

MEDIDA PROVISÓRIA N° 861, DE 2018

Dispõe sobre a transferência, da União para o Distrito Federal, da Junta Comercial do Distrito Federal e das atividades de registro público de empresas mercantis e atividades afins no Distrito Federal e altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

EMENDA SUPRESSIVA N° _____

Suprime-se o Inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61, introduzidos pelo Artigo 6º da Medida Provisória nº 861, de 04 de dezembro de 2018.

JUSTIFICATIVA

Considera para os fins que se destina, demonstrar a necessidade de supressão de parte do Art. 6º que estabelece alteração na Lei 8.934, de 18 de novembro de 1994, em especial o inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61, conforme abaixo descrito:

Lei 8.934/94

Art. 4º O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços têm por finalidade:

XII - especificar, desenvolver, implementar, manter e operar, em articulação e observadas as competências de outros órgãos, os sistemas de informação relativos à integração do registro e à legalização de empresas, incluída a Central Nacional de Registros." (NR)

(...)

Art. 61.

Parágrafo único. O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, manterá à disposição dos órgãos ou das entidades de que trata este artigo os seus serviços de cadastramento de empresas mercantis." (NR)

Atualmente existem duas normas que tratam da matéria no âmbito da simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas que se relacionam diretamente com o inciso XII do Art. 4º e o Art. 61 ora em análise.

A Lei 11.598/07 que estabelece diretriz e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM e o Capítulo III da Lei Complementar 123/06 que estabelece o processo de abertura e baixa de empresários e pessoas jurídicas.

É importante frisar que o DREI é órgão técnico e não operacional. O DREI não cadastrá e não registra empresa, supervisiona, orienta e coordena no que diz respeito ao aspecto técnico o Registro Empresarial. Os órgãos incumbidos do registro empresarial ou mercantil é que são responsáveis pelo recebimento das informações para a viabilização do registro empresarial, a exemplo das Juntas Comerciais que cuidam do registro mercantil e os Cartórios de Registro de Pessoas Jurídicas das entidades que não são de natureza mercantil.

Desse modo então, é necessário fazer mencionar o que a legislação atual já apresenta a respeito do que está sendo proposto pela MP861 no inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61 da MP861 relativos às ações de especificar, desenvolver, implementar, manter e operar, em articulação e observadas as competências de outros órgãos, os sistemas de informação relativos à integração do registro e à legalização de empresas, incluída a Central Nacional de Registros e de manter à disposição dos órgãos ou das entidades de que trata este artigo os seus serviços de cadastramento de empresas mercantis.

CD/18239.84007-66

As ações de especificar, desenvolver, implementar, manter e operar, em articulação e observadas as competências de outros órgãos, os sistemas de informação relativos à integração do registro e à legalização de empresas e os serviços de cadastramento de empresas mercantis já estão previstas na Lei 11.598/07 e Lei Complementar 123/06, apresentando sério conflito de normas, na medida em que os dispositivos do inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94 previsto no Art. 6º da MP861 colidem diretamente com o ordenamento jurídico vigente.

A Lei 11.598/07 estabelece diretriz e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM.

Lei 11.598/07

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Art. 2º cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM dentre as quais se destaca a finalidade de propor ações e normas aos seus integrantes, com alcance a todos os órgãos e entidades da Administração Pública.

Lei 11.598/07

Art. 2º Fica criada a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM, com a finalidade de propor ações e normas aos seus integrantes, cuja participação na sua composição será obrigatória para os órgãos federais e voluntária, por adesão mediante consórcio, para os órgãos, autoridades e entidades não federais com competências e atribuições vinculadas aos assuntos de interesse da Redesim.

A Redesim é administrada por um Comitê que congrega vários órgãos da Administração, com o intuito de a colegialidade trabalhar todos os aspectos da integração, não permitindo que esse processo de integração fique nas mãos de apenas um órgão ou entidade, motivo pelo qual a inserção desta atribuição na MP pode apresentar uma incoerência legislativa e trazer um atraso no progresso da integração já amplamente conhecido, como é o caso do avanço do Brasil junto ao estudo realizado pelo Banco Mundial, que em 2018 o Brasil ocupava a posição 176 em abertura de empresas e no estudo de 2019 ocupa a posição 140.

Portanto a inserção do inciso XII do Art. 4º e do Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94, previsto no Art. 6º da MP861 contraria norma vigente, tendo em vista que a administração da Redesim é feita por um comitê criado com essa finalidade e não por um órgão monocrático.

Permitir a centralização da integração como está sendo proposto na MP861 é quebrar a regra basilar da articulação institucional e a independência entre os órgãos. Esse motivo jurídico por si já deveria ser suficiente para suprimir o inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94, previsto no Art. 6º da MP861, senão vejamos:

Lei 11.598/07

Art. 2º (...)

Parágrafo único. A Redesim será administrada por um Comitê Gestor presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e sua composição, estrutura e funcionamento serão definidos em regulamento.

Entendemos que é necessário avançar e entender o contexto atual sobre o processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas sob o aspecto da simplificação e integração.

Esse processo de integração é protagonizado por todos os órgãos envolvidos no processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, direcionados à entrada única de documentos e informações pelas Juntas Comerciais nos Estados.

A entrada é única, mas a coordenação dos trabalhos é realizada pelo comitê da Redesim. Ingressar com uma terceira figura para coletar dados como é o caso que está sendo previsto na MP861 é concordar com o retrocesso administrativo na medida, que se permitirá uma segunda

CD/18239.84007-66

entrada de dados, o que poderá apresentar um retrocesso ao processo de evolução do ambiente de facilidade de abertura de empresas e pessoas jurídicas.

É uma qualidade da Redesim a articulação das competências próprias com os dos demais membros a busca da compatibilização de processos e a integração de procedimentos. Na prática cada órgão ou entidade cuida de mapear, simplificar, rever a legislação e entregar ao Comitê Gestor as condições para integração sem perder sua independência funcional e institucional, fazendo com que o usuário receba o benefício por meio da integração e fazendo com que essas exigências sejam cumpridas pelo usuário sem que o usuário tenha que acessar vários sistemas ou portais para regularizar seu negócio.

A MP 861 desnatura essa figura na medida em que tolhe a independência destes dados e da base legal para seu ingresso. Na prática a MP 861 entra em conflito direto com o Art. 3º da Lei 11.598/07 na medida em que reúne em um único órgão, o DREI, esse processo de reunião em um único local. O local já existe. É a base independente dos dados cadastrais e que são distribuídos por meio do integrador estadual.

Cada UF possui um integrador que está ligado do integrador nacional, papel este que é exercido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. A MP ao incluir mais uma coleta de dados cadastrais termina por afastar essa entrada única de dados e documentos e mais, acaba por excluir a independência da base cadastral dos dados.

Lei 11.598/07

Art. 3º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades que componham a Redesim deverão considerar a integração do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas e articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, buscando, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário.

No que diz respeito aos pontos aqui traçados, a inserção do inciso XII do Art. 4º e do Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94, previsto no Art. 6º da MP861 contraria não apenas o fundamento jurídico da simplificação como um todo, mas também a parte no que diz respeito aos princípios que são aplicáveis à Redesim, em especial a compatibilização e integração de procedimentos, evitando a duplicidade de exigências e a perda da linearidade do processo. A nosso ver há séria violação dos princípios da entrada única de documentos e linearidade do processo quando se insere um novo marco para entrada de documentos, como é o caso do inciso XII do Art. 4º e o Art. 61 da Lei 8.934/94 previsto no Art. 6º da MP 861.

No que diz respeito à articulação de competências, essa é feita dentro do comitê da Redesim de forma colegiada, respeitando as competências próprias de cada órgão ou entidade, suas particularidades e fins. Essa articulação é necessária para garantir a independência das funções legais para os quais cada órgão foi criado e deve ser mantido, portanto respeitado.

A inclusão do inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94, previsto no Art. 6º da MP861 contraria o Art. 9º da Lei 11.598/07, na medida em que cria mais um canal para entrada de dados e documentos, senão vejamos:

Lei 11.598/07

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

A Lei 11.598/07 já dispõe de determinação legal que estabelece a segurança jurídica que assegura ao usuário da Redesim (todos os interessados – empresários e pessoas jurídicas) a entrada única de dados cadastrais e de documentos.

Além disso, essa entrada única de documentos e dados cadastrais assegura a independência das bases de dados e observa a necessidade de informações por parte dos órgãos e entidades que a integrem. Na prática a lei vigente preserva a independência dos órgãos e entidades que congregam a Redesim e asseguram a necessária preservação do sigilo para os que assim necessitam em virtude de

CD/18239.84007-66

lei (como por exemplo: dados fiscais e seus afins), dados de licenciamento empresarial com os respectivos órgãos licenciadores e com isso consegue de maneira objetiva atender ao usuário sem exigências adicionais.

Quando se permite como na MP861 a reunião apenas e tão somente em um órgão como no caso do DREI essa independência da base de dados resta prejudicada. Os dados fiscais e dos órgãos licenciadores, por exemplo, ficaria reunido em um único só local o que por si só já torna a organização e o funcionamento dos órgãos ou entidades envolvidos no processo de registro e legalização comprometidos, tanto no nível operacional, quanto no tático e no estratégico, além de evidente ilegalidade ao comprometer e interferir na independência da base de dados.

A legislação quando trata da entrada única de dados e documentos faz com que o usuário tenha a certeza jurídica de quando o seu processo de registro e legalização iniciará e terminará. Recebe por meio do integrador estadual todas as orientações prévias depois que realiza sua pesquisa de viabilidade locacional e de nome. Os dados entram na porta denominada Junta Comercial e os documentos saem por meio desta mesma porta, permitindo a linearidade do processo e racionalização dos procedimentos, premissas infestáveis da Redesim.

A MP861 ao permitir que os documentos e dados entrem por meio de outro local como a CNR afasta de maneira ilegal a premissa da entrada única de documentos e a racionalização dos processos, pois faz com que o usuário tenha mais de um local para apresentar os dados e os documentos. Um trabalho de 10 anos para integração e racionalização pode cair por terra e o usuário ser penalizado.

Em relação à Lei 11.598/07, portanto, os dispositivos do inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94, previsto no Art. 6º da MP861 contrariam o ordenamento jurídico vigente, merecendo supressão por parte do legislador ao apreciar a MP861 em eventual conversão em Lei.

No tocante à Lei Complementar 123/06, o inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94, previsto no Art. 6º da MP861 contraria não só o fundamento jurídico do Art. 2º e do Capítulo III como um todo, mas também a parte no que diz respeito aos princípios que são aplicáveis à Redesim, em especial o da colegialidade, quando se cria uma instância monocrática como é o caso do inciso XII do Art. 4º da Lei 8.934/94 previsto no Art. 6º da MP861 atribuindo ao DREI essa articulação e demais competências.

Essas competências já estão definidas no Art. 2º III da Lei Complementar 123/06 quando o legislador cria o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM e o faz levando em consideração a competência e as atribuições dos respectivos componentes, senão vejamos:

Lei Complementar 123/06

Art. 2º O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

(...)

III - Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM, vinculado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, composto por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios e demais órgãos de apoio e de registro empresarial, na forma definida pelo Poder Executivo, para tratar do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas. (Redação pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 1º Os Comitês de que tratam os incisos I e III do caput deste artigo serão presididos e coordenados por representantes da União.

§ 2º Os representantes dos Estados e do Distrito Federal nos Comitês referidos nos incisos I e III do caput deste artigo serão indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ

CD/18239.84007-66

e os dos Municípios serão indicados, um pela entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais e outro pelas entidades de representação nacional dos Municípios brasileiros.

§ 3º As entidades de representação referidas no inciso III do caput e no § 2º deste artigo serão aquelas regularmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano antes da publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Os Comitês de que tratam os incisos I e III do caput deste artigo elaborarão seus regimentos internos mediante resolução.

Observe que o Comitê criado para Coordenar os trabalhos de simplificação e integração é multidisciplinar e colegiado, com a finalidade de dar a oportunidade a que todos os integrantes da Redesim possam se manifestar e apoiar o processo de integração.

Quando a MP861 transfere para o DREI essa responsabilidade colide diretamente com as atribuições do Comitê instituído para cuidar dos atos e procedimentos necessários à simplificação, causando principalmente uma antinomia aparente de normas, inclusive podendo trazer para o usuário da Redesim um prejuízo concreto, na medida em que poderá haver conflito de normas e a insegurança jurídica pairarem sobre os atos a serem praticados.

Lei Complementar 123/06

Art. 2º (...)

§ 7º Ao Comitê de que trata o inciso III do caput deste artigo compete, na forma da lei, regulamentar a inscrição, cadastro, abertura, alvará, arquivamento, licenças, permissão, autorização, registros e demais itens relativos à abertura, legalização e funcionamento de empresários e de pessoas jurídicas de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária.

A legislação atual já contempla o que inciso XII do Art. 4º da Lei 8.934/94 previsto no Art. 6º da MP861 se propõe, ai sim nesse caso, se mostra uma antinomia real, na medida que as atribuições que estão sendo propostas na MP já são atribuições previstas em lei e que já estão indicadas para o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM e nesse caso específico o dispositivo da MP861 em referência deverá ser suprimido.

O inciso XII do Art. 4º da Lei 8.934/94 previsto no Art. 6º da MP861 além das razões esposadas até aqui, deve ser suprimido porque também afronta o Art. 8º da Lei Complementar 123/06, se mostrando incompatível com o ordenamento jurídico vigente.

Lei Complementar 123/06

Art. 8º Será assegurado aos empresários e pessoas jurídicas: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - entrada única de dados e documentos;

II - processo de registro e legalização integrado entre os órgãos e entes envolvidos, por meio de sistema informatizado que garanta: (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

a) sequenciamento das seguintes etapas: consulta prévia de nome empresarial e de viabilidade de localização, registro empresarial, inscrições fiscais e licenciamento de atividade; (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

b) criação da base nacional cadastral única de empresas; (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

A criação por meio de uma central nacional de registros afeta diretamente o sequenciamento das etapas para o registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, na medida em que cria mais uma entrada de dados e documentos, como também afrontando o inciso I e II do Art. 8º da Lei Complementar 123/06, o que nesse caso gerará prejuízo ao usuário e aos órgãos integrantes da Redesim.

No aspecto do compartilhamento irrestrito dos dados da base de empresas e da autonomia na definição das regras para comprovação do cumprimento das exigências nas respectivas etapas do processo a MP 861 contraria o Art. 8º § 1º I e II, na medida em que estabelece que o DREI cuidasse de especificar, desenvolver, implementar, manter e operar, em articulação e observadas as

CD/18239.84007-66

competências de outros órgãos, os sistemas de informação relativos à integração do registro e à legalização de empresas, incluída a Central Nacional de Registros.

Quem especifica, desenvolve, implementa, mantém e opera a integração tem por lei a garantia da autonomia na definição das regras para comprovação do cumprimento de exigências nas respectivas etapas do processo é cada órgão ou entidade que está integrado à Redesim e não um único órgão como no caso proposto pela MP861.

Lei Complementar 123/06

Art. 8º (...)

§ 1º O sistema de que trata o inciso II do caput deve garantir aos órgãos e entidades integrados: (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - compartilhamento irrestrito dos dados da base nacional única de empresas; (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - autonomia na definição das regras para comprovação do cumprimento de exigências nas respectivas etapas do processo. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

A coordenação do desenvolvimento e da implantação do sistema de que trata o inciso II do caput ficará a cargo do CGSIM. O DREI é um órgão técnico. Não é órgão executor. Desse modo o DREI não pode possuir as mesmas atribuições que o CGSIM, pois cada órgão ou entidade deve possuir sua competência própria e não conflitar com as competências já existentes, em especial em relação as competências já estabelecidas pela Lei e atribuídas ao CGSIM conforme Art. 8º § 4º da Lei Complementar 123/06.

Lei Complementar 123/06

Art. 8º (...)

§ 4º A coordenação do desenvolvimento e da implantação do sistema de que trata o inciso II do caput ficará a cargo do CGSIM. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Nos últimos 10 anos o Brasil foi palco de uma significativa evolução no processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas. A instituição de um modelo de padronização de registro e licenciamento de empresas partiu do pressuposto de que a uniformização, a entrada única de documentos, a informação da base de dados confiável e a busca de um procedimento linear, facilita, aperfeiçoa e aumenta a formalização, incentiva o empreendedorismo e afirma a livre iniciativa.

O Brasil saiu da posição 176 (Doing Business 2018) que ocupava a certo período para a posição 140 (Doing Business 2019) levando em consideração aos procedimentos e processos que foram revisitados, revistos e modificados por meio desta articulação entre os órgãos e entidades que integram a Redesim, sempre coordenados pelo CGSIM que articulou de modo eficaz e efetivo todos os órgãos que congregam esse comitê, além de ressaltar o magnífico trabalho realizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae Nacional.

Permitir a manutenção do inciso XII do Art. 4º da Lei 8.934/94 previsto no Art. 6º da MP861 é sem dúvida alguma flertar com o retrocesso das articulações, pois se cria perante a norma posta uma verdadeira antinomia jurídica ao criar o conflito entre a articulação do CGSIM e as atribuições que estão sendo agregadas ao DREI. Essa antinomia é representada pelo conflito entre as atribuições do inciso XII do Art. 4º da Lei 8.934/94 previsto no Art. 6º da MP861 e os dispositivos já diagnosticados.

É necessário estabelecer uma regra uníssona em nosso ordenamento, para o fim específico de permitir que se registre uma empresa em determinando Estado da Federação no mesmo tempo e nas mesmas condições que se registraria em outro. As mesmas exigências, a mesma forma de entrada de documentos, enfim, o mesmo processo de legalização de empresários e pessoas jurídicas.

A Redesim objetiva integrar os diversos atores envolvidos no processo de registro e legalização de empresas, em todo o país e em todos os níveis de governo, criando uma relação horizontal e coordenada. É composta por órgãos federais e não federais. A partir da alteração promovida pela Lei Complementar 123/06 pela Lei Complementar 147/2015, todos os órgãos

CD/18239.84007-66

envolvidos no processo de registro e legalização, nos três âmbitos de governo, deverão participar deste processo de simplificação, desburocratização e integração. É gerido nacionalmente por um comitê gestor, o CGSIM.

A Missão da Redesim para padronizar e uniformizar o registro e licenciamento de empresas tem como parâmetro essencial a mudança de cultura, transformação de comportamento da Administração Pública, buscando a desburocratização, a eliminação do excesso de exigências, por meio da simplificação dos procedimentos e processos e a revisão da legislação. Tudo isso culmina com a desoneração do ônus para o contribuinte que deseja empreender.

No contexto apresentado pela inserção do inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94 previsto no Art. 6º da MP861 corre se o risco jurídico e acima de tudo, de confiança, que todo o trabalho realizado nos últimos 10 anos possa na melhor das hipóteses criar um conflito entre instâncias de articulação e propiciar uma verdadeira derrocada no processo evolutivo da simplificação e integração, na medida em que se perderá efetivamente o princípio da entrada única de documentos e linearidade do processo, o que poderá causar um dano irreparável no processo de avanço da simplificação e integração.

Com considerações acima delineadas, entendemos que o inciso XII do Art. 4º e o Parágrafo Único do Art. 61 da Lei 8.934/94, previsto no Art. 6º da MP861 devem ser suprimidos, tendo em vista a evidência da antinomia aparente, a quebra da linearidade do processo, a fuga da entrada única de dados e documentos e contraria os dispositivos já indicados.

Sala das Sessões, 11 de dezembro de 2018.

ALFREDO KAEFER
Deputado Federal – PP/PR

CD/18239.84007-66