sociedade empresária, ou seja, dele decorre também os benefícios legais de se ter uma atividade regularizada, é do registro, igualmente, que se demonstra a boa-fé do empreendedor.

Outro fator importante é que, enquanto atividade estatal e com cada vez menos processos burocráticos, o registro público mercantil se demonstra como instrumento de liberdade a quem queira realizar atividades empresarial, porquanto não mais se submetem aos desmandos das corporações de outrora.

O registro público mercantil é atualmente regido pela Lei 8.934/94 com regulamentação dada pelo Decreto 1.800/96. Referido arcabouço legislativo baliza a atuação das juntas comerciais fixando as suas finalidades de dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos das empresas; cadastrar as empresas nacionais e estrangeiras em funcionamento no País e manter atualizadas as informações pertinentes; proceder à matrícula dos agentes auxiliares do comércio, bem como o seu cancelamento.

Por ser o responsável pelos arquivamentos dos atos empresariais, houve importante impacto da Lei de Liberdade Econômica em seu âmbito. Contudo, antes mesmo da entrada em vigor da Lei 13.874/19, verificou-se um esforço normativo para desburocratizar os processos, partindo-se da premissa de que os entraves impostos à abertura e legalização de empresas impacta o desenvolvimento econômico do Brasil. Corroborar para isso importantes estudos sobre o tema e o já inexistente índice *doing business* que dentre um dos seus fatores de determinação estava a facilidade nos procedimentos de abertura de empresas.

---

<sup>20</sup> BARROS, Carla Eugenia Caldas. História do Direito Empresarial. Aracaju: PIDCC, 2014, p. 48.

Como se verá, a gênese do registro público mercantil é fundado naquilo que é de mais característico ao direito empresarial: a iniciativa dos próprios empreendedores.

Para demonstrar a importância do registro público mercantil no desenvolvimento econômico do país, faz-se adequado realizar um remonte histórico acerca do tema.

### 2.3. A importância do Direito Empresarial

É inegável a correlação entre liberdade econômica e democracia como fonte de desenvolvimento social de um país.

Privilegiando-se a economia privada, o Estado estaria fomentando a atividade empresarial, geração de empregos e conseqüente aquecimento do mercado de consumo, criando-se o que Fábio Tokars chama de ciclo virtuoso.

Contudo, é de suma importância realizar-se uma digressão para refletir sobre o instrumento que pretende operacionalizar o desenvolvimento econômico: o Direito Empresarial.

Por meio deste ramo do direito, é ofertado aos agentes inúmeros benefícios, como os abaixo destacados:

“Funcionamento regular do mercado, preservação da empresa, a proteção dos minoritários, o estímulo à atividade econômica, a busca do pleno emprego, o solidarismo constitucional, o *par conditio creditorum*, a documentabilidade cartular e eletrônica, a literalidade, a autonomia, a equivalência funcional dos títulos de crédito, veracidade dos livros empresariais e boa-fé objetiva.”<sup>21</sup>

Note-se que estes predicados não advêm somente de regras jurídicas. O Direito Empresarial se mostra dinâmico por se basear sobre determinadas vertentes, como discorre Jean Carlos Fernandes:

“Como ciência, reflete os aspectos: jurídicos, enquanto ordem jurídica estabelecida; histórico, como produto histórico; e filosófico, como

---

<sup>21</sup> FERNANDES, Jean Carlos. Direito Empresarial Contemporâneo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 31 e 32.

expressão das formas de vida do homem, prevalecendo a capacidade da justiça acima da ordem (Rudolf Von Ihering). Como dimensão da realidade, é fruto de sua história, dos fatos, das regras e do comportamento dos agentes econômicos. No tocante a terceira vertente (conjunto de regras e princípios) cabe conceituar o Direito Comercial atual como disciplina jurídico-privada especial, autônoma material e cientificamente, originária de condicionamentos histórico-culturais, composta por um conjunto de regras e princípios próprios que disciplinam a atividade econômica organizada (a empresa) exercida pelo empresário (sujeito de direito) para a produção ou circulação de bens ou de serviços, no âmbito do mercado.”<sup>22</sup>

#### 2.4. Matiz Constitucional da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica

Como mencionado no próprio preâmbulo da Lei 13.874/19, a validação constitucional é realizada pelo art. 170 da Carta Magna, que estabelece os fundamentos da Ordem Econômica, destacando-se os valores da livre iniciativa e fixando os importantes princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

O sistema constitucional fixa que todo direito não é absoluto, comportando mitigações no caso concreto quando verificada a colisão de princípios, como fixado pela teoria de Robert Alexi.

Portanto, importante esclarecer que o parágrafo único do dispositivo constitucional supra estabelece que é assegurado o pleno exercício de qualquer

---

<sup>22</sup> FERNANDES, Jean Carlos. Direito Empresarial Contemporâneo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 34

atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, ressalvados os casos estabelecidos em lei.

Nesse sentido, é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

## 2.5. Estruturas do Registro Público Mercantil

Existe um entendimento majoritário de que quanto mais entraves são postos à entrada de empresas no cenário econômico, menos desenvolvimento haverá no país. Isso porque, desde os primórdios, a empresa aparece como o fenômeno sócioeconômico mais relevante. Para entender, por sua vez, a importância deste fenômeno, é prudente estabelecer o conceito jurídico mais adequado para a empresa, fato que não foi e está longe de ser uma tarefa tranquila aos estudiosos do Direito.

Outrossim, para entender a atual estrutura do registro público mercantil, faz mister compreendermos não só o enquadramento jurídico dado às empresas, mas também a absorção do direito empresarial como ramo do direito civil, passando pela adoção da teoria da empresa mantendo uma estrutura lógica que culmine no estado atual.

## 2.6. A Teoria da Empresa no Código Civil de 2002

Como já visto nos marcos históricos do direito comercial, a conceituação de empresa pode ser vista de duas maneiras distintas: na teoria dos atos do comércio e na teoria da empresa.

A primeira figurou no Código Comercial francês de 1807, estabelecendo determinadas atividades que se enquadram na qualidade de comerciante, cindindo, portanto, os civis dos comerciantes submetendo-os a regimes próprios. Sua criação foi de especial relevância para o contexto da época, tendo em vista que foi possível estabelecer de forma objetiva quem seria qualificado como comerciante. A relevância se mostra maior ainda se pensarmos que antes de

sua entrada em vigor somente eram considerados aqueles que estavam inseridos nas corporações de comerciantes. É importante salientar que a teoria dos atos do comércio é utilizada até hoje na França, positivado no *Code de Commerce* de 2000.

A teoria da empresa, de matriz italiana, foi fruto de uma preocupação na autonomia do direito comercial capitaneada por Cesare Vivante no final do século XIX. Segundo Fabio Ulhoa Coelho, Vivante suscitou cinco argumentos em favor da unificação do direito comercial com o direito civil<sup>23</sup>.

"De início, questionou a sujeição de não comerciantes (os consumidores) a regras elaboradas a partir de práticas mercantis desenvolvidas pelos comerciantes e em seu próprio interesse. Como cidadão, deplorou o fato de o Código Comercial, considerado por ele lei de classe, perturbar a solidariedade social, que deveria ser o objetivo supremo do legislador. Em segundo lugar, lembrou que a autonomia do direito comercial importava desnecessária litigiosidade para a prévia discussão da natureza civil ou mercantil do foro, na definição de prazos, ritos processuais e regras de competência. Outra razão invocada para a superação da dicotomia foi a insegurança decorrente do caráter exemplificativo do elenco dos atos de comércio. Uma pessoa, que pensava exercer atividade civil, podia ser surpreendida com a declaração de sua falência, inclusive em função de inesperados desdobramentos penais. Também pretendia Vivante que a duplicidade de disciplinas sobre idênticos assuntos era fonte de dificuldades. Por fim, a autonomia do direito comercial atuava negativamente no progresso científico, na medida em que o estudioso da matéria comercial perdia a noção geral do direito das obrigações"

Em que pese as críticas realizadas no final do século, o *Codice Civile* italiano só foi unificar as duas matérias em 1942, introduzindo a teoria da empresa. Trata-se de um desdobramento da necessidade de um maior balizamento da atividade econômica, frente ao aumento da complexidade das relações comerciais que surgem com o capitalismo moderno.

Nesse momento, surge os estudos de Alberto Asquini que trata a empresa como fenômeno sócioeconômico de caráter poliédrico, assim conceituado:

---

<sup>23</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume I: direito de empresa. 17. ed. - São Paulo: Saraiva, 2013. p. 33.

"O conceito de empresa é um conceito de um fenômeno econômico poliédrico, o qual tem sob o aspecto jurídico, não um, mas diversos perfis em relação aos diversos elementos que o integram. As definições jurídicas de empresa podem, portanto, ser diversas, segundo o diferente perfil, pelo qual o fenômeno econômico é encarado. Esta é a razão da falta de definição legislativa; e esta, ao menos em parte, a razão da falta de encontro das diversas opiniões até agora manifestadas na doutrina"<sup>24</sup>.

Dos estudos realizados por Asquini e traduzido por Fábio Konder Comparato, houve, portanto, a instituição de quatro perfis de empresa: subjetivo, funcional, objetivo e institucional.

O perfil subjetivo diz respeito ao empresário como quem "exerce profissionalmente uma atividade econômica organizada, tendo por fim a produção ou a troca de bens e serviços", nos termos do art. 2082 do Código Civil italiano de 1942. Da leitura do dispositivo, nota-se incrível semelhança com o adotado pelo art. 966 do Código Civil brasileiro, que assim conceitua o empresário: "Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços."

Já o perfil funcional se relaciona com a atividade empresarial direcionada para a produção em si, acessórias e principais, "tendo como ponto comum a finalidade ou o escopo de servir à satisfação das necessidades de mercado"<sup>25</sup>.

O perfil objetivo conceituado por Asquini é o estabelecimento empresarial, sendo o fenômeno econômico da empresa projetado sobre o terreno patrimonial dá lugar a um patrimônio especial distinto, por seu escopo, do restante do patrimônio do empresário"<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Profili dell' impresa, Rivista del Diritto Commerciale, 1943, v. 41, t. I, Trad. Fábio Konder Comparato, Revista de Direito Mercantil, v. 35, n. 104, outubro-dezembro de 1996, p. 109.

<sup>25</sup> Tratado de Direito Comercial, v. 1: introdução ao direito comercial e teoria geral das sociedades. ARDUIM, Ana Lúcia Alves da Costa et al. A Teoria Jurídica da Empresa - São Paulo: Saraiva, 2015, p. 83

<sup>26</sup> Profili dell' impresa, Rivista del Diritto Commerciale, 1943, v. 41, t. I, Trad. Fábio Konder Comparato, Revista de Direito Mercantil, v. 35, n. 104, outubro-dezembro de 1996, p. 118.

Por fim, o perfil institucional mencionado por Asquini é a empresa "considerada como aquela especial organização de pessoas que é formada pelo empresário e pelos empregados, seus colaboradores"<sup>27</sup>.

Sobre a teoria proposta por Asquini, com a devida importância dada pela doutrina majoritária, importantes considerações devem ser realizadas. Isso porque a própria doutrina ressalva que a teoria foi totalmente encampada pelas legislações. Fabio Ulhoa Coelho e Ana Lúcia Alves da Costa Arduin aduzem que apenas o perfil funcional corresponde a um conceito jurídico próprio, enquanto que os perfis subjetivos e objetivos são uma nova denominação para os institutos de sujeito de direito e de estabelecimento empresa e que o perfil corporativo não corresponde a um dado da realidade.

Waldirio Bugarelli exclui o perfil corporativo e conceitua a empresa com "atividade econômica organizada de produção e circulação de bens e serviços para o mercado, exercida pelo empresário, em caráter profissional, através de um complexo de bens"<sup>28</sup>.

A teoria da empresa de fato reduziu a falta de acuracidade e rigidez que a sociedade capitalista demanda e emergiu atividades econômicas outrora marginalizadas, mas por outro lado, mantém uma certa objetivação estanque das atividades de menor importância econômica, tais quais os profissionais liberais e pequenos comerciantes.

Não obstante a ressalva, os estudos doutrinários sobre a teoria da empresa avançaram para estabelecer critérios cumulativos para caracterização do empresário, e por sua vez, adquirir os direitos e obrigações inerentes a esta condição, são elas: a atividade econômica, de forma profissional e organizada.

Esses conceitos são destrinchados pela doutrina para melhor elucidação dos atores que se enquadram na condição. Nesta senda, Elisabete Vido<sup>29</sup>, com relação à característica da atividade econômica, conceitua que "o exercício da atividade econômica deve ser destinada à produção, circulação de bens ou

---

<sup>27</sup> Profili dell' impresa, Rivista del Diritto Commerciale, 1943, v. 41, t. I, Trad. Fábio Konder Comparato, Revista de Direito Mercantil, v. 35, n. 104, outubro-dezembro de 1996, p. 122.

<sup>28</sup> BULGARELLI, Waldirio. Tratado de direito empresarial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995. p. 53.

<sup>29</sup> VIDO, Elisabete. Curso de direito empresarial. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 37.

prestação de serviços, reconhecida como empresarial". Já com relação ao atributo profissionalismo, a doutrinadora esclarece que "fica evidenciado pelo fato do empresário atuar com habitualidade, em nome próprio e com o domínio das informações sobre o produto ou serviço que está colocando no mercado". Por fim, com relação à característica da organização, conceitua que "significa a preocupação do empresário em gerir os elementos da atividade empresarial como capital, matéria-prima, mão de obra, tecnologia empregada, melhor local de horário e funcionamento, entre outros".

Como já visto, o Direito brasileiro adotou no Código Civil de 2002 a teoria da empresa, ficando claro que será considerado empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. Ficam excluídos, no entanto, o profissional que exerça atividade intelectual, de natureza científica, literária ou artística, mesmo que tenha auxílio de colaboradores.

Entretanto, é importante ponderar que a adoção da teoria da empresa no Código Civil de 2002 foi fruto de uma série de discussões doutrinárias que permearam o século XX, passando, neste mesmo período a ser considerada pela jurisprudência.

“No Brasil, a partir da metade do século XX tanto a doutrina como a jurisprudências brasileiras foram se amoldando a teoria da empresa, pois vira nela, a teoria capaz de completar lacunas na caracterização de atos provenientes da atividade econômica. No ordenamento jurídico brasileiro, mesmo antes da vigência do Código Civil de 2003, recepcionou a unificação de regramentos pertinentes a matéria comercial, ignorando todas as suas peculiaridades, por ser um ramo de direito autônomo, foi adotando o sistema da teoria da empresa, através de legislações esparsas no âmbito comercial/empresarial.”<sup>30</sup>

Da aplicação da teoria da empresa no Código Civil brasileiro, podemos apontar algumas peculiaridades.

Uma diz respeito ao elemento de empresa como forma de excetuar os profissionais exercentes de atividade intelectual, de natureza científica, literária

---

<sup>30</sup> BARROS, Carla Eugenia Caldas. História do Direito Empresarial. Aracaju: PIDCC, 2014, p. 77.

ou artística. Contudo, é tarefa árdua estabelecer o que seria considerado o denominado elemento de empresa. A doutrina estabelece que quando o atributo da personalidade é retirado, ou seja, aquela atividade se transforma em um fator de produção, seria caracterizada a atividade empresária com todos os direitos e obrigações inerentes, sendo, inclusive o entendimento encampado no Enunciado 194 do Conselho da Justiça Federal: "os profissionais liberais não são considerados empresários, salvo se a organização dos fatores da produção for mais importante que a atividade pessoal desenvolvida"<sup>31</sup>.

Outra peculiaridade é a condição do empresário que desempenha atividade rural. Pela leitura do art. 971, do Código Civil, fica a cargo deste a faculdade de requerer sua inscrição no registro público mercantil, fato este que transforma o seu registro de declaratório para constitutivo. A crítica da doutrina fica por conta do fato de que se privilegia a característica personalíssima do agente e desconsidera os elementos da empresa em si.

Outros pontos na legislação brasileira podem ser apontados e são destaques na doutrina, como o art. 982, parágrafo único, do Código Civil. As sociedades anônimas no Brasil, independente da atividade por elas exercida, serão sempre consideradas empresárias. Por fim, no que diz respeito às cooperativas, diferentemente das sociedades anônimas, serão sempre consideradas sociedades simples, a despeito de estarem submetidas a registro público mercantil, em que pese estarem de fora do conceito apresentado no art. 966 do Código Civil.

Não obstante as incongruências apresentadas pela legislação, o fato é que existe um arcabouço legal robusto que organiza o regramento empresarial no Brasil. A importância da adoção da teoria da empresa no país no registro público mercantil é o fato que aquelas enquadradas no art. 966 e as cooperativas com as ressalvas descritas acima, estão submetidas ao registro público de empresas, a cargo das Juntas Comerciais.

Na prática, contudo, o sistema de constituição, legalização e baixa das empresas sempre foi alvo de críticas por parte dos empreendedores e boa parte

---

<sup>31</sup> Disponível em <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/374>. Acesso em 01/09/2022.

da doutrina. Em um passado não muito distante, o registro das empresas era apenas uma parte de uma complexa cadeia de processos para inscrição nos diversos órgãos dos três entes federados (União, Estados e Municípios). Podemos citar em apertada síntese, os seguintes processos: análise da viabilidade da consecução da atividade pretendida em determinado endereço, pesquisa de nome empresarial idêntico, elaboração do contrato social, registro na Junta Comercial, obtenção do CNPJ, realização de inscrição estadual e municipal, alvarás de funcionamento etc.

É praticamente uníssono por parte da sociedade que a burocracia no processo de abertura de empresas impacta substancialmente no desenvolvimento econômico do país, seja por conta da impossibilidade de realizar a atividade empresarial, seja por conta de causas reflexas, tais como a não geração de empregos e a diminuição de recolhimento dos impostos que poderiam ser refletidos em melhorias nas prestações de serviços e políticas públicas por parte do Estado.

Segundo estudo realizado pela Endeavour<sup>32</sup>, no Brasil, para que uma empresa conseguisse regularizar sua atividade e esteja pronta para funcionar de acordo com as regras, estima-se que sejam necessários, em média, 62 dias, de acordo com o Índice de Cidades Empreendedoras 2017.

O extinto índice *doing business*, do Banco Mundial, por meio do qual analisava o ambiente de negócios do país por meio das maiores cidades, no Brasil era representada por Rio de Janeiro e São Paulo e considerava os seguintes aspectos: Abertura de Empresas; Obtenção de Alvarás de Construção; Obtenção de Eletricidade; Registro de Propriedades; Obtenção de Crédito; Proteção dos Investidores Minoritários; Pagamento de Impostos; Comércio Internacional; Execução de Contratos e Resolução de Insolvência. Durante boa parte de sua existência, o índice não considerou o Brasil como um

---

<sup>32</sup> Mapa para simplificação: como redesenhar os processos de abertura de empresas na sua cidade. Disponível em: [https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F6588%2F1570028179Endeavor - Toolkit apoiadores.pdf](https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F6588%2F1570028179Endeavor%20Toolkit%20apoadores.pdf), p. 16. Acesso em 03/09/2022.

dos 100 melhores países<sup>33</sup>, demonstrando sua hostilidade com os empreendedores.

Em virtude deste cenário, houve um movimento acentuado para pressionar o Estado a criar mecanismos que facilitassem a abertura e legalização de empresas no Brasil, culminando com a Lei 13.874/19, conhecida como a Lei de Liberdade Econômica. Contudo, é importante no presente estudo realizar um apanhado das legislações que permeiam o registro público de empresas, realizando em determinados momentos comparativos, para estabelecer um panorama do atual ambiente de negócios no país.

## 2.7. A Lei 8.394/94 – Registro Público Mercantil

A Lei 8.934/94 veio para substituir as Leis 4.726/1965, 6.939/1981 e 6.054/1974. Foi verificado no item 3.1.3 que importantes inovações foram trazidas principalmente pela Lei 6.939/1981 que diminui o prazo para análise dos atos levados a registro. A ressalva, todavia, fica por conta da divisão estanque de autorizações. Em outras palavras, o tempo de abertura de uma empresa, não era apenas de três dias, sendo apenas o prazo para registro na Junta Comercial, devendo o empreendedor seguir com o percurso em todos os órgãos descritos no item 4.1.

Contudo, foi um importante marco que iniciou a tendência de desburocratização no registro público de empresas, muito impulsionado pelas reformas administrativas realizadas no Brasil na segunda metade da década de 1990.

Neste período, mesmo com a redemocratização do Brasil após o regime militar que perdurou 21 anos, de 1965 a 1985, o que se viu na segunda metade dos anos 80 e início dos anos 90 era um ambiente econômico de crise e pobreza.

Somada às reformas administrativas provenientes dos países desenvolvidos que desde a década de 80 escancaram um modelo de Estado

---

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/novembro/divulgado-relatorio-executivo-sobre-o-ranking-doing-business>

rígido, hierarquizado, verticalizado e demasiadamente burocrata. Esse modelo demonstra-se, de certa maneira, ineficiente.

Neste cenário, e com o sucesso do neoliberalismo econômico, cria-se um dogma de que o Estado é demasiadamente ineficiente, enquanto que a iniciativa privada é demasiadamente eficiente.

Como marca do processo de reforma administrativa, como mencionado por Modesto<sup>34</sup>, podemos elencar o estímulo à privatização, incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, diminuição ou terceirização de atividades-meio, adoção de programas de desregulamentação ou de simplificação de legislação.

Portanto, a Lei 8.934/94, regulamentada pelo Decreto 1.800/96 foi importante marco no registro público mercantil com o viés reformista da época. Logo à primeira vista, a lei aumentou o âmbito de alcance do registro efetuado pelas Juntas Comerciais, como leciona Fabio Ulhoa Coelho<sup>35</sup>: "A partir da Lei 8.934/94, qualquer sociedade com finalidade econômica, independentemente de seu objeto, podia registrar-se na Junta Comercial".

Contudo, após a entrada em vigor do Código Civil, o alcance do registro público mercantil a cargo das Juntas Comerciais foi restringido por força do art. 967: "É obrigatória a inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade" e do art. 998, ao regulamentar o funcionamento das sociedades simples: "Nos trinta dias subseqüentes à sua constituição, a sociedade deverá requerer a inscrição do contrato social no Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede".

Como já tratado, o aumento do alcance do âmbito de alcance das Juntas Comerciais se deu pelo fato de que o Código Civil de 1916, vigente à época distinguia sociedades de fins econômicos e sem fins econômicos, e a recém

---

<sup>34</sup> MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/314/reformaadministrativa.pdf?sequence=6&isAllowed=y#:~:text=A%20reforma%20administrativa%20do%20aparelho,na%20mentalidade%20dos%20agentes%20p%C3%BAblicos>. Acesso em 05/09/2022

<sup>35</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume I: direito de empresa. 17. ed. - São Paulo: Saraiva, 2013. p. 130.

editada Lei 8934/94 colocava em seu escopo todas as sociedades de fins econômicos. Entretanto, com a entrada em vigor do Código Civil, com a adoção da teoria da empresa e a criação das sociedades simples, o escopo do registro mercantil foi reduzido, cabendo ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas a inscrição destas sociedades e a Ordem dos Advogados do Brasil as sociedades advocatícias, podendo serem unipessoais ou não.

O Código Civil, ainda, deu especial importância ao registro público de empresas mercantis quando estabeleceu no art. 45 o registro como "marco constitutivo da aquisição da personalidade jurídica pelas sociedades empresárias<sup>36</sup>".

A importância da Lei 8.934/94 não ficou restrito ao âmbito de alcance, como ressaltado por Gladston Mamede<sup>37</sup>:

"Com o registro mercantil, qualifica-se a atividade negocial como empresária e a ela se atribui o respectivo regime jurídico, com seus ônus e seus benefícios. Por isso, não é possível se opor ao pedido de recuperação judicial (Lei 11.101/05), formulado por quem se inscreveu no registro mercantil, ainda que pretendendo provar que a atividade negocial do autor não caracteriza empresa. Importa o registro e não o objeto da atividade negocial. Pelo registro a pessoa natural ou jurídica afirma seu horizonte, ou seja, seu intento de estabelecer, ainda que passo a passo, uma atividade econômica organizada, por mais ínfima que seja em seu nascedouro."

Como podemos extrair da Lei, portanto, a inscrição do empresário ou sociedade empresária é condição para a aquisição da personalidade jurídica. Todavia, é prudente ponderar que a sociedade não personificada é sujeito de direito, como bem aponta Osmar Brina Corrêa-Lima:

"Explique-se: sujeito de direito e pessoa não são conceitos sinônimos. Antes, sujeito de direito é gênero do qual pessoa é espécie. Todos os centros subjetivos de referência de direito ou dever, vae dizer, tudo

---

<sup>36</sup> RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GODRI, João Paulo Atilio. Registro empresarial em perspectiva histórica: um olhar sobre o passado para compreender a importância jurídicoeconômica do instituto. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, 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](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/228/ril_v57_n228_p115). Acesso em 05/09/2022.

<sup>37</sup> MAMEDE, Gladston. Direito empresarial braileiro: empresa e atuação empresarial, volume I. 4 ed. - São Paulo: Atlas, 2010, p. 63.

aquilo que a ordem jurídica reputa apto a ser titular de direito ou devedor de prestação, é chamado de sujeito de direito. Ora, isto inclui determinadas entidades que não são consideradas pessoas, tais a massa falida, o condomínio horizontal, o nascituro, o espólio etc. Estas entidades, despersonalizadas, compõem juntamente as pessoas o universo dos sujeitos de direito”<sup>38</sup>

Portanto, a Lei 8.934 não só regulamentou o registro público de empresas, como também estabeleceu as finalidades, a organização, a publicidade dos atos, a compreensão dos atos, as proibições de arquivamento e a ordem dos serviços.

### 2.7.1. As Finalidades do Registro Público de Empresas e Atividades Afins

Pela leitura do art. 1º, da Lei 8.934/94, podemos vislumbrar as finalidades do registro público mercantil.

São finalidades: dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos das empresas mercantis, submetidos a registro na forma desta lei. Sabemos, portanto, que os empresários e sociedades empresárias que se enquadram no art. 966, do Código Civil, ao registrarem seus atos, terão garantidas as finalidades precípuas descritas no art. 1º, I.

É finalidade, também, cadastrar as empresas nacionais e estrangeiras em funcionamento no país e manter estas informações atualizadas. Verificamos que desde os primórdios do registro público mercantil, a leitura dos dados é de suma importância para um país compreender o estágio do seu desenvolvimento econômico, vide a França após a Primeira Guerra Mundial que utilizou o registro público mercantil para verificação das nacionalidades dos comerciantes. Realizar a guarda do banco de dados de empresas em funcionamento no Brasil - nacionais ou estrangeiras - é de relevância ímpar e ainda pouco explorada pelo Estado para desenvolvimento de estratégias e políticas públicas relevantes aos empreendedores, bem como para demais interessados. Neste sentido, leciona Mamede<sup>39</sup>:

---

<sup>38</sup> Tratado de Direito Comercial, v. 1: introdução ao direito comercial e teoria geral das sociedades. ARDUIM, Ana Lúcia Alves da Costa et al. A Teoria Jurídica da Empresa - São Paulo: Saraiva, 2015, p. 283

<sup>39</sup> MAMEDE, Gladston. Empresa e atuação empresarial. 11. ed. - São Paulo: Atlas. 2019. p. 104 e 105.

"O registro público preserva informações importantes em repartições oficiais, além de dar-lhes publicidade para a segurança dos envolvidos e de terceiros. Sócios, credores, trabalhadores, clientes e o próprio Estado podem necessitar de informações, atuais ou passadas, socorrendo-lhes o registro mercantil"

Também é finalidade do registro público de empresas mercantis e atividades afins a matrícula dos agentes auxiliares do comércio, como leiloeiros e tradutores públicos. Trata-se de tema importante, tendo em vista que os primeiros são responsáveis, nos termos do art. 19 do Decreto 21.981/32: "a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio da rede mundial de computadores, de tudo que, por autorização de seus donos por alvará judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de jóias e warrants de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos".

Já os tradutores públicos, por força do art. 26, da Lei 14.195/21: "traduzir qualquer documento que tenha de ser apresentado em outro idioma perante pessoa jurídica de direito público interno ou perante serviços notariais e de registro de notas ou de títulos e documentos (I); traduções oficiais, quando exigido por lei (II); interpretar e verter verbalmente perante ente público a manifestação de pessoa que não domine a língua portuguesa se não houver agente público apto a realizar a atividade ou se for exigido por lei específica (III); transcrever, traduzir ou verter mídia eletrônica de áudio ou vídeo, em outro idioma, certificada por ato notarial (IV); e realizar, quando solicitados pela autoridade competente, os exames necessários à verificação da exatidão de qualquer tradução que tenha sido arguida como incompleta, imprecisa, errada ou fraudulenta (V).

Destes dois agentes auxiliares do comércio, impende destacar, no tocante aos leiloeiros, que a lei que regula a profissão perdura por mais de noventa anos, que desde a sua primeira versão confere às Juntas Comerciais a tarefa de proceder com sua matrícula. Já em relação aos tradutores públicos, houve recente e profunda alteração na lei que regulamenta a profissão, tendo em vista

que a anterior era de 1945. Portanto, fica a ressalva que a tendência reformista que impacta no registro público de empresas e atividades afins não foi observada, ainda, pelos legisladores com relação aos leiloeiros.

#### 2.7.2. O Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM)

Com a necessidade de se promover uma melhoria no ambiente de negócios do país, é considerado de forma praticamente uníssona que a simplificação e modernização para a abertura de empresas é um pilar importante para isso e o desenvolvimento econômico e social da nação. Portanto, havendo a necessidade de centralizar tecnicamente e uniformizar os procedimentos é que surgiu o Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis – SINREM.

O Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis é formado por dois agentes: a Junta Comercial do Estado e o Departamento de Registro Empresarial e Integração - DREI.

O Departamento de Registro Empresarial e Integração - DREI, sofre constantes mudanças com relação a sua subordinação. Atualmente, integra a Secretaria Espacial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia e tem por funções precípuas supervisionar, orientar, coordenar e normatizar as Juntas Comerciais e, de forma suplementar, na área administrativa. Comumente, o DREI normatiza os temas relevantes por meio de Instruções Normativas e, de forma pontual, à determinadas Juntas Comerciais, por meio de ofícios circulares.

Já as Juntas Comerciais são os órgãos locais do SINREM, responsáveis por executar e administrar os serviços de registro. Pela estrutura do SINREM, podemos depreender a subordinação híbrida das Juntas Comerciais, sendo, no aspecto técnico, subordinado ao DREI e, no aspecto administrativo, ao Estado em que se encontra ou no Distrito Federal.

Nos termos da Lei 8.934/94, compete às Juntas Comerciais: a matrícula e cancelamento dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns-gerais, o arquivamento dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativa; dos atos relativos a

consórcio e grupo de sociedade de que trata a Lei nº 6.404/1976; dos atos concernentes a empresas mercantis estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil; das declarações de microempresa; 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.

Sobre o ato de arquivamento, leciona Fabio Ulhoa<sup>40</sup>:

"O arquivamento se refere à grande generalidade dos atos levados ao registro de empresas. Assim, os de constituição, alteração, dissolução e extinção das sociedades empresárias são arquivados na Junta. Também serão objeto de arquivamento a firma individual (com que o empresário pessoa física explora a sua empresa), os atos relativos a consórcio e grupo de sociedades, as autorizações de empresas estrangeiras e as declarações de microempresa."

Além da função principal, também compete às Juntas Comerciais a elaboração da tabela de preços de seus serviços, processar a habilitação e a nomeação dos tradutores públicos e intérpretes comerciais, elaborar os respectivos Regimentos Internos e suas alterações, bem como as resoluções de caráter administrativo necessárias ao fiel cumprimento das normas legais, regulamentares e regimentais expedir carteiras de exercício profissional de pessoas legalmente inscritas no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e o assentamento dos usos e práticas mercantis.

A Lei 8.934/94 se preocupou também em prever a estrutura básica das Juntas Comerciais, ao prever as funções dos seguintes órgãos: a Presidência Plenário, como órgão deliberativo superior; as Turmas, como órgãos deliberativos inferiores; a Secretaria-Geral, como órgão administrativo; a Procuradoria, como órgão de fiscalização e de consulta jurídica. Também facultou a criação de uma assessoria técnica com competência de preparar e relatar os documentos a serem submetidos à deliberação, com a delimitação da

---

<sup>40</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume I: direito de empresa. 17. ed. - São Paulo: Saraiva, 2013. p. 133.

formação acadêmica, devendo serem bacharéis em Direito, Economistas, Contadores ou Administradores.

O Plenário, por sua vez, é composto por Vogais, cuja nomeação é condicionada a alguns critérios objetivos, como estar em pleno gozo dos direitos civis e políticos; não estejam condenados por crime cuja pena vede o acesso a cargo, emprego e funções públicas, ou por crime de prevaricação, falência fraudulenta, peita ou suborno, concussão, peculato, contra a propriedade, a fé pública e a economia popular; sejam, ou tenham sido, por mais de cinco anos, titulares de firma mercantil individual, sócios ou administradores de sociedade mercantil, valendo como prova, para esse fim, certidão expedida pela junta comercial; e estejam quites com o serviço militar e o serviço eleitoral.

A indicação dos nomes a compor o Colégio de Vogais é outro ponto de atenção na Lei 8.934/94, em virtude de privilegiar determinados profissionais e determinadas entidades privadas sem fins lucrativos. Determina que a metade do número de vogais e suplentes será designada mediante a apresentação de nomes, em listas tríplexes, pelas entidades patronais de grau superior e pelas Associações Comerciais. Outros quatro serão representantes, respectivamente, a classe dos advogados, a dos economistas, a dos contadores e a dos administradores, todos mediante indicação, em lista tríplex, do Conselho Seccional ou Regional do Órgão Corporativo dessas categorias profissionais. Outro nome, representando a União, será feito por indicação do Ministro de Estado. As demais cadeiras serão ocupadas por livre escolha dos governadores.

O mandato dos Vogais é de quatro anos, com recondução pelo mesmo período e são remunerados com base na frequência em que participam das sessões de Turma ou Plenárias, com base na legislação estadual.

As funções do Plenário de Vogais são de extrema importância para o funcionamento das Juntas Comerciais e é dada pelo Decreto 1.800/96. Dentre as mais relevantes, compete ao Plenário julgar os recursos interpostos das decisões definitivas, singulares ou colegiadas; deliberar sobre a tabela de preços dos serviços da Junta Comercial, aprovar o Regimento Interno e decidir sobre matérias relevantes.

As funções das Turmas de Vogais são de igual relevância, tendo em vista que são responsáveis por julgar, originariamente, os pedidos de arquivamento dos atos sujeitos ao regime de decisão colegiada, ou seja, as constituições de sociedades anônimas, incorporações, fusões e cisões de sociedades empresárias e atos envolvendo consórcios de sociedades.

Não raro se vê críticas com relação ao ato de nomeação dos Vogais. É inegável, que a forma como o caso é tratado pela legislação, remonta a tempos do Brasil Império e não se mostra incompatível com a tendência simplificadora das leis que impactam o registro público mercantil.

### 2.7.3. A Publicidade no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e a Lei Geral de Proteção de Dados

A publicidade é um dos princípios norteadores do registro público no Brasil, conforme leciona Kümpel<sup>41</sup>:

"No caso dos registros públicos, publicidade significa disponibilizar, para pessoas físicas e jurídicas, informações constantes do acervo registral, podendo qualquer interessado, independentemente de motivação (exceto nas hipóteses legais), ter acesso a tais informações, por meio de certidões ou, ainda, por informações prestadas pelas serventias".

No registro público de empresas mercantis não é diferente. Estipula o art. 29, da Lei 8.934/94, que: "Qualquer pessoa, sem necessidade de provar interesse, poderá consultar os assentamentos existentes nas juntas comerciais e obter certidões, mediante pagamento do preço devido".

O acesso às informações de empresários e sociedades empresárias é de suma importância para verificação da sua regularidade, seja para particulares, seja para órgãos públicos. Gera segurança aos primeiros que desejam firmar contratos, seja para viabilização de fiscalização por parte dos segundos.

---

<sup>41</sup> Kümpel, Vitor Frederico. Tratado Notarial e Registral vol. 5/ 1ª ed. São Paulo: YK, 2020, pg. 271.

É cediço que compete às Juntas Comerciais promoverem o arquivamento dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de empresários individuais, sociedades empresárias e cooperativas, de modo que esses órgãos possuem um grande banco de dados de pessoas jurídicas e, por consequência, de pessoas físicas que as integram. Nota-se que uma das finalidades do registro público de empresas mercantis e atividades afins é dar publicidade aos atos arquivados, de modo que, inclusive terceiros, podem consultar os assentamentos existentes na Junta Comercial.

Ademais, é competência das Juntas Comerciais promoverem a matrícula dos agentes auxiliares do comércio - Leiloeiros, Tradutores e Intérpretes Comerciais e Administradores de Armazéns Gerais. Sobre os tradutores e leiloeiros, os respectivos decretos regulamentadores, dispõem que as Juntas Comerciais promoverão a publicação da listagem dos profissionais

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, fixou-se a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado e público de olharem para dentro de suas organizações e rever a forma e o fluxo de tratamento de dados. Portanto, aparenta uma certa incompatibilidade da publicidade do registro público mercantil com a LGPD.

As Juntas Comerciais, responsáveis pelo registro público mercantil, cumprem a obrigação legal prevista por sua lei de regência nº 8.934/94 e regulamentada pelo Decreto 1800/98 de conferir publicidade aos atos arquivados de um modo geral.

Cumpram ressaltar os artigos 968 e 997 do Código Civil que determinam aos empresários, sócios ou titulares das sociedades empresárias que forneçam seus dados pessoais para que sejam inscritos no registro público mercantil. Essas orientações são reproduzidas e especificadas pelo Departamento de Registro Empresarial e Integração por meio da Instrução Normativa 81.

Com relação aos dados pessoais sensíveis, importante particularidade ocorre no Estado de São Paulo. A Lei Estadual nº 16.758/2018 determina que é obrigatória a informação sobre cor ou identificação racial em todos os cadastros,

bancos de dados e registros de informações assemelhados, públicos e privados, no Estado de São Paulo.

É inegável que a atribuição da publicidade dos atos levados a registro na junta comercial deve ser considerada mais ampla possível, dada a redação do art. 29, da Lei 8934/84 por meio do qual, repise-se, estabelece que: “Qualquer pessoa, sem necessidade de provar interesse, poderá consultar os assentamentos existentes nas juntas comerciais e obter certidões, mediante pagamento do preço devido”.

Sobre o consentimento, é importante esclarecer que este é apenas uma das hipóteses autorizadoras do tratamento de dados, de forma que o art. 7<sup>o</sup><sup>42</sup> da

---

<sup>42</sup> Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular; II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais; V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados; VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem) ; VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro; VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.

§ 1º Revogado

§ 2º Revogado

§ 3º O tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização.

§ 4º É dispensada a exigência do consentimento previsto no caput deste artigo para os dados tornados manifestamente públicos pelo titular, resguardados os direitos do titular e os princípios previstos nesta Lei.

§ 5º O controlador que obteve o consentimento referido no inciso I do caput deste artigo que necessitar comunicar ou compartilhar dados pessoais com outros controladores deverá obter consentimento específico do titular para esse fim, ressalvadas as hipóteses de dispensa do consentimento previstas nesta Lei.

§ 6º A eventual dispensa da exigência do consentimento não desobriga os agentes de tratamento das demais obrigações previstas nesta Lei, especialmente da observância dos princípios gerais e da garantia dos direitos do titular.

§ 7º O tratamento posterior dos dados pessoais a que se referem os §§ 3º e 4º deste artigo poderá ser realizado para novas finalidades, desde que observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei.

sobredita LGPD traz em seu bojo outras hipóteses, como, já visto, para cumprimento de obrigação legal.

Neste aspecto, importante esclarecimento fornecido pelo Guia de Boas Práticas do Governo Federal<sup>43</sup>:

"No caso do setor público, a principal finalidade do tratamento está relacionada à execução de políticas públicas, devidamente previstas em lei, regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres. Tais políticas públicas, vale destacar, devem estar inseridas nas atribuições legais do órgão ou da entidade da administração pública que efetuar o referido tratamento. Outra finalidade corriqueira para o tratamento de dados no serviço público é o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador. Nessas duas situações, o consentimento do titular de dados é dispensado."

Com efeito, sem o registro da constituição do empresário ou sociedade empresária, o ato não produz efeitos perante terceiros e traz vários riscos ao empreendedor. A título exemplificativo, sem o efetivo registro, não poderá alegar segregação patrimonial ou benefício de ordem. Portanto, a publicidade no registro público mercantil serve como condição de eficácia perante terceiros.

Em que pese a aparente adequação da publicidade ampla dos dados das sociedades empresárias, seus sócios, os empresários e seus titulares, de nada adianta se não observarem os princípios da atividade do tratamento de dados prescritos no art. 6º da LGPD, a saber: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

Poder-se-ia alegar pretensa incompatibilidade da Lei Geral de Proteção de Dados com a Lei de Acesso à Informação. Contudo, na análise detida das duas legislações, percebe-se que possuem o mesmo espírito, qual seja,

---

<sup>43</sup> Disponível em [https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protECAo-de-dados/guias/guia\\_lgpd.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protECAo-de-dados/guias/guia_lgpd.pdf). Acesso em 06/09/2022/

transparência da atividade estatal. Nesse sentido, leciona Fernando Antonio Tasso<sup>44</sup>:

"Enquanto a Lei de Acesso à Informação - LAI enfatiza a necessidade de transparência do Estado com a obrigação de dar ampla e efetiva publicidade às informações relativas às funções públicas e à própria pessoa administrativa, a LGPD procura impor igual transparência à atividade de tratamento de dados pessoais dos cidadãos realizada pelo Estado. A LGPD exige atuação estatal transparente, assegurando aos titulares dos dados pessoais informações claras, precisas e acessíveis sobre o tratamento levado a efeito pelos governantes, ainda que em cumprimento de obrigações legais. Percebe-se a identidade de propósito entre as duas leis -- transparência da atividade governamental --, permitindo ao cidadão o acesso aos dados da própria pessoa administrativa e, agora, às operações de tratamento dos dados pessoais do indivíduo. Nesse contexto de diálogo e complementaridade entre as duas leis, o citado jurista lembra que o art. 8º da LAI dispensa tratamento detalhado ao dever dos órgãos e entidades públicas de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, sobretudo em sítio oficial da rede mundial de computadores, das informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas."

Portanto, a publicidade do registro público mercantil não foi afetada, pelo menos na gênese, pela entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados. Isso não significa, entretanto, que não houve alterações. Pela leitura conjunta da LGPD com a LAI, reforça a necessidade de transparência governamental e responsabilidade com o tratamento de dados, em virtude da importância e tamanho das informações custodiadas pelo Estado.

A transparência governamental, inclusive, é demonstrada pela transparência ativa, de forma que é obrigação dos órgãos públicos fazerem com que determinada informação relevante atinja o cidadão sem grandes esforços. Nesse ponto, a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados

---

<sup>44</sup> TASSO, Fernando Antonio. Capítulo IV - Do Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público. In : MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice [org.]. LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020).

estabelecem o controle social por parte da população, que é tão caro ao Estado Democrático de Direito.

#### 2.7.4. A Compreensão dos Atos

Como visto, nos termos do art. 32, da Lei nº 8.934/94 estabelece a compreensão dos atos de registro como sendo: a matrícula e seu cancelamento: dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns-gerais; o arquivamento dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativas; dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976; dos atos concernentes a empresas mercantis estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil; das declarações de microempresa; 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 e a autenticação dos instrumentos de escrituração das empresas mercantis registradas e dos agentes auxiliares do comércio.

Importante salientar que cabe à Junta Comercial a apreciação da regularidade formal dos documentos, não cabendo se imiscuir às questões materiais da empresa. É importante a observância da estrita análise formal para que não se cause insegurança jurídica.

Como bem assevera Armando Luiz Rovai<sup>45</sup>, por vezes a Administração acaba por rever seus atos entrando no mérito das questões societárias:

"Com esta prática, os órgãos registrários consideram que qualquer ato pode ser desarquivado, pouco importando se geraram ou não efeitos, assim como desconsideram todos os possíveis contratos entabulados com terceiros ou mesmo a publicidade, a eficácia ou a segurança que seu registro gerou. Quer dizer: para desarquivar um contrato de sociedade basta o critério avaliativo do chefe hierárquico do órgão público, com base no princípio de que a Administração Pública detém

---

<sup>45</sup> ROVAI, Armando Luiz. Capítulo 3.4 - Registro Público de Empresas. In: COELHO, Fábio Ulhoa [org.]. Tratado de Direito Comercial, volume 1: introdução ao direito comercial e teoria geral das sociedades - São Paulo: Saraiva, 2015, p. 238.

o poder de desconstituir os seus próprios, quando se deparar com algum vício que não foi atentado no momento do seu arquivamento".

Isso porque a competência para a análise formal decorre da própria Lei 8.934/94, ao estabelecer no art. 40 que "todo ato, documento ou instrumento apresentado a arquivamento será objeto de exame do cumprimento das formalidades legais pela junta comercial". Aceitar que a Junta Comercial promova a análise material dos atos por ela arquivado remonta à época do Brasil Império e nega o princípio da inafastabilidade da apreciação jurisdicional, consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, por meio do qual estabelece que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

Ao consagrar o princípio, o constituinte originário o fez para resguardar o acesso ao Poder Judiciário independentemente da condição econômica ou social. Mais do que isso, gerou um mandamento direcionado ao Estado para que suas atividades não impeçam o efetivo exercício.

"Em relação aos destinatários do dever de observância deste direito, em que pese o dispositivo constitucional se referir à lei, o princípio não se dirige apenas ao legislador, mas a todas as autoridades. Qualquer tipo de exigência que possa inviabilizar, direta ou indiretamente, o acesso à jurisdição caracteriza uma violação ao princípio".<sup>46</sup>

A observância da competência para análise formal da Junta Comercial ganha peso ao considerarmos que as relações entre sócios são muitas vezes conflituosas e complexas. Utilizar o registro público mercantil como um verdadeiro tribunal para dirimir os conflitos é prejudicial em vários aspectos, principalmente porque as provas que balizam uma decisão devem ser realizadas em juízo com o contraditório e ampla defesa. Proferida uma decisão que adentre as questões materiais, ainda, gera insegurança jurídica e não resolve o problema dos efeitos gerados.

---

<sup>46</sup> NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. - 13. ed, Salvador: Jus Podvum, 2018, p. 457.

### 2.7.5. O Processo Decisório

Com a tendência de simplificação na legislação partindo do pressuposto de que o sistema registral brasileiro é fonte do desestímulo ao empreendedor, a Lei 8.934/94 criou um sistema do processo decisório.

Como se verá adiante, isso não melhorou os prazos, tampouco a simplificação ao empreendedor. Até porque o prazo para decisão de processos submetidos ao rito singular é o mesmo do previsto na Lei 6.939/81 que instituiu o regime sumário de registro e arquivamento de três dias úteis.

Já os atos submetidos à análise colegiada, quais sejam: os atos de constituição de sociedades anônimas, dos atos referentes à transformação, incorporação, fusão e cisão de empresas mercantis e os atos de constituição e alterações de consórcio e de grupo de sociedades, são de cinco dias úteis dada a sua complexidade elevada.

Privilegiando a apreciação da Administração Pública dos seus atos eivados de vício, criou a Lei 8.934/94 um sistema de recursos administrativos. Prevê a lei a possibilidade de três figuras recursais, a saber: o pedido de reconsideração, o recurso ao Plenário e o recurso ao Ministro.

O pedido de reconsideração é cabível quando o empreendedor não concorda com a negativa de registro da autoridade decisório, e o prazo para sua apresentação é de três dias úteis se submetido ao rito singular e cinco dias úteis se submetido ao rito colegiado.

O recurso ao Plenário, por sua vez, é cabível quando há uma decisão definitiva cuja a parte não concorde. Seu prazo de interposição é de dez dias a contar da decisão.

Como última instância administrativa, existe o recurso ao Departamento de Registro Empresarial e Integração, cuja interposição também é de dez dias.

### 2.8. A Criação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM (Lei 11.598/2007)

O registro público mercantil é apenas uma das fases do caminho percorrido pelo empreendedor para abrir e legalizar uma empresa.

Para exercer a atividade econômica, é necessária uma série de licenças, autorizações, cadastros e inscrições em todas as esferas da Federação, que nunca foram integradas, cabendo ao próprio empreendedor se deslocar a todos esses órgãos e se sujeitar aos extensos prazos, quando estes expiram sem a prestação estatal.

Cria-se, portanto, uma consciência de integração entre os órgãos públicos para facilitar a abertura e legalização de empresas.

Isso porque, para que uma empresa seja aberta, é necessário que haja uma interligação entre estes órgãos. O processo de registro empresarial envolve 5 grandes fases<sup>47</sup>: a Viabilidade, o preenchimento do Coletor Nacional para viabilização de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, a emissão da Inscrição Municipal, o Registro no órgão competente e o licenciamento das atividades.

A viabilidade consiste em atividade do município em que o empreendedor deseja instalar o empresário ou sociedade empresária, realizando a conferência se o objeto social pretendido pode ser exercido no endereço.

O cadastro na Receita Federal é realizado por meio do preenchimento do chamado Documento Básico de Entrada - DBE, que será objeto de análise prévia e o deferimento fica a cargo do órgão de registro.

Aprovado previamente pela Receita Federal, cabe ao empreendedor arquivar o seu ato constitutivo ou alterador no órgão de registro, sendo o registro civil de pessoas jurídicas para as atividades não enquadradas no art. 966, do Código Civil, a junta comercial se enquadrado no conceito de empresário do citado dispositivo ou a Ordem dos Advogados do Brasil, em se tratando de sociedade de advogados.

---

<sup>47</sup> Disponível em: <https://vreredesim.sp.gov.br/conheca-integrador-estadual>. Acesso em 15/09/2022.

Arquivado o ato no órgão de registro, o próximo passo é realizar as inscrições municipais, que é a identificação do contribuinte para recolhimento de impostos municipais.

O último processo é a emissão dos alvarás, compreendido pelo ato de licenciamento, analisando os riscos da atividade que se pretende desempenhar.

Sem embargo da necessidade da regulação estatal para que o interesse público seja preservado em detrimento do particular, tal qual a preocupação com a degradação ambiental, tão presente nos dias atuais, o excesso de processos prejudica o pequeno e médio empreendedor, com atividades de baixo ou médio risco, grande maioria da atividade econômica no Brasil, que geram um quarto do PIB nacional e correspondem à metade dos empregos formais gerados<sup>48</sup>.

Para este empreendedor, o excesso de processos, por si só, afasta seu interesse na formalização e, conseqüentemente, na sua expansão por dificuldade em crédito, execuções pessoais etc. Soma-se ao fato de que estes órgãos são inertes e estanques.

Por força da necessidade de promoção na integração dos órgãos inseridos no processo de abertura e legalização de empresas, foi criada a Lei 11.598/2007.

Esse processo, todavia, não é simples e demanda uma integração entre diversos órgãos de todos os entes federativos. Sobre o aspecto da integração, leciona Ricardo Negrão<sup>49</sup>:

"indica a preocupação de o legislador dar unidade procedimental às várias etapas administrativas necessárias à legalização e ao registro da empresa, compatibilizando as exigências de diversos órgãos públicos e evitando, com isso, a duplicidade de atos nas diversas instâncias, com a apresentação dos mesmos documentos sucessivamente até a obtenção do registro definitivo. Essa prática

---

<sup>48</sup> Disponível em: [https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD#:~:text=As%20micro%20e%20pequenas%20empresas,empresas%20\(24%2C5%25\)](https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD#:~:text=As%20micro%20e%20pequenas%20empresas,empresas%20(24%2C5%25)). Acesso em 15/09/2022/

<sup>49</sup> NEGRÃO, Ricardo. Manual de direito comercial e de empresa. 9 ed. São Paulo: Saraiva p. 216.

redundante, vigente até a promulgação da Lei n. 11.598, colocava o país entre aqueles com mais entraves burocráticos para a constituição de uma empresa"

Outrossim, conforme estudo legislativo promovido pelo Senado Federal<sup>50</sup>, utilizando como base a cidade de São Paulo, verificou-se que era necessários para abertura de empresas 12 (doze) procedimentos, levando 102,5 (cento e dois e meio) dias e consumiu 4,2% (quatro vírgula dois por cento) da renda per capita, contribuindo, e muito para que o Brasil figurasse na antepenúltima colocação na América do Sul.

O sucesso na implantação da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM depende da adesão dos órgãos estaduais, distritais e municipais, porquanto ser voluntário, havendo a necessidade de adesão obrigatória apenas para órgãos federais.

Não obstante, o grande impacto promovido pela Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM foi com relação a fase de licenciamento. Nesse sentido, não há lógica na criação de entraves na obtenção do licenciamento, quando a grande maioria das atividades desempenhadas pelas empresas são de baixo risco. Em virtude disso, a lógica trazida pela lei possibilitou que os entes federados optantes por integrar a REDESIM agregassem em um procedimento só os órgãos licenciadores. A exemplo do quanto afirmado, podemos citar o exemplo do já extinto Sistema Integrado de Licenciamento (SIL) presente no Estado de São Paulo que reuniu em um ambiente virtual o corpo de bombeiros, a vigilância sanitária, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e os órgãos municipais.

A simplificação não residiu apenas nas atividades consideradas de baixo risco, mas também as tidas como médio risco, que devem ter suas licenças e alvarás liberadas pelo Poder Público de forma automática, sem a intervenção humana.

---

<sup>50</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td178>, acesso em 03/02/2023.

A Lei criadora do REDESIM, avançou também no sentido de conferir maior acesso às informações por meio da articulação, culminando na disponibilização dos atos arquivados de forma digitalizada logo após a sua efetivação, tal qual temos hoje.

No plano de uniformização e racionalização da experiência do cidadão em todo o país, preocupou-se a Lei 11.598/2007 em estabelecer a entrada única de dados para tornar o processo de comunicação entre os integrantes da REDESM de forma transparente ao usuário, que deve ficar a cargo dos seus entes.

Os benefícios da adesão dos entes federados são inegáveis. Se o tempo de abertura antes da Lei que instituiu o REDESIM era de mais de cem dias no Estado de São, doze anos depois o tempo de abertura caiu para 4 (quatro) dias e 13 (treze) horas<sup>51</sup>.

Com base nas estatísticas, demonstrou-se que um dos entraves impostos para o desenvolvimento da atividade empresarial percebeu uma grande melhora. Todavia, o tempo de abertura de empresas é apenas um dos mecanismos de uma grande engrenagem que permeia o desenvolvimento econômico de um país.

#### 2.8.1. Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM

A Lei 11.598/2007 traz em seu bojo a previsão da administração das atividades da REDESM a um Comitê denominado Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM.

Nos termos da Lei, Cabe ao CGSIM regulamentar o registro, o cadastro, a abertura, o alvará, o arquivamento, as licenças, a permissão, a autorização, os registros e demais elementos relacionados à abertura, legalização e operação de empresários e pessoas jurídicas de qualquer porte, atividade econômica ou

---

<sup>51</sup> Dados disponíveis em: <https://estatistica.redesim.gov.br/tempos-abertura>, acesso em 03/02/2023.

estrutura societária. Além disso, é responsável por assegurar o cumprimento das normas de registro e legalização aplicáveis a empresários e pessoas jurídicas.

Na esfera federal, portanto, o comitê é formado por cinco membros natos e onze membros indiviso, assim estabelecidos: membros natos o Secretário de Inovação e Micro e Pequenas Empresas da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia; o Subsecretário de Arrecadação, Cadastros e Atendimento da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; o Diretor do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Inovação e Micro e Pequenas Empresas da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia, o Coordenador-Geral de Gestão de Cadastros da Subsecretaria de Arrecadação, Cadastros e Atendimento da Subsecretaria-Geral da Receita Federal do Brasil da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia e o Subsecretário de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato da Secretaria de Inovação e Micro e Pequenas Empresas da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia e; membros indicados um representante da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia, um representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública, um representante da Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, um representante do Ministério do Meio Ambiente, um representante do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, um representante da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, um representante da Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República, um presidente de junta comercial, indicado pela Federação Nacional das Juntas Comerciais, um secretário de fazenda estadual ou distrital, indicado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Economia, um representante dos Municípios, indicado, em sistema de rodízio anual, pela Confederação Nacional de Municípios ou pela Frente Nacional de Prefeitos e um secretário de fazenda municipal, indicado pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais

A composição híbrida do órgão colegiado proporciona que diversas questões possam ser colocadas em discussão, sem que determinada deliberação possa ser tomada sem a devida intervenção sobre a regulação estatal em atividades econômicas que possam afrontar os princípios da ordem econômica, mormente ao meio ambiente, ao direito trabalhista, tributário entre outros.

A principal atribuição do CGSIM, entretanto, está presente em suas resoluções, que norteiam, inclusive, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, desde que não possuam regramento próprio.

Nesse sentido, a Resolução nº 22, de 22 de junho de 2010 estabeleceu o grau de risco das atividades econômicas realizadas por empresários e sociedades empresárias e as regras sobre pesquisas prévias, alvará de funcionamento provisório ou definitivo e licenciamento.

A definição sobre a indexação do nível de risco das atividades econômicas corresponde aos estipulados a partir da Classificação Nacional das Atividades Econômicas – CNAE, estabelecidos pela Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE.

Para tanto, o Comitê dispôs de dois parâmetros de risco e suas implicações para funcionamento estabelecidos a partir dos CNAEs anexos à Resolução.

Inicia-se a classificação para atividades econômicas de médio risco, que, apesar do nome, permite o funcionamento da empresa sem a necessidade de vistoria prévia para a emissão de licenças e alvarás.

As atividades de alto risco, por sua vez, exigem a vistoria prévia ao início das atividades pelos órgãos licenciadores, exceto se a atividade for desempenhada por microempreendedor individual, figura esta que está dispensada de quaisquer formalidades relacionadas à autorizações para funcionamento.

Importante consignar previamente ao exame da matéria, que a Lei de Liberdade Econômica gerou impactos nas normativas do CGSIM. Isso porque,

as atividades anteriormente consideradas de baixo risco foram excluídas de qualquer assentimento prévio por conta da completa dispensa de qualquer ato público de liberação, não necessitando, desta forma, de nenhuma intervenção por parte do Poder Público sobre o particular.

Sob outro aspecto, de acordo com os ditames do CGSIM, de nada adiantaria a simplificação das autorizações para exercício de atividades econômicas sem que fosse demandado aos órgãos envolvidos no processo de abertura e legalização de empresas um esforço no sentido de unificar procedimentos a serem orquestrados de forma lógica e sequencial.

Chama a atenção nas normativas a previsão da denominação “integrador”. Trata-se, pois, de sistema operacional informatizado que engloba as capacidades de integração entre os órgãos e entidades estaduais e municipais encarregados do registro e legalização de empresas e negócios, juntamente com os órgãos da União abrangidos em âmbito federal, capaz, portanto de ser o orquestrador das atividades de abertura e legalização de empresas e ser o ponto único de contato com os empreendedores.

Com efeito, os esforços de padronizar classificações de risco seriam em vão, se os sistemas de todos os órgãos não tivessem uma mínima interligação, de forma a manter, a grosso modo, o périplo pré automação de processos.

Essa automação proporciona, a título de exemplificação, que o interessado em iniciar uma atividade econômica possa consultar o seu grau de risco, e se fora dos parâmetros de isenção, possa ter uma rápida resposta do ente municipal sobre a possibilidade de exercício em determinado endereço e se o nome empresarial não colide com nenhum outro já constituído, tidos como o primeiro passo já tratado anteriormente com a denominação viabilidade.

Sobre o processo de automação dos processos de abertura e legalização de empresas, no cenário empresarial brasileiro, a automação dos processos de abertura e legalização de empresas emerge como uma ferramenta capaz de transformar significativamente o ambiente de negócios.

A automação desses processos apresenta uma série de possibilidades. Primeiramente, destaca-se a agilidade. Ao substituir documentos físicos e processos manuais por sistemas automatizados, as empresas podem reduzir drasticamente o tempo necessário para obter sua legalização e o custo para tanto.

Neste prisma, permite a integração de dados entre diferentes órgãos regulatórios, simplificando procedimentos e reduzindo a redundância. Essa sinergia entre entidades governamentais facilita o processo para os empresários, eliminando obstáculos e proporciona uma inteligência de dados que os entes públicos podem utilizar, seja para fomento de políticas públicas, racionalização de aspectos tributários entre outros.

Além disso, a automação oferece uma experiência mais amigável para o usuário. Interfaces intuitivas e acessíveis tornam os procedimentos compreensíveis mesmo para aqueles sem conhecimento técnico aprofundado, razão pela qual o CGSIM propõe os sistemas integradores.

Em conclusão, a automação dos processos de abertura e legalização de empresas no Brasil não é apenas uma tendência, mas uma necessidade imperativa. Ademais, as discussões realizadas nas reuniões do Comitê, por sua interdisciplinaridade, proporcionam que inúmeros avanços sejam realizados no ambiente de negócios do Brasil, principalmente no tocante ao processo de abertura e legalização, gerando um grande potencial de total automação e, a reboque, grande facilidade para que a sociedade possa exercer atividades econômicas de forma organizada e lícita.

### 3. A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA.

#### 3.1. A Lei 13.874/2019

Sob os auspícios do viés privatista que toma a sociedade brasileira atual, e conseqüentemente se espraia para o Estado, foi criada a Lei 13.874/2019, denominada Lei de Liberdade Econômica.

A referida lei procurou melhorar o ambiente de negócios do Brasil, em virtude da premente necessidade de realizar um esforço para simplificar e facilitar o desenvolvimento da atividade econômica. Por conta disso, está fundada nos pilares da livre iniciativa, autonomia do particular nas relações e negócios, intervenção mínima do Estado e a presunção de boa-fé.

Regulando o art. 170 da Constituição Federal, as inovações trazidas pela Lei nº 13.874/19 alteraram diversas leis, como o Código Civil, a Lei das Sociedades Anônimas, a Lei da REDESIM, a Lei de Registro Público Mercantil, a Lei de elaboração e arquivamento de documentos por meio eletromagnéticos, CLT etc.

Portanto, conforme exposição de motivos elaborada pelo Congresso Nacional, visou-se o crescimento e fomenta na economia e renda das famílias, a intervenção mínima do Estado e a soberania dos contratos em cotejo com as normas, a autonomia de vontade dos particulares, atrair investimentos e propiciar o crescimento macroeconômico do Brasil e tornar o ambiente de negócios competitivo.

Logo da leitura da Exposição de Motivos da então Medida Provisória n. 881, restou claro a intenção do legislador ao expor que o Brasil figura entre os piores países nos consolidados rankings de Liberdade Econômica, muito em razão da relação entre o Estado como regulador e dificultador do exercício da atividade econômica organizada:

“ainda prevalece o pressuposto de que as atividade econômicas devem ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro não se sinta seguro para

produzir, gerar emprego e renda (...) o Brasil figura em 150º posição no ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal, 144º posição no ranking de Liberdade Econômica do Fraser Institute, e 123º posição no ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do CatoInstitute”<sup>52</sup>

Ainda, restou evidente que a melhoria do ambiente de negócios do Brasil estaria apta a melhorar os índices econômicos em um curto prazo, corroborando para a confecção da sobredita Medida Provisória.

Além de trazer uma série de pesquisas e estudos internacionais reconhecidos, a Exposição de Motivos vislumbrou a necessidade de se atacar diversas frentes para que a melhoria do ambiente de negócios fosse efetivamente concretizada. Isso resultou em uma complexa rede de mecanismos governamentais:

“O resultado dessa pesquisa foi a produção de um total de cinco eixos os quais foram elaborados como atos normativos e partes da política pública: o primeiro veio a se tornar a Medida Provisória nº 881, convertida na então Lei de Liberdade Econômica; o segundo veio a se tornar o Decreto nº 10.139, conhecido como “Decreto do Revisação; o terceiro tornou-se o Decreto nº 10.178, lançado o chamado “licenciamento 4.0”; o quarto se tornou uma série de medidas de governo digital, inseridas em legislações esparsas em tramitação; e o quinto continua na esteira de pesquisa e análise da Secretaria.”<sup>53</sup>

Ademais, o momento econômico vivido pelo Brasil no momento das discussões da aludida medida provisória não era dos melhores. Segundo dados da época, o país contava com 12 (doze) milhões de desempregados. Atrela-se ao fato de que é necessária uma discussão de que além de social, a Constituição Federal procura estabelecer equilíbrio entre Estado Liberal e Estado Social, conforme a consolidada classificação de constituição quanto à dogmática.

Essa classificação acertadamente analisa o conteúdo ideológico das normas, podendo serem ortodoxas - quando adota apenas uma corrente

---

<sup>52</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf). Acesso em 25 de março de 2022.

<sup>53</sup> OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Lei de Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro. – 1 ed, Belo Horizonte, São Paulo: D`Plácido, 2020, p. 24.

ideológica ou ecléticas - quando adota ideologias opostas e procura um estabelecer-se um consenso entre estas.

Nas sociedades pluralistas, em regra, a constituição surge a partir de um pacto entre as diversas forças políticas e sociais. O procedimento constituinte é resultante de vários compromissos constitucionais estabelecidos por meio da barganha, da argumentação, de convergências e de diferenças<sup>54</sup>

Portanto, é importante despirmo discurso de antagonismo entre a Estado Social e o Liberal, de forma que um complementa o outro e é possível hora privilegiar o primeiro, hora é possível privilegiar o segundo sem haver uma ruptura do ordenamento jurídico ou a lógica constitucional.

Se não bastasse as alterações paradigmáticas trazidas pela Lei de Liberdade Econômica, houveram outras tantas alterações que impactam de maneira frontal o Direito Empresarial como um todo, objeto do presente estudo.

De maneira meramente exemplificativa, podemos elencar as alterações de diversas áreas que impactam o Direito Empresarial, a saber:

- a) Alteração sobre as normas de trabalho aos domingos;
- b) Emissão de carteira de trabalho em meio eletrônico;
- c) Fim do alvará para atividades de baixo risco, como costureiras e sapateiros;
- d) Substituição do e-social;
- e) Criação da infração do “abuso regulatório, que pode ser cometida pela Administração Pública quando editar norma que afete a livre exploração da atividade econômica;
- f) Desconsideração da personalidade jurídica, detalhando os requisitos, quais sejam, desvio de finalidade e confusão patrimonial;
- g) Negócios jurídicos e sua interpretação;
- h) Digitalização de documentos públicos e registros públicos em meios eletrônicos;
- i) Comitê para súmulas tributárias;
- j) Regras para os fundos de investimentos; e

---

<sup>54</sup> NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. - 13. ed, Salvador: Jus Podvum, 2018, p. 108.

O registro público mercantil também foi altamente impactado pela entrada em vigor da Lei de Liberdade Econômica. Não obstante ser objeto de detalhamento, as alterações trazidas pela Lei nº 13.874/19 no registro público mercantil foram muitas, podendo ser elencadas a alteração na Lei do Redesim (11.598/07), que alterou as atividades de baixo risco e dispensou alvará para o exercício da atividade. Também, com a extinção da empresa individual de responsabilidade limitada, foi criada a sociedade limitada unipessoal. Importante a previsão do registro automático, que possibilita o exame do documento pós registro se adotado o chamado contrato padrão.

Sobre a EIRELI, importante debate se formou com relação à segregação patrimonial do empresário e do seu titular que foi sanado pela Lei de Liberdade Econômica. Com a adição do §7º no art 980-A, do Código Civil, estabeleceu que o patrimônio social da empresa que responderá por dívidas não se confunde com o patrimônio do titular.

### 3.1.1. Deferimento Automático

O silêncio da Administração sempre foi tratado no Brasil sob o prisma dos chamados prazos impróprios, ou seja, aqueles que não impõem sanções ao responsável.

A omissão do Poder Público é prejudicial, quando, investido no poder de decidir, nada faz, acarretando inúmeros prejuízos do cidadão que necessita desta decisão.

No Direito Comparado, podemos verificar o mesmo movimento. Em Portugal, o histórico do ato tácito produzia efeitos de indeferimento.

O Código de Procedimento Administrativo previa em seu artigo 109 que a extemporaneidade do pedido prejudica o desenvolvimento normal do pedido.

---

<sup>55</sup> FERNANDES, Jean Carlos e SOUZA, Wallace Fabrício Paiva in. Lei de Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro. 1. Ed. – Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 222.

Após derrogação do pedido, o mesmo diploma legal estabeleceu, segundo os ensinamentos de Marina Sola Gonçalves em artigo publicado pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto<sup>56</sup> o caráter positivo do ato tácito:

“A consagração legal do deferimento tácito no nosso ordenamento administrativo está patente no art. 108.º do CPA, segundo o qual a prática de um ato administrativo ou o exercício de um direito por um particular dependente de aprovação ou autorização de um órgão administrativo considera-se concedida, salvo disposição em contrário, se a decisão não for proferida no prazo legalmente estabelecido que, em regra, é de 90 dias.”

Em que pese a grande divergência doutrinária em face da natureza jurídica do deferimento tácito, não há maiores discussões com relação a importância do instituto quanto a um contraponto à burocracia, ineficiência, ineficácia e desorganização da Administração Pública.

A despeito do que é encontrado em Portugal e na Espanha, o direito administrativo francês trata o instituto de forma diversa. Em que pese um complexo emaranhado de leis, podemos citar a Lei nº 321/2000 como a mais importante sobre o tema. Estipula referido diploma legal regra geral de indeferimento tácito se a pretensão do cidadão não for respondida em 2 (dois) meses (art. 2157), salvo se se tratar de questões urbanística, em que o silêncio comporta deferimento tácito.

A lei indica que referidos atos terão o deferimento automático, desde que adotado o formato do contrato padrão. Consta 42, II, § 4º o deferimento automático para os casos de extinção na forma do contrato padrão. Há que se verificar o implemento no sistema para as sociedades cooperativas e aos atos de alterações e extinção, consoante disposto no artigo 42, § 3º, incisos I e II, § 4º.

Não obstante, por conta da possibilidade de automação realizada pela legislação vigente, existem pré-requisitos para que o registro automático seja elegível. Nos termos da Instrução Normativa nº 81 do Departamento de Registro

---

<sup>56</sup> Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/72493/2/24744.pdf>. Acesso em 10/02/2023.

<sup>57</sup> Disponível em Code de justice administrative disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>. Acesso em 10/02/2023.

Empresarial e Integração – DREI, somente será possível a utilização desta modalidade se houverem sido realizadas pesquisas prévias de viabilidade locacional e de nome empresarial (preferencialmente de forma automatizada), a utilização de contrato padronizado previsto em ato normativo do DREI, com assinatura eletrônica, desde que não se trate de constituição, alteração ou extinção de empresas públicas, de constituição de sociedades cooperativas, que os atos de alteração não sejam consubstanciados em transformação, fusão, cisão ou conversão e atos que envolvam integralização de capital com quotas de outra sociedade.

### 3.1.2. Pós Registro do Deferimento Automático

A atividade registral das juntas comerciais passará a inverter o atual fluxo procedimental. Dessa forma, a função da análise que passará a ser feita após o deferimento automático e incumbirá às áreas responsáveis (singular/colegiada) efetuar o reexame de forma célere.

A concessão do registro sem a intervenção humana pode ser uma exposição, principalmente se levarmos em consideração que é por meio de pessoas jurídicas que diversos crimes são perpetrados. Por conta disso, a legislação não é silente no que diz respeito às providências das Juntas Comerciais ao se depararem com a utilização do registro automático.

Versa a lei que o ato pelo qual esta modalidade foi utilizada passará por um exame posterior das formalidades, que deve ser efetuada em até dois dias úteis da concessão, sob pena de ter arquivado o ato. Deste exame posterior, portanto, pode haver a presença de três cenários, a saber: a regularidade do ato, a constatação de vício sanável abrindo-se prazo de trinta dias para a correção, ou vício insanável, procedendo o cancelamento do registro. Consigna-se que na hipótese de silêncio do cidadão para regularizar o vício sanável, haverá anotação e bloqueio dos assentamentos até apresentação de instrumento apto a sanar o vício.

Neste ponto, a polêmica repousa na hipótese de haver ineficiência do órgão de registro na observância do prazo para o exame posterior e ser visto arquivado o ato em face da consagrada Súmula 473 do STF <sup>58</sup>.

Isso porque o ato que concede o registro perante a Junta Comercial é tido como ato administrativo com todos os seus atributos, elementos e requisitos.

Ora, haver a convalidação pelo decurso do prazo para o exame posterior de ato eivado de vício insanável poderia acarretar inúmeras ofensas aos direitos dos particulares, inclusive.

Dessarte, importante salientar que pela recente alteração legislativa, não houve enfrentamento do tema pelos Tribunais. Todavia, se fomos considerar a tradição da jurisprudência<sup>59</sup> brasileira, o verbete da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal prevalecerá, porquanto ser medida para mitigar a exposições de riscos oriundos de atos administrativos e fornecer meios de autotutela da administração pública, conquanto precedido de processo administrativo para o exercício do contraditório e ampla defesa.

A doutrina alinha-se à jurisprudência neste tema, como podemos extrair da lição lançada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>60</sup>:

“A anulação feita pela própria Administração Pública independe de provocação do interessado uma vez que, estando vinculada ao princípio da legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância. No entanto, vai-se firmando o entendimento de que a anulação do ato administrativo, quando afete interesses ou direitos de

---

<sup>58</sup> Súmula 473 - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

<sup>59</sup> Nesse sentido, inúmeros julgados do Supremo Tribunal Federal, a exemplo: EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO CUJA FORMALIZAÇÃO TENHA REPERCUTIDO NO CAMPO DE INTERESSES INDIVIDUAIS. PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SOB O RITO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E COM OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (RE 594296 RG, Relator(a): MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, julgado em 13-11-2008, DJe-030 DIVULG 12-02-2009 PUBLIC 13-02-2009 EMENT VOL-02348-06 PP-01087)

<sup>60</sup> DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29 e. Ver, atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 281.

terceiros, deve ser precedida do contraditório, por força do artigo 5º, LV da Constituição”.

Diante do exposto, pelos elementos contidos na jurisprudência e doutrina, tende a permanecer a possibilidade de revisão de ofício dos atos praticados pelas Juntas Comerciais se deles constituírem-se de vícios insanáveis, mesmo com a previsão de convalidação do ato levado a registro automático pelo decurso do prazo de dois dias úteis estabelecidos na Lei 13.874/19.

### 3.1.3. Atos Meramente Cadastrais

Em um passado não tão distante, qualquer alteração realizada pelo empresário, sociedade empresária ou cooperativa, mesmo aquelas que não alterem a situação fática, mas tão somente informações cadastrais, como, por exemplo, o endereço de um sócio, a alteração de seu nome entre outros era realizado por meio de alteração contratual, seguindo o trâmite previsto na Lei 8.934/94.

Para evitar que tais situações onerem os usuários que deveriam realizar protocolizações de processos de alterações contratuais, gerando custos tanto para a confecção do ato e do pagamento dos emolumentos devidos para a Junta Comercial, inovou a Lei 13.874/19 ao estabelecer que estas alterações de dados meramente cadastrais devem ser recebidos de forma mais simplificada, de forma administrativa, e quando presente em outros bancos de dados, é obrigatório que a Junta Comercial proceda à atualização de forma automática, sem a cobrança do preço.

### 3.1.4. Abolição de Duplicidade de Cadastros

O Número de Identificação do Registro de Empresas - NIRE é o número atribuído a todos os empresários, sociedades empresárias e cooperativas arquivadas na Junta Comercial, estabelecido pela Lei nº 8.934/94.

A medida buscada pela Lei 13.874/19 foi de abolir a duplicidade de números cadastrais das empresas, fato este que pelo menos de forma imagética

denota um excesso de burocracia, em que pese na prática não haver impacto significativo.

A bem da verdade, o número de cadastro mais conhecido e mais relevante para as atividades empresariais é o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, sendo o NIRE relevante apenas para as Juntas Comerciais.

Todavia, importante tecer algumas reflexões sobre o tema. Como sabido, até um passado não tão distante, o cidadão que quisesse exercer atividade empresária tinha que se deslocar fisicamente em todos os órgãos.

Isso significa dizer que eram necessárias idas à prefeitura para coletar declarações de viabilidade, posteriormente ir à Junta Comercial para registrar seu contrato, seguido de liberação do CNPJ perante a Receita Federal, e por fim, os alvarás e licenças necessários.

Conforme este cenário, não raro os empreendedores interrompiam este itinerário sem concluí-lo. Desta forma, existem muitas empresas registradas na Junta Comercial, possuindo o NIRE, mas não comunicadas à Receita Federal e, portanto, não possuem CNPJ. A bem da verdade, com a integração entre as Juntas Comerciais e Receita Federal para liberação conjunta destes números de cadastro esse problema não ocorre mais, mas é salutar pensar neste legado de empresas que estão com o seu processo de legalização interrompido.

Somado a isto, grande parte das Juntas Comerciais possuem banco de dados estruturados dando ênfase ao NIRE. Por essa razão, abolir o NIRE pode não ser tarefa simples, porque é necessária uma verdadeira sanitização e um redesenho da arquitetura da base de dados, processo complexo e custoso ao Poder Público.

Por conta disso, a mudança estabelecida pela Lei 13.874/19 deve ser vista com cautela, porquanto ser um processo que demanda muitos esforços da parte técnica das Juntas Comerciais. Por outro lado, é salutar que por efeito reflexo, a simples não indicação do NIRE nas alterações contratuais não ensejam exigências, o que facilita, desburocratiza e torna o processo mais célere.

### 3.1.5. Isenção de Cobrança Para Encerramento

Partindo da premissa de simplificar os procedimentos para os empreendedores, entendeu o legislador que a isenção de valores para a extinção, cancelamento, distrato e dissolução do empresário e sociedades empresárias se coadunaria com o espírito da Lei de Liberdade Econômica.

De fato, em um momento em que se encerra as atividades, pressupõe que o empreendedor o está fazendo por não conseguir equilibrar lucro e despesa, de forma que a cobrança do serviço para o arquivamento seria onerá-lo mais ainda em um momento de vulnerabilidade. Neste aspecto, o Departamento de Registro Empresarial e Integração estima que a medida importou em uma economia de R\$ 58 milhões de reais<sup>61</sup>.

Todavia, nem sempre esse entendimento foi observado pelo Poder Público, isso porque, até a edição da Lei Complementar 147/2014, os empresários e sociedade empresárias que quisessem encerrar suas atividades deveriam apresentar, junto com o ato, certidões negativas de débito. Ora, partindo da premissa de dificuldades de natureza econômico-financeiras do empreendedor que o fizeram encerrar as atividades, era corriqueiro que existissem débitos de diversas naturezas em nome da pessoa jurídica.

Em que pese a legislação privada e trabalhista já preverem em seu bojo a responsabilidade por eventuais débitos por parte das empresas, foi necessário que a Lei Complementar trouxesse expressa previsão que os atos devem ser arquivados, independentemente da existência de débitos de qualquer natureza ou que eventualmente existirem após o encerramento, permanecendo a responsabilidade dos sócios e administradores no período da ocorrência dos fatos geradores<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> CRUZ, André Santa. A lei da liberdade econômica e as mudanças na legislação de registro empresarial in. Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro [livro eletrônico] / coordenação Luis Felipe Salomão, Ricardo Villas Bôas Cueva, Ana Frazão. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020. RB-31.10.

<sup>62</sup> Art. 9º, LCP 147/2014. O registro dos atos constitutivos, de suas alterações e extinções (baixas), referentes a empresários e pessoas jurídicas em qualquer órgão dos 3 (três) âmbitos de governo ocorrerá independentemente da regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, do empresário, da sociedade, dos sócios, dos administradores ou de empresas

Diante dos elementos trazidos, denota-se que a facilitação para o encerramento de uma atividade econômica é recente. De fato, como já mencionado, uma empresa que busca arquivar seu ato de encerramento é porque encontra-se em dificuldades para honrar seus compromissos. Ademais, para chegar neste estágio, o empreendedor na maioria dos casos já incorreu na ocorrência de algum fato que gerou débito de qualquer natureza, não fazendo sentido, portanto, que imponha a ele o ônus de apresentar certidões negativas de débito, enquanto já presente na legislação a sua responsabilidade. Igualmente, não faz sentido que o Poder Público gere mais gastos para cobrar o arquivamento do ato de extinção das empresas.

### 3.1.6. Atos de Liberação Estatal e Autorizações Prévias.

Como já visto de forma anteriormente, um dos grandes avanços da Lei de Liberdade Econômica foi conferir simplificação ao processo como um todo e não apenas nos aspectos relacionados a etapa de registro, a cargo das Juntas Comerciais.

Sob esse aspecto, importante mencionar duas grandes inovações trazidas pela lei relacionadas aos atos públicos de liberação das atividades. Uma é com relação a autorizações prévias e a outra é com relação a emissão de licenças e alvarás. Com relação a primeira, o fato importante é que foi abolida qualquer autorização prévia para o início de atividade empresarial, invertendo-se a lógica para que, se exista algum interesse de determinado órgão, este seja comunicado posteriormente a constituição da empresa.

---

de que participem, sem prejuízo das responsabilidades do empresário, dos titulares, dos sócios ou dos administradores por tais obrigações, apuradas antes ou após o ato de extinção.

(...)

§ 4o A baixa do empresário ou da pessoa jurídica não impede que, posteriormente, sejam lançados ou cobrados tributos, contribuições e respectivas penalidades, decorrentes da falta do cumprimento de obrigações ou da prática comprovada e apurada em processo administrativo ou judicial de outras irregularidades praticadas pelos empresários, pelas pessoas jurídicas ou por seus titulares, sócios ou administradores.

§ 5o A solicitação de baixa do empresário ou da pessoa jurídica importa responsabilidade solidária dos empresários, dos titulares, dos sócios e dos administradores no período da ocorrência dos respectivos fatos geradores

Se a Lei 11.598/2007 conferiu uma espécie de racionalização do Poder Público para que partisse deste a tarefa de integração com vistas a democratizar o acesso das pessoas que optam por exercer atividade econômica por meio das empresas, o fato é que até então havia uma dissonância dos órgãos, principalmente os licenciadores acerca da classificação dos riscos com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

Todavia, importante ressaltar que a classificação de risco é feita por cada um dos órgãos em cada ente federado, de forma que determinada atividade pode ser considerado de baixo risco para um e de médio ou alto risco para outros.

Não obstante, a dispensa de ato público autorizador para o exercício de atividade econômica proporciona a possibilidade de medidas automatizantes antes impensadas, se não vejamos.

Considerando que a classificação de risco da atividade econômica deve ser feita no momento inicial do processo de abertura por força da legislação em vigor, e que constatado o baixo impacto pelos órgãos, gera a possibilidade dos integradores estaduais, a cargo das Juntas Comerciais, emitam o registro da empresa após o deferimento do seu ato constitutivo, estando esta apta a iniciar as atividades desde então.

Esse raciocínio vale, inclusive, para as empresas que estejam classificadas como médio risco, porque delas não geram a obrigatoriedade de vistorias prévias conforme verificado no item em que foi tratado as Resoluções do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.

Este ponto, todavia, merece uma reflexão maior, porquanto ser a exata medida entre o direito à livre iniciativa e a necessidade de proteção dos bens jurídicos difusos.

#### 3.1.6.1. Regulação x Livre Iniciativa

A dicotomia entre regulação estatal e o direito societário é um dos temas que mais suporta calorosos debates envolvendo paixões políticas e que mais se afasta das considerações técnicas.

A experiência humana demonstrou que nenhum extremo - nem a ausência de regulação estatal, nem o seu excesso – contribuíram para o desenvolvimento econômico. Para tanto, podemos citar a quebra da bolsa de valores em 1929 causado pelo liberalismo econômico extremo, nem o excesso regulatório pelo Estado dirigista<sup>63</sup> que causou uma onda de reformas administrativas mundo afora entre as décadas de 80 e 90.

No Brasil, a despeito da norma constitucional que estipula de que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”, demonstra que a regra é justamente a não intervenção estatal. Em outras palavras, é repisar que apenas algumas poucas atividades carecem de atenção do Estado em determinar seu assentimento prévio.

A própria Suprema Corte em alguns casos<sup>64</sup> já se pronunciou no sentido de que atos normativos que gerem uma regulação excessiva e embaraços ao

---

<sup>63</sup> “O Estado dirigista, como um astro celeste de grande massa, atrai para si, por força gravitacional, as normas de direito privado. Passa a impor regimes e restrições de ordem pública – dando rigidez crescente ao ordenamento e impedindo soluções contratuais a ele opostas.” JUNIOR, Ruy Pereira C. Direito societário e regulação econômica. São Paulo: Editora Manole, 2018. E-book. ISBN 9788520457351. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520457351/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

<sup>64</sup> Nesse sentido, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 449. Ementa: ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE. (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. 08.05.2019.)  
No caso da ADI 907, importante trecho extraído do voto do Min. Luis Roberto Barros: “a lei a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito” (...) “nos países que, a exemplo do Brasil, adotam como um dos fundamentos da República a livre-iniciativa (CF, art. 1º. IV), a regra é que as decisões sobre comportamentos econômicos sejam tomadas descentralizadamente, por indivíduos e empresas, e não centralizadamente pelo Estado.” (STF - ADI: 907 RJ, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 01/08/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/11/2017).

exercício de atividade são inconstitucionais, exceto se passarem pelo criterioso filtro da proporcionalidade que o justifique.

O fato é que por ser de interesse dos 3 entes federados, as questões envolvendo regulação da atividade empresária tendem a ser complexas e nem sempre de fácil entendimento.

A Lei 13.874/19 se propõe a normatizar em caráter geral as relações de Direito Econômico e, portanto, tendente a ser observado por todos os entes. Isso porque se trata de matéria cuja competência legislativa é concorrente com Estados e Distrito Federal<sup>65</sup>.

Mas não só, aos municípios também é conferido relevância ao tema, até por força constitucional<sup>66</sup>, que confere ao ente federado local dispor de assuntos de seu interesse, bem como suprir lacunas legislativas federais e estaduais. Com efeito, os alvarás e licenças expedidos pelo ente municipal se tornam justificáveis de acordo com o balizamento constitucional, pois se aderem a questões urbanísticas, as quais podem e são diferentes de município para município.

Isso se torna um complicador para a liberação das atividades econômicas se levarmos em consideração que o Brasil conta com mais de cinco mil municípios<sup>67</sup>, o que, levado ao extremo, poderia acarretar em mais de cinco mil regras diferentes para a concessão de autorizações para o exercício da livre iniciativa.

Todavia, é prudente neste momento realizar uma reflexão sobre o assunto. Ora, se a competência legislativa é concorrente entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios sobre Direito Econômico, sendo, portanto,

---

<sup>65</sup> Art. 24 CF/88. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

<sup>66</sup> Art. 30 CF/88. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>67</sup> Segundo dado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em matéria veiculada em 13/04/2023, no site <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36532-ibge-atualiza-dados-geograficos-de-estados-e-municipios-brasileiros>. Acesso em 18/06/2023.

competência do primeiro a estipulação de regra geral, é defeso aos outros editar normas em sentido contrário, até mesmo no que diz respeito ao genérico termo “interesse local”. Como bem assentado na doutrina e jurisprudência, o interesse local deve ser analisado no caso concreto, para evitar supressão ou hipertrofia da competência legislativa do Município.

Nesse sentido, importante trecho extraído da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional do Comércio em face de Portaria do Estado do Maranhão, por meio da qual fixou-se horário de funcionamento de estabelecimentos que comercializavam bebidas alcoólicas.

“Está claramente definido no art. 30, I, da CF/1988 que o Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local. (...) 8. Entre as várias competências compreendidas na esfera legislativa do Município, sem dúvida estão aquelas que dizem respeito diretamente ao comércio, com a consequente liberação de alvarás de licença de instalação e a imposição de horário de funcionamento, daí parecer-me atual e em plena vigência, aplicável inclusive ao caso presente, a Súmula 419 desta Corte, que já assentara que “os Municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infringjam leis estaduais ou federais válidas”<sup>68</sup>

Do precedente extraído, temos que as normas federais não podem ser contrariadas, desta forma, os preceitos de livre iniciativa, concorrência e os demais previstos na Lei 13.874/19 não podem ser aviltados. Não obstante essa afirmação, precedente sumulado da Suprema Corte<sup>69</sup> já estabelecia balizamentos ao ente municipal em face dos princípios da liberdade econômica.

Isto posto, tem-se que apesar de não haver clara distribuição de competências aos entes federados, a doutrina e a jurisprudência conferem robustez ao entendimento de que é necessário haver a ponderação da

---

<sup>68</sup> RE 189.170, Pleno, voto do Rel. Min. Marco Aurélio, Data de Julgamento: 01.02.2001, Data de Publicação DJ de 08.08.2003

<sup>69</sup> Súmula Vinculante 49: “Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área”.

pertinência da regulação, sem que isso afete os princípios da ordem econômica. Nesse sentido, importante lição trazida por Aline Lícia Klein<sup>70</sup>:

“Outro aspecto a ser avaliado é o de que o objetivo do estabelecimento de normas gerais pela Lei nº 13.874/19 é justamente o de procurar propor certa uniformidade à regulação, pelos diversos níveis da Federação, da liberação do exercício de atividades econômicas. Busca impedir que o exercício disperso da competência dos entes federativos, em especial dos Municípios, acabe inviabilizando ou restringindo excessivamente o desempenho de determinadas atividades. Trata-se de obter certa coordenação entre a atuação das diversas esferas, ou seja, a pretexto de legislar sobre o tema a título de competência suplementar ou para dispor sobre questões locais, não poderiam os entes federativos restringir indevidamente certas atividades, sob pena de significativa fragmentação do modelo federativo com normas conflitantes.”

Considerando o viés da Lei de Liberdade Econômica, foi estabelecido, portanto, atividades que na maioria das localidades fosse considerado de baixo risco. A observância deste critério, outrossim, não gera uma preponderância da legislação em face do interesse estadual ou municipal, mas tão somente uma condicionante caso estes sejam silentes com relação ao tema.

Em outras palavras, considerando que somente cabe ao Ente Público realizar aquilo que é previsto em lei, caso este esteja em mora com o estabelecimento de regras para o exercício de atividade econômica, o particular não pode ficar sujeito à discricionariedade do agente público, razão pela qual a Lei de Liberdade Econômica estabelece um padrão mínimo de atividades consideradas de baixo risco a serem observados por entes em mora, previsto em Resolução do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.

Portanto, as atividades ali previstas devem ser iniciadas independente de licenças e alvarás, tornando, de fato, um importante mecanismo para a

---

<sup>70</sup> KLEIN, Aline Lícia, Atos de liberação da atividade econômica privada e aspectos federativos, in Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro [livro eletrônico] / coordenação Luis Felipe Salomão, Ricardo Villas Bôas Cueva, Ana Frazão. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020. p. RB-18.4

consecução dos ditames da Lei de Liberdade Econômica. Ademais, caso verificado o excesso regulatório pelos entes, é possível que isso seja atacado se considerarmos o quanto já previsto no ordenamento jurídico e nos precedentes do Supremo Tribunal Federal.

### 3.1.7. Declaração de Autenticidade por Advogados e Contadores

Já há algum tempo a legislação que rege o registro público mercantil é pródiga em maiores formalidades para assegurar as assinaturas lançadas pelos sócios e administradores nos contratos sociais, ocasionando diversos casos de fraudes<sup>71</sup>. A dispensa de reconhecimento de firma e autenticação dos documentos de identidade são uma grande exposição para os órgãos de registro público mercantil que não detém a primazia de realizar a validação das assinaturas.

A previsão da Lei 13.874/94 em fornecer aos advogados e contadores a possibilidade de declarar sob sua responsabilidade que determinado documento de identidade é autêntico confere importante segurança aos atos registrados sem trazer maiores burocracias aos empreendedores, já que aqueles profissionais atuam em nome destes nos processos de abertura e legalização de empresas.

Todavia, o regramento previsto tende a perder eficácia com o aumento da utilização das assinaturas eletrônicas. Versa a Instrução Normativa do DREI que a utilização da assinatura eletrônica dispensa a apresentação de prova de identidade, o que esvazia a necessidade de advogados e contadores apresentarem a declaração de autenticidade de documentos.

Diante do exposto, ao passo em que se automatizam processos e cessem a sua apresentação em via física, de certo é que esta declaração dê espaço para os métodos de assinatura eletrônica que, pelo menos em tese, conferem maior

---

<sup>71</sup> A Junta Comercial do Estado de São Paulo editou a Portaria nº 69/2019 prevendo regramento específico para embasar os pedidos de suspensão de efeitos de registros com indícios substanciais de falsificação de assinaturas.

segurança aos atos trazidos à Junta Comercial, e a reboque, a diminuição de fraudes cometidas que trazem inúmeros malefícios à sociedade.

### 3.1.8. Alteração de Rito sobre Atas das Sociedades Anônimas

Como visto na parte destinada a análise da Lei 8.934/94, foi assentado que existem dois ritos seguidos pelo processo decisório da Junta Comercial: o rito singular e o rito colegiado.

Muitos aspectos podem ser levados em consideração no rito colegiado, senão vejamos.

Compõem o colegiado de Vogais parte indicados por entidades patronais e de Associações Comerciais, parte indicados pela União, pelo Estado, por classe dos advogados, economistas, contadores e administradores que são distribuídos em turmas compostas por três membros para julgar os processos submetidos ao rito colegiado e, em sede de Plenário para os julgamentos dos recursos administrativos de sua competência.

Antes da Lei 13.874/19, competia às Turmas de Vogais o julgamento de todos os atos envolvendo sociedades anônimas, transformação, incorporação, fusão e cisão de empresas mercantis e os atos de constituição e alterações de consórcio e de grupo de sociedades.

Com as alterações promovidas pela lei, a competência do rito colegiado foi esvaziada. Com efeito, permaneceram submetidos ao rito colegiado apenas os atos de constituição sociedades anônimas, transformação, incorporação, fusão e cisão de empresas mercantis e os atos de constituição e alterações de consórcio e de grupo de sociedades.

Na prática, foi uma profunda mudança, isso porque os atos de alteração são os que mais possuem relevância numérica. Portanto, a partir do momento que um processo fica submetido à decisão de apenas um julgador, este se torna mais célere e menos sujeito a imprevistos.

A bem da verdade, a medida foi trazida com o intuito de esvaziar a competência do Colégio de Vogais, salientando que até em sede de Projeto de Lei, previa a completa extinção dos Vogais avocando para a Presidência da Junta Comercial as competências a eles designadas.

### 3.1.9. Alteração da Última Instância Recursal

A sistemática recursal administrativa dos processos analisados pelas Juntas Comerciais possui características peculiares e interessantes.

Em apertada síntese, a legislação prevê três tipos de recursos: o pedido de reconsideração, cabível contra as decisões de exigência proferidas, o Recurso ao Plenário de Vogais, das decisões definitivas singulares e de turmas e o Recurso ao Departamento de Registro Empresarial e Integração e DREI, manejado em face das decisões do Plenário da Junta Comercial.

Esta estrutura, por si só destaca o aspecto mais interessante desta sistemática. Enquanto as duas primeiras instâncias são tomadas em sede estadual, pela Junta Comercial, a última e final instância é conferida ao ente ligado à União.

Realizado o primeiro contato com o tema, oportuno apontar que até a edição da Lei 13874/19, a última instância era de competência do Ministro de Estado ao qual o DREI estava vinculado. Apenas como medida de elucidação, na última edição da legislação anterior, o DREI está vinculado ao Ministério da Economia.

Neste aspecto, as atribuições de um Ministro de Estado, por si só, denotam que os julgamentos de recursos administrativos oriundos da Junta Comercial não caracterizavam a sua atividade fim, de forma que por vezes os recursos não eram julgados em tempo razoável.

O deslocamento da competência para o órgão que detém toda a capacidade técnica para atuar no registro público mercantil possui função prática para além da mudança de mero texto de lei. As decisões proferidas em âmbito

do Departamento de Registro Empresarial e Integração tendem a ser céleres e efetivas por sua assertividade técnica.

Partindo da premissa da maior efetividade, os casos julgados em sede de Recurso ao DREI tendem a subsidiar possível apreciação judicial que não pode ser afastada por regramento constitucional.

Ademais, por ser competência do Departamento de Registro Empresarial e Integração a expedição de atos normativos com a finalidade regradar o registro público mercantil, é mais adequado que esta seja a última instância para julgamento dos recursos. Isso porque, a ocorrência de casos repetitivos apreciados sob a sua competência pode ensejar a edições de atos normativos aptos a superar as suas causas geradoras.

### 3.2. A Automação dos Processos de Abertura e Legalização de Empresas

A legislação em vigor no país fornece meios para que o processo de abertura e legalização de empresas possa ser realizado de forma automatizada e ágil.

Com a integração dos órgãos membros da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM, foi possível vislumbrar um ambiente mais amistoso para os empreendedores.

Isso porque unificou em um ambiente só os diversos órgãos participantes da complexa rede de abertura e legalização de empresas. Ora, se até um passado não muito distante o usuário tinha que se deslocar pessoalmente para obter as autorizações e registro, agora, é possível que esse procedimento seja efetuado em horas.

O embrião desta vertente foi a Lei 11.598/2007, mas que por si só não foi suficiente para os avanços para automatização. A partir da edição da Lei 13.874/19 e todas as alterações que vieram a reboque fizeram com que os órgãos saíssem de certa inércia e passassem a promover alterações estruturantes.

Como exemplo, podemos citar o denominado “Balcão Único” existente no Estado de São Paulo, que permite a abertura de empresas em um procedimento único, mediante o preenchimento de um formulário.

Contudo, isso somente é possível por conta de esforços conjuntos de prefeituras, Receita Federal, Junta Comercial e os órgãos licenciadores. Em apertada síntese, é possível que a partir do preenchimento de dados necessários, o sistema da Junta Comercial faça as integrações sistêmicas com os órgãos para a emissão das autorizações em tempo real.

A simplicidade do processo não acompanha as integrações necessárias. Para que haja essa funcionalidade, é necessário que a prefeitura estruture a sua legislação de uso e ocupação de solo ou outra congênere em sistema informatizado para que as informações acerca da viabilidade possa ser efetuada sem a intervenção humana, a Receita Federal permita que por meio do serviço denominado “S53” traga as informações preenchidas pelo usuário no formulário para a emissão do DBE, a Junta Comercial que proporcione meios para a utilização do já tratado registro automático e os órgãos licenciadores dispõem esforços no sentido de classificar cada vez mais atividades como baixo risco para que sejam isentas de licença, ou promova meios mais céleres para a emissão dos alvarás nas atividades tidas como médio e alto risco.

Importante salientar, todavia, que a simplificação para a abertura de empresas poderia, e deveria, ser acompanhada para as alterações e extinções das empresas. Entretanto, a limitação repousa no fato de que o serviço da Receita Federal que permite a captura das informações em formulário único preenchido pelo empreendedor é possível apenas no cenário de abertura de empresário individual ou sociedade empresária limitada, não havendo justificativa plausível para tal limitação.

Sob o prisma da Junta Comercial, vale recapitular que as únicas limitações estabelecidas pelo Departamento de Registro Empresarial e Integração, são as seguintes: pesquisas prévias de viabilidade (de preferência automatizadas), utilização do contrato padronizado, e a apresentação dos

documentos necessários para o arquivamento, não fazendo qualquer restrição com relação ao tipo do ato, tampouco natureza jurídica.

Portanto, a discussão ficaria adstrita apenas com relação à previsão dos contratos padronizados, se não houvesse sido estipulado em anexos da já mencionada Instrução Normativa nº 81.

Nestes anexos é possível verificar que existem não apenas os contratos padronizados para a abertura, mas também os atos de alteração e extinção dos tipos jurídicos comumente utilizados hodiernamente: empresário individual, sociedade limitada, sociedade cooperativa e sociedade anônima. Todavia, sem a integração necessária, os contratos padronizados que não os de abertura de empresário e sociedade limitada servem tão somente como um orientativo aos usuários.

Não obstante a limitação exposta, a legislação atual confere ferramentas para que o procedimento de abertura e legalização de empresas seja efetuado de forma célere e desburocratizada, desde que todos os órgãos dispendam de esforços para tanto. Estes esforços devem, cada vez mais, feitos de forma conjunta e com diálogo institucional para que se quebre paradigmas de que apenas o ato de abertura de tipos jurídicos menos complexos seja contemplado nas inovações.

### 3.3. Desburocratização e Tempo de Abertura de Empresas

Em que pese as considerações efetuadas, os esforços legislativos empenhados no que diz respeito ao registro público mercantil teve a clara intenção de desburocratizar e simplificar para melhorar o ambiente de negócios do país.

A despeito da extinção do índice *doing business* do Banco Mundial, é certo que o legado fica independentemente dos esforços tenham sido direcionados para a melhora da posição do Brasil no sobredito *ranking*.

Corrobora-se para isso os dados extraídos do sítio eletrônico da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios<sup>72</sup>.

Desta forma, tomando-se como exemplo o Estado de São Paulo, que possui o maior número de empresas abertas no país, denota-se uma melhora sensível.

Utilizando a ferramenta de pesquisa, filtrando o período de janeiro de 2019, antes da entrada em vigor da Lei de Liberdade Econômica, o tempo médio de abertura de empresas – com todos os processos concluídos – era de 5 (cinco) dias e 17 (dezesete) horas.

Se aplicar-se no filtro o período de novembro de 2022, o tempo médio de abertura de empresas é de 1 (um) dia e 22 (vinte e duas) horas.

Esta tendência de queda é visível em todo o país.

Com relação ao número de abertura de empresas, temos o seguinte. No ano de 2019, ao todo no Estado de São Paulo houve 43.535 (quarenta e três mil, quinhentos e trinta e cinco) solicitações concluídas de abertura de empresa. Para se ter uma ideia, até novembro de 2022 já houve 243.254 (duzentos e quarenta e três mil, duzentos e cinquenta e quatro) solicitações concluídas de abertura de empresas.

#### 4. Conclusão

O registro público mercantil possui uma importância além da mera formalidade.

Se na antiguidade o registro público mercantil era utilizado para historiar os atos das empresas e fornecer informações ao Poder Público, hoje em dia essas funções se mantêm e vão além, porque a forma como um país trata o seu registro público mercantil reflete o seu desenvolvimento econômico.

---

<sup>72</sup> Disponível em: <https://estatistica.redesim.gov.br/tempos-abertura>. Acesso em 05/12/2022.

Países que geram entraves a entrada de novos agentes econômicos geram um débito social e financeiro gigante. Em se tratando do Brasil, país em que a economia depende dos pequenos e médios negócios para gerar emprego e renda, e, desta forma, movimentar a economia, a imposição de dificuldades aos empreendedores geram um problema maior ainda.

Portanto, é salutar os esforços legislativos que simplificam e desburocratizam o processo de abertura e legalização de empresas e surtiram efeitos práticos se levarmos em consideração os dados obtidos junto ao REDESIM.

Em contrapartida, é importante que as simplificações não abram brechas para a sua utilização indevida, visto que, não raro, empresas são utilizadas para variados ilícitos, permitindo a lavagem de dinheiro oriundos de diversas infrações.

A combinação do binômio eficiência/segurança é possível, mesmo que isso seja contraditório em um primeiro momento. É necessário que todas as pessoas jurídicas de direito público envolvidas no processo de abertura e legalização de empresas compartilhem dados e os validem de preferência em um sistema único, o que não se tem atualmente em sua plenitude.

A legislação em vigor no Brasil é capaz de produzir efeitos práticos sensíveis no que diz respeito à simplificação, entretanto, somente será possível com os esforços dos órgãos que, repise-se, já possuem ferramentas para tanto.

A desnecessidade de obtenção de licenças e alvarás para atividades de baixo risco e a possibilidade de fiscalização postergada para as atividades de médio risco, por si só geram um grande impacto desburocratizante. A bem da verdade, só demonstra a importância da mudança de paradigma do Poder Público para melhor se amoldar no contexto histórico atual, focando em outros métodos educacionais que não o repressivo.

Do ponto de vista do registro mercantil, a legislação confere meios para que seja factível uma prestação de serviço ágil que vieram a reboque da Lei 13.874/19, ao prever, como exemplo, o registro automático ao mesmo tempo

que confere maior segurança ao estabelecer a assinatura eletrônica como meio hábil dos empreendedores comprovarem a sua identidade.

Diante de todo o exposto, a recapitulação do arcabouço legislativo escancarou a forma como a regulação estatal evoluiu para um ponto que seja possível que a atividade empresarial seja exercida observando os princípios constitucionais da livre iniciativa sem que avilte diretamente as suas condicionantes previstas no Capítulo da Ordem Econômica.

## BIBLIOGRAFIA

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf).

<https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>

ASCARELLI, Tullio. Origem do direito comercial. Trad. Fabio Konder Comparato, Revista de Direito Mercantil, Econômico, Industrial e Financeiro, n. 103. julho-setembro de 1996.

VIDIGAL, Erick. A *lex mercatoria* como fonte do direito do comércio internacional e a sua aplicação no Brasil

LE PERA, Sergio. Common law y lex mercatoria. Buenos Aires: Astrea, 1988.

MAGALHÃES, José Carlos; TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Fontes do direito do comércio internacional: a lex mercatoria. In: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues (Org.). Direito do comércio internacional: aspectos fundamentais. São Paulo: Aduaneiras, 2004

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GODRI, João Paulo Atilio. Registro empresarial em perspectiva histórica: um olhar sobre o passado para compreender a importância jurídicoeconômica do instituto. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, 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](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/228/ril_v57_n228_p115).

REQUIÃO, Rubens. Curso de direito comercial. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p.82

GARRET, João António Bahia de Almeida, A (des) codificação do direito comercial português: contributo para a reflexão prévia a uma necessária reforma legislativa. 2016. 367 f. Tese (doutorado em Direito) - Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal. 2016.

NEGRÃO, Ricardo. Manual de direito comercial e de empresa. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 198

COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume I: direito de empresa. 17. ed. - São Paulo: Saraiva, 2013

Profili dell' impresa, Rivista del Diritto Commerciale, 1943, v. 41, t. I, Trad. Fábio Konder Comparato, Revista de Direito Mercantil, v. 35, n. 104, outubro-dezembro de 1996

Tratado de Direito Comercial, v. 1: introdução ao direito comercial e teoria geral das sociedades. ARDUIM, Ana Lúcia Alves da Costa et al. A Teoria Jurídica da Empresa - São Paulo: Saraiva, 2015

BULGARELLI, Waldirio. Tratado de direito empresarial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

VIDO, Elisabete. Curso de direito empresarial. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015

Mapa para simplificação: como redesenhar os processos de abertura de empresas na sua cidade. Disponível em: [https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F6588%2F1570028179Endeavor\\_-\\_Toolkit\\_apoiadores.pdf](https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F6588%2F1570028179Endeavor_-_Toolkit_apoiadores.pdf)

<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/novembro/divulgado-relatorio-executivo-sobre-o-ranking-doing-business>

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/314/reformaadministrativa.pdf?sequence=6&isAllowed=y#:~:text=A%20reforma%20administrativa%20do%20aparelho,na%20mentalidade%20dos%20agentes%20p%C3%ABlicos.>

MAMEDE, Gladston. Direito empresarial braileiro: empresa e atuação empresarial, volume I. 4 ed. - São Paulo: Atlas, 2010

Kümpel, Vitor Frederico. Tratado Notarial e Registral vol. 5/ 1ª ed. São Paulo: YK, 2020

TASSO, Fernando Antonio. Capítulo IV - Do Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público. In : MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice [org.]. LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020).

ROVAI, Armando Luiz. Capítulo 3.4 - Registro Público de Empresas. In: COELHO, Fábio Ulhoa [org.]. Tratado de Direito Comercial, volume 1: introdução ao direito comercial e teoria geral das sociedades - São Paulo: Saraiva, 2015

NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. - 13. ed, Salvador: Jus Podvum, 2018