

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 4.345, DE 2004

Altera o Inciso I do artigo 37 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

Autor: Deputado OSÓRIO ADRIANO

Relator: Deputado LUPÉRCIO RAMOS

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe busca alterar o inciso I do art. 37 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que “Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências”.

O art. 37 elenca os documentos que deverão instruir, obrigatoriamente, os pedidos de arquivamento dos atos pertinentes ao registro público de empresas mercantis e atividades afins, como previsto no art. 32, II, “a” da mesma lei. O texto atual do inciso em revisão requer o seguinte:

“I – o instrumento original de constituição, modificação ou extinção de empresas mercantis, assinado pelo titular, pelos administradores, sócios ou seus procuradores;”

A proposta concebe a nova redação, abaixo (grifamos):

“I – o instrumento original de constituição, modificação, **transformação societária, alteração de capital, incorporação, cisão, fusão** ou



3BF5A74B06

extinção de empresas mercantis, assinado pelo titular, pelos administradores, sócios ou seus procuradores;”

A esta Comissão incumbe o parecer de mérito, nos termos do art. 32, VI, “n”, do Regimento Interno, uma vez que a proposição tem por objeto o “registro do comércio”. Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

II - VOTO DO RELATOR

Apesar de considerar a nobreza da intenção do ilustre Autor, preocupado com a burocracia para abertura e fechamento de sociedades empresárias no Brasil, parece-nos, a uma primeira leitura, que a alteração redacional proposta é despicienda no que toca à necessidade de aprimorar o entendimento quanto à abrangência do texto atual sobre os atos societários passíveis de arquivamento.

Neste sentido, a própria justificção ao projeto de lei, ao comentar sobre o que entende serem exigências abusivas de duas Instruções Normativas do Departamento Nacional de Registro do Comércio, apresenta elementos que refutam a pretensão modificativa, a saber:

“Ora, os casos de “transformação de tipo jurídico, incorporação, fusão e cisão de sociedade” conforme previsto no artigo 24 da IN nº 88 e de “extinção ou redução de capital de firma mercantil individual ou de sociedade mercantil, bem como os de cisão total ou parcial, incorporação, fusão e transformação de sociedade mercantil” conforme previsto no Art. 1º da IN nº 89 acima citados, implicitamente são abrangidos pelo que está disposto no Art. 37 Inciso I da Lei em foco, com a qual assim conflitam.

O ato de transformar, incorporar, fundir, cindir, estão implícitos no termo modificar, bem como o de alterar o capital. O que são estes atos se não modificações do instrumento original de constituição?”



Por outro lado, no que toca ao objetivo de evitar que o órgão do Poder Executivo estabeleça exigências desmesuradas ou incongruentes, para que se dê prosseguimento ao processo de arquivamento, como a de apresentação de “certidões negativas ou positivas com efeito negativo de tributos, da empresa ou de seus titulares e sócios”, também se mostra, salvo melhor juízo, formalmente desnecessária a inovação contemplada no projeto de lei.

Endossando tal entendimento, novamente transcrevemos trecho da própria justificação:

“O dispositivo acima torna imune a exigência de qualquer outro documento além dos nele mencionados, inclusive no caso de “constituição, modificação ou extinção de empresas mercantis”, conforme estabelecido no Inciso I, que acima grifamos.”

De fato, o parágrafo único do art. 37 da lei em comento é bastante claro:

“Art. 37.

Parágrafo único. Além dos referidos neste artigo, nenhum outro documento será exigido das firmas individuais e sociedades referidas nas alíneas *a*, *b* e *d* do inciso II do art. 32.”

Isso demonstra que o texto legal já é suficiente para atender os objetivos colimados pelo Autor.

Resta, no entanto, o que não se pode desconhecer, a efetiva ocorrência de exigência *extra legis*, que não encontra respaldo sequer no Decreto regulamentador, o de nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996.

A questão principal, de extrema relevância, é assim explicada:

“Todavia, as Juntas Comerciais estabelecem exigências outras previstas nas Instruções Normativas ns. 88 e 89, de 02 de agosto de 2001, do Departamento Nacional do Registro do Comércio-DNRC.

Assim é que o Art. 24 da Instrução Normativa nº 88, de 02-08-2001 mencionada dispõe:



“Art. 24 – Os pedidos de arquivamento dos atos de transformação de tipo jurídico, incorporação, fusão e cisão de sociedade serão instruídos com as seguintes certidões:

I – Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais, para com a Fazenda Nacional, emitida pela Secretaria da Receita Federal;

II – Certidão Negativa de Débito –CND, fornecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – do INSS;

III – Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, expedido pela Caixa Econômica Federal;

IV – Certidão Negativa de Inscrição de Dívida Ativa da União, fornecida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.”

No mesmo sentido, o artigo 1º da Instrução Normativa nº 89 também acima mencionado , estabelece:

“Art. 1º - Os pedidos de arquivamento de atos de extinção ou redução de capital de firma mercantil individual ou de sociedade mercantil, bem como os de cisão total ou parcial, incorporação, fusão e transformação de sociedade mercantil serão instruídos com os seguintes comprovantes de quitação de tributos e contribuições sociais federais:

I – Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais para com a Fazenda Nacional, emitida pela Receita Federal;

II – Certidão Negativa de Débito –CND, fornecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

III – Certidão de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal;

IV – Certidão Negativa de Inscrição de Dívida Ativa da União, fornecida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Parágrafo 1º - A certidão de que trata o inciso II será também exigida quando houver transferência de controle de quotas no caso de sociedades por quotas de responsabilidade limitada;

Parágrafo 2º - Sujeitam-se também ao disposto neste artigo os pedidos de arquivamento de atos de extinção, desmembramento, incorporação e fusão de cooperativa.”

(...)



3BF5A74B06

No processo de incorporação, cisão ou fusão a sociedade extinta passa a ter na figura da sucessora, incorporadora, cindida ou fusionada a responsabilidade que juridicamente lhe são transferidas pelas obrigações preexistentes com terceiros.

Não há da parte do fisco nenhuma dificuldade de prosseguir a cobrança de seus créditos tributários porventura existentes.

E no caso da extinção definitiva da empresa, o liquidante ou as pessoas físicas dos titulares ou sócios continuam a responder legalmente por tais obrigações.

Não há razão portanto para que os órgãos da Receita Federal ou Estadual impeçam o registro mercantil dos citados atos pelas Juntas Comerciais, porquanto já existem os meios administrativos e judiciais amplamente utilizáveis, para fins de execuções de cobranças de créditos tributários dos legítimos devedores.

Embaraçar as atividades das empresas transformando as Juntas Comerciais em instrumentos de cobrança é execrável excrescência do Estado arbitrário de instinto puramente arrecadatário de impostos e somente determina emperramento do desenvolvimento comercial do país, causando prejuízos ao próprio Tesouro Nacional no ciclo mais amplo da atividade econômica.

(...)"

A IN nº 88 acima referida fundamenta-se nos arts. 220 a 229 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das S/A), na parte que cuida dos processos de Transformação, Incorporação, Fusão e Cisão de sociedades, porém, tais dispositivos não fazem exigências quanto à quitação de tributos de qualquer natureza.

A IN nº 89 fundamenta-se nas seguintes disposições legais:

a) art.1º, V e VI, do Decreto-lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979, que dispõe o seguinte:

“Art. 1º A prova de quitação de tributos, multas e outros encargos fiscais, cuja administração seja da competência do Ministério da Fazenda, será exigida nas seguintes hipóteses:

(...)



V - registro ou arquivamento de distrato, alterações contratuais e outros atos perante o registro público competente, desde que importem na extinção de sociedade ou baixa de firma individual, ou na redução de capital das mesmas, exceto no caso de falência;

VI - outros casos que venham a ser estabelecidos pelo Poder Executivo.”

Esse texto é anterior e de hierarquia equivalente ao da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, porém, tem a seu favor a característica da “especialidade”, no campo do Direito Tributário, eis que “Regula a expedição de certidão de quitação de tributos federais e extingue a declaração de devedor remisso”, podendo também ser considerado como recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Sua eficácia parece atender ao disposto no art. 2º, *caput* e §§ 1º e 2º do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil - LICC), uma vez que:

i – o disposto no Decreto-lei nº 1.715/79 não foi “expressamente revogado”, nem a matéria de que trata veio a ser inteiramente regulada pela lei mais recente;

ii – além disso, o fato de a Lei nº 8.934/94, mais nova, estabelecer disposição – seja ela geral ou especial – a par da já existente não lhe dá o condão de revogar ou modificar a lei anterior.

Somente restaria uma possibilidade a respaldar, eventualmente, a conclusão no sentido de uma revogação tácita, que seria a expressão “A lei posterior revoga a anterior quando (...) seja com ela incompatível (...)”, constante do § 1º do art. 2º da LICC.

b) art. 47, I, “d”, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, alterada pela Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, que reza:

“Art. 47. É exigida Certidão Negativa de Débito-CND, fornecida pelo órgão competente, nos seguintes casos:” (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 28.4.95)



“I - da empresa:

(...)

d) no registro ou arquivamento, no órgão próprio, de ato relativo a baixa ou redução de capital de firma individual, redução de capital social, cisão total ou parcial, transformação ou extinção de entidade ou sociedade comercial ou civil e transferência de controle de cotas de sociedades de responsabilidade limitada;” (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

Neste caso, não há possibilidade de questionamento da legalidade da exigência de certidão negativa de débito relativa às contribuições para a Seguridade Social, pois, além da especialidade da Lei nº 8.112, de 24 de julho de 1991, e da matéria tributária também ser especial, as leis que criaram o direito referido são posteriores à Lei 8.934/94.

c) art. 27, alínea “e” da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990:

“Art. 27. A apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal, é obrigatória nas seguintes situações:

(...)

e) registro ou arquivamento, nos órgãos competentes, de alteração ou distrato de contrato social, de estatuto, ou de qualquer documento que implique modificação na estrutura jurídica do empregador ou na sua extinção.”

Valem, aqui, considerações idênticas às feitas, na alínea “a”, quanto ao aspecto da “eficácia” da norma legal indicada.

d) art. 62 do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967:

“Art. 62. Em todos os casos em que a lei exigir a apresentação de provas de quitação de tributos federais, incluir-se-á, obrigatoriamente, dentre aquelas, a certidão negativa de inscrição de dívida ativa da União, fornecida pela Procuradoria da Fazenda Nacional competente.

Parágrafo único. Terá efeito de certidão negativa aquela que, mesmo acusando dívida inscrita, vier acompanhada de prova de que o devedor,



em relação a essa dívida, ofereceu bens à penhora, no respectivo executivo fiscal, mediante certidão expedida pelo cartório ou secretaria do Juízo da execução.”

Valem, aqui, considerações idênticas às feitas, na alínea “a”, quanto ao aspecto da “eficácia” da norma legal indicada.

e) arts. 6º, II, e 35 da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999:

“Art. 6º O arquivamento, nos órgãos de registro, dos atos constitutivos de firmas mercantis individuais e de sociedades que se enquadrarem como microempresa ou empresa de pequeno porte, bem como o arquivamento de suas alterações, é dispensado das seguintes exigências:

(...)

II - prova de quitação, regularidade ou inexistência de débito referente a tributo ou contribuição de qualquer natureza, salvo no caso de extinção de firma mercantil individual ou de sociedade.

(...)

Art. 35. As firmas mercantis individuais e as sociedades mercantis e civis enquadráveis como microempresa ou empresa de pequeno porte que, durante cinco anos, não tenham exercido atividade econômica de qualquer espécie, poderão requerer e obter a baixa no registro competente, independentemente de prova de quitação de tributos e contribuições para com a Fazenda Nacional, bem como para com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.”

Valem, aqui, em relação às micro e pequenas empresas, bem como às suas obrigações quanto a contribuições e impostos de qualquer natureza, considerações equivalentes às feitas na alínea “b”, acima, quanto ao aspecto da “eficácia”, em resumo: especialidade, matéria tributária, abrangência a todo tipo de tributo e início de vigência posterior à Lei nº 8.934/94.

Sendo assim, a menos do questionamento judicial sobre a “incompatibilidade” de disposições anteriores, em relação ao parágrafo único do art. 37 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, para obter declaração de



3BF5A74B06

revogação tácita daquelas, porém, acarretando tratamento desigual em relação às micro e pequenas empresas, além de não alcançar todas as espécies de contribuições sociais, é de se concluir que as Instruções Normativas objeto da crítica do Autor do projeto de lei em exame são legais.

De resto, é de se lembrar que a norma administrativa é, em princípio, legal, até que sua ilegalidade seja declarada pelo Poder Judiciário, o que em Direito Administrativo é considerado como “atributo” do ato administrativo, a saber, a “presunção de legitimidade”.

As leis que respaldam os referidos atos são consideradas, *a priori*, por seu turno, constitucionais (“presunção de constitucionalidade”).

De toda essa análise, é de se concluir que, ainda que se procedesse à alteração textual pretendida pelo ilustre Autor, essa não teria o efeito desejado, de impedir a exigência de certidões negativas de débito em qualquer dos casos de constituição, modificação, transformação societária, alteração de capital, incorporação, cisão, fusão ou extinção de empresas mercantis.

A alternativa mais efetiva, a nosso ver, para atingir o objetivo colimado pelo Autor, seria a aprovação de norma legal explícita revogando as exigências de certidão constantes das diversas leis anteriormente referidas. Isso, porém, no mérito, parece que não contribui para o interesse público, pois daria margem a que pessoas mal intencionadas usassem da possibilidade legal de abrir e fechar sociedades empresárias ou firmas individuais, sem estarem em dia com as dívidas tributárias, resultando em provável prejuízo de terceiros e do erário público.

Parece-nos, por fim, que a matéria exige uma reflexão maior, uma vez que reconhecemos ser necessário combater a excessiva burocracia e a delonga para obter o arquivamento de atos societários e suas modificações nas juntas comerciais.

A cautela, no entanto, e a efetividade da administração tributária, essencial para o equilíbrio fiscal do Estado, parecem recomendar, sob a



ótica desta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, que não caminemos, no bojo do projeto de lei em exame, para a simples revogação da exigência de certidões negativas de débito de tributos.

Por todo o exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 4.345, de 2004.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **Lupércio Ramos**
Relator

2005_2014_Lupércio Ramos_052



3BF5A74B06