

## MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

Secretaria de Governo Digital

Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 315/2022/ME

**Assunto: Proposta de alteração das Instruções Normativas DREI nºs 81, de 10 de junho de 2020; 77, de 18 de março de 2020; e 52, de 29 de julho de 2022.**

Referência: Processo 19974.101532/2021-17

### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de proposta de instrução normativa, cujo objetivo essencial é alterar a [Instrução Normativa DREI nº 81, de 10 de junho de 2020](#), em face da edição do Decreto nº 11.076, de 20 de maio de 2022, que altera o Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, que regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira; da Lei nº 14.451, de 21 de setembro de 2022, que altera o Código Civil, para modificar os quóruns de deliberação dos sócios da sociedade limitada previstos nos arts. 1.061 e 1.076, bem como alterar a [Instrução Normativa DREI nº 77, de 18 de março de 2020](#), frente a atualização relativa ao registro de filiais de sociedades estrangeiras de transporte aéreo internacional, conforme a Lei nº 14.368, de 14 de junho de 2022.

2. Ademais, aproveitamos a oportunidade para realizar ajustes pontuais na IN DREI nº 81, de 2020, e alguns de seus anexos, bem como na IN DREI nº 52, de 2022.

3. Em suma, alteramos as instruções normativas citadas acima, com o objetivo de consolidar<sup>1</sup> e atualizar as normas relativas ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins editadas pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), pois, essas servem de parâmetro para as Juntas Comerciais e usuários quando dos pedidos de arquivamento de atos empresariais.

4. É o breve relatório.

### OBJETIVO

5. Almeja-se com as propostas de alteração propiciar um ambiente menos burocrático e mais favorável para a realização de negócios no país, em especial reconhecendo a desnecessidade de assentimento prévio da Secretaria-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para o registro de atos empresariais que envolvam as atividades de radiodifusão e mineração em faixa de fronteira, no âmbito das Juntas Comerciais e da autorização prévia para o arquivamento de atos de filiais de sociedades estrangeiras de transporte aéreo internacional.

6. Esta proposta de alteração objetiva também orientar as Juntas Comerciais a ofertarem novos serviços, necessários para garantir ainda mais publicidade sobre os atos empresariais por elas arquivados, o qual será alcançado por meio de duas novas modalidades de certidões específicas e pela possibilidade de

oferta de serviço de acompanhamento e monitoramento de novos arquivamentos.

7. Busca-se ainda dar maior efetividade prática ao exercício dos direitos de retirada de sócio e renúncia de administrador, os quais ensejarão a alteração das bases cadastrais das Juntas Comerciais, mediante atos unilaterais de seus titulares.

8. As alterações propostas têm, ainda, o intuito de solucionar dúvidas ocorrentes na interpretação da legislação federal empresarial e societária, competência deste Departamento conforme previsto no art. 4º, III da Lei nº 8.934, de 1994.

## **PÚBLICO-ALVO**

9. A medida tem o condão de alcançar diretamente empreendedores e agentes econômicos, bem como os profissionais que atuam com o processo de abertura, alteração, baixa e legalização destes, como paralegais, contadores e advogados e, indiretamente, toda a sociedade brasileira, vez que o procedimento relativo ao registro de atos empresariais e a facilidade de abertura de novos negócios é parâmetro internacional de investimentos no País.

## **IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA**

10. A implementação da proposta ocorrerá imediatamente após a entrada em vigor do ato normativo ora proposto, tendo em vista que a medida não terá impactos financeiros ou orçamentários, no âmbito das competências deste Departamento e das Juntas Comerciais.

## **IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

11. À luz das competências deste Departamento, não haverá qualquer impacto em políticas públicas com a implementação da proposta.

## **IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO**

12. À luz das competências deste Departamento, não haverá qualquer impacto orçamentário e financeiro com a implementação da proposta.

## **OUTRAS INFORMAÇÕES**

13. Não se aplica.

## **ANÁLISE**

14. Nos termos do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), as disposições acerca da Análise de Impacto Regulatório (AIR) passaram a ser de observância obrigatória pelo Ministério da Economia, em 15 de

abril de 2021. Assim, a elaboração da AIR já é obrigatória no âmbito deste Ministério, previamente à edição, alteração ou revogação de atos normativos inferiores a Decreto e de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados. Contudo, o art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, traz algumas situações onde a AIR **pode ser dispensada**<sup>2</sup>:

**Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:**

I - urgência;

**II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;**

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

**IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;**

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

**VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e**

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias. (Grifamos)

15. No caso em tela, a AIR pode ser dispensada, na medida em que:

I - a Instrução Normativa DREI nº 81, de 2020, e a Instrução Normativa DREI nº 77, de 2020, necessitam ser atualizadas para se ajustar aos direitos ou obrigações definidos em novas normas hierarquicamente superiores (Decreto nº 11.076, de 20 de maio de 2022, Lei nº 14.368, de 2022, e Lei nº 14.451, de 2022), sem alteração de mérito, isto é, sem a criação de novos direitos ou obrigações aos entes regulados (art. 4º, inciso II, do Decreto nº 10.411, de 2020); e

II - a Instrução Normativa DREI nº 81, de 2020; a Instrução Normativa DREI nº 77, de 2020; e a Instrução Normativa DREI nº 52, de 2022, necessitam ser atualizadas para que sejam reduzidas exigências e obrigações com o objetivo de melhorar o ambiente de negócios e diminuir os custos regulatórios (art. 4º, inciso VII, do Decreto nº 10.411, de 2020).

16. Ante o exposto, justifica-se a dispensa para a elaboração de uma AIR para a revisão das instruções normativas supramencionadas.

17. Realizadas as considerações acima, importante registrar que a primeira versão da proposta de instrução normativa foi debatida previamente com representantes da Federação Nacional das Juntas

18. Na sequência, durante o período de 10 a 27 junho de 2022, foi disponibilizada consulta pública, por meio do sítio eletrônico do Participa + Brasil e do *e-mail* institucional do DREI ([drei@economia.gov.br](mailto:drei@economia.gov.br)), para ampla participação popular, tendo o DREI recebido diversas contribuições.

19. Ressaltamos que todas as contribuições recebidas foram analisadas, e os colaboradores/participantes terão ciência da análise por meio de acesso ao sítio eletrônico do DREI, onde será disponibilizado relatório de "Análise das manifestações recebidas na Consulta Pública nº 2, de 2022" (SEI-ME 27214967).

20. A seguir, passaremos à análise da instrução normativa proposta já com as alterações adotadas após a realização de consulta pública.

### **ALTERAÇÕES NA INSTRUÇÃO NORMATIVA DREI Nº 81, DE 2020:**

21. Primeiramente, cabe pontuar que a inclusão dos §§ 4º a 6º ao art. 9º, bem como do § 6º ao art. 23-A, ambos da IN DREI nº 81, de 2020, apenas consolida entendimentos que o DREI já adota na prática, de modo que a previsão na instrução normativa almeja disseminar a informação e aumentar a segurança jurídica dos atos relacionados ao registro.

"Art. 9º .....

§ 4º No caso de arquivamento de atos de constituição, alteração e extinção de empresário individual, sociedade empresária e cooperativa, que envolvam assuntos sujeitos à aprovação governamental, o órgão federal controlador da atividade, após ser cientificado pela Junta Comercial do arquivamento do ato, poderá requerer:

I - anotação, acerca da não apresentação do pedido de aprovação governamental ou de sua não aprovação; ou

II - bloqueio, em virtude de irregularidade das formalidades legais no arquivamento realizado.

§ 5º A Junta Comercial realizará a anotação ou o bloqueio, conforme o caso, na ficha cadastral e nas certidões do empresário individual, da sociedade empresária e cooperativa, pelo prazo em que vigorar a irregularidade.

§ 6º Caso a situação que ensejou o pedido de anotação ou bloqueio seja superada, o órgão federal controlador da atividade encaminhará solicitação de retirada de anotação ou de desbloqueio à Junta Comercial." (NR)

"Art. 23-A. ....

§ 6º Não cabe ao DREI analisar controvérsias relacionadas a nomes empresariais que tenham por fundamento a identidade entre atividades econômicas exercidas, concorrência desleal ou desvio de clientela em decorrência do registro de nomes empresariais semelhantes." (NR)

22. Sobre o § 6º do art. 23-A, verificamos a necessidade de tal inserção, na medida em que a maior demanda de recursos que chegam a este Departamento dizem respeito à alegação de colidência entre nomes empresariais e, na maioria, os requerentes fundamentam suas pretensões nas atividades por eles desenvolvidas e suposto desvio de clientela ou concorrência desleal dos terceiros recorridos. Contudo, esses assuntos fogem da competência do DREI. Tanto este Departamento quanto a Junta Comercial devem analisar de modo objetivo a existência ou não de identidade ou semelhança entre os nomes, sem avaliar circunstâncias fáticas ou adentrar no mérito da controvérsia. Assim, não compete ao DREI ou à Junta Comercial a avaliação do segmento em que as sociedades recorrente e recorrida estão inseridas, as atividades

por ela desempenhadas, nem argumentos acerca de suposta concorrência desleal ou desvio de clientela entre elas.

23. As avaliações quanto à colidência ou semelhança do nome empresarial são feitas considerando o ato de inscrição/constituição ou o respectivo ato de alteração que delibere pela sua mudança. No entanto, é possível que após essa avaliação sejam apresentados outros atos alteradores que tenham por objeto redução, alteração ou inclusão de atividades econômicas no objeto social, sem mudança de nome. Se a avaliação de obtenção ou alteração do nome empresarial considerasse as atividades econômicas, tal análise perderia efeito tão logo houvesse qualquer alteração ao objeto social. Por essa razão, no âmbito do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins o objeto desempenhado pelos agentes econômicos é irrelevante para análise de semelhança entre nomes empresariais.

24. A título ilustrativo, diferente é a análise realizada pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) que ao deferir ou indeferir pedidos de registro de marcas nominativas, que podem ou não envolver nomes fantasia ou nomes empresariais, leva em conta as atividades desempenhadas pelos agentes econômicos, seguindo um padrão internacional de classificação (NCL – Classificação de Nice) e especificações quanto às atividades desempenhadas. No âmbito do INPI, a proteção marcária circunscreve-se a cada atividade, de modo que é comum que vários agentes econômicos depositem mais de um pedido de registro de marca nominativa.

25. Por fim, deve-se ter em mente que eventuais pretensões e lides com fundamento em concorrência desleal ou desvio de clientela devem ser submetidas à apreciação pelo Poder judiciário.

26. Na sequência foi proposta a alteração dos arts. 84 e 85 da IN DREI nº 81, de 2020, que tratam do procedimento de conversão. O ajuste no texto objetiva tão somente, corrigir equívoco redacional que não considerou o empresário individual e as sociedades cooperativas.

27. Seguindo a mesma lógica de aprimoramento redacional, recebemos sugestão das Juntas Comerciais em relação aos arts. 115 e 116 da IN DREI nº 81, de 2020:

"Art. 115. O cancelamento de arquivamento em decorrência da verificação da falsificação de assinatura em documento público ou particular ocorrerá mediante solicitação encaminhada ao Presidente da Junta Comercial, devidamente instruída com os documentos comprobatórios da alegada falsidade, lastreada, preferencialmente, em laudo oficial e boletim de ocorrência e, quando o lesado for falecido, a respectiva certidão de óbito.

....." (NR)

"Art. 116. Quando for alegada a falsidade pela parte interessada, o Presidente da Junta Comercial, após análise que conclua pela existência de indícios de falsificação, poderá suspender os efeitos do ato dito fraudulento até que o requerente comprove a inautenticidade da assinatura ou até a resolução do incidente pelas autoridades policiais, administrativas, judiciais ou arbitrais competentes.

Parágrafo único. A suspensão dos efeitos do ato a que se refere o **caput** não se confunde com o cancelamento e, portanto, enseja apenas a anotação cadastral quanto à suspensão, não implicando no retorno dos dados cadastrais ao **status** do documento anteriormente arquivado." (NR)

28. A proposta acima decorre da verificação por parte das Juntas Comerciais de ausência de uniformização no procedimento que diz respeito às questões relativas à falsidade ideológica/documental, de que tratam o art. 40 do Decreto nº 1.800, de 1996, e os arts. 115 e 116 da IN DREI nº 81, de 2020.

29. As Juntas Comerciais alegaram que não estava claro para o usuário de seus serviços quais os efeitos gerados a partir da suspensão de um arquivamento em decorrência de alegação de falsidade. Ademais,

houve a necessidade de definir que não é automático, tampouco obrigatório, que o Presidente da Junta Comercial determine a suspensão a requerimento do interessado em qualquer situação. Este deve avaliar a existência ou não de indícios de falsificação, que justifiquem a suspensão.

### **Certidões Específicas de Linha do Tempo do Quadro de Sócios e Administradores (QSA) e de Ônus:**

30. O Decreto nº 1.800, de 1996, traz a previsão de que é público o registro de empresas e atividades afins a cargo das Juntas Comerciais e que qualquer pessoa, sem necessidade de provar interesse, poderá consultar os documentos arquivados e obter certidões, mediante pagamento do preço devido. São tipos de certidões, conforme o citado decreto:

Art. 81. O pedido de certidão, assinado pelo interessado e acompanhado do comprovante de pagamento do preço devido, indicará uma das seguintes modalidades:

I - simplificada;

II - específica, consoante quesitos formulados no pedido;

III - inteiro teor, mediante reprografia.

31. Conforme previsão do art. 84 do mesmo decreto, este Departamento, por meio da IN DREI nº 81, de 2020, já dispôs sobre os modelos e a forma de expedição de certidões pelas Juntas Comerciais. Contudo, verificamos que é relevante para os usuários e para o poder público que sejam criadas certidões específicas cujo conteúdo seja pré-definido, quais sejam: da Linha do Tempo do Quadro de Sócios e Administradores - QSA e de Ônus, pois, um dos obstáculos ao empreendedorismo no Brasil é o risco de exposição patrimonial ao qual os empreendedores se submetem ao constituir uma sociedade empresária. Ainda que a legislação preveja tipos societários de responsabilidade limitada – como a sociedade limitada e a sociedade anônima, que representam 97,9% das pessoas jurídicas empresárias existentes no Brasil, segundo dados de novembro de 2022 do Mapa de Empresas do DREI – há hipóteses excepcionais que autorizam a extensão das obrigações da pessoa jurídica aos seus sócios ou administradores, com destaque para a desconsideração da personalidade jurídica, comum em matérias trabalhistas, consumeristas e cíveis, e para o redirecionamento da execução fiscal. Essas medidas são absolutamente necessárias, posto que idealizadas para coibir fraudes e abusos da personalidade jurídica.

32. No entanto, pessoas que não deveriam ser responsabilizadas sofrem com a aplicação indiscriminada desses institutos jurídicos por autoridades judiciárias, o que é um desincentivo à abertura de novos negócios no país. Considerando que até os dias de hoje, os usuários somente tinham a possibilidade de solicitar certidões dos atos arquivados de modo pontual, ocorria em muitas situações a emissão de decisões judiciais mal fundamentadas que responsabilizam as pessoas erradas. É comum que sócios e administradores respondam por atos fraudulentos ou abusivos cometidos por seus antecessores, o que deveria ser responsabilidade exclusiva destes, e vice-versa. A existência de uma certidão consolidada, de acesso e consulta facilitada, que aponte com clareza a cronologia das alterações do QSA, contribuirá com a solucionar esse problema.

33. Adicionalmente, a instrução normativa proposta cria a Certidão de Ônus, com o objetivo de trazer mais transparência ao mercado acerca da existência de ônus impostos, voluntariamente ou por decisão judicial, às quotas ou ações (como alienação fiduciária ou penhor), aos sócios (como penhora de participações societárias ou de dividendos) ou à sociedade empresária (como penhora de faturamento ou estabelecimento). Essa medida, conforme exposto, garantirá maior transparência da situação econômica-jurídica dos negócios, reduzindo os custos de transação decorrentes da necessidade de extensos procedimentos de auditoria jurídica (*due diligence*) para aquisição ou reorganizações societárias, facilitando e estimulando o processo de abertura e alteração de empresas pelos próprios administrados.

## **Monitoramento e informação de arquivamento de atos**

34. Outra novidade da presente Instrução Normativa é a possibilidade das Juntas Comerciais ofertarem serviços de monitoramento e informação a quaisquer interessados sobre novos arquivamentos que envolvam determinada pessoa física ou jurídica. Tal tipo de serviço já é oferecido pelas Juntas Comerciais do Estado do Pará e do Estado de Pernambuco, sendo uma boa prática recomendada às demais Juntas Comerciais.

35. As Juntas Comerciais terão liberdade para ofertar tais serviços nos moldes em que entenderem adequado. No entanto, este Departamento recomenda que antes mesmo da criação e disponibilização dos serviços sejam adotadas providências para avaliar e mitigar eventuais impactos à privacidade e à proteção de dados pessoais das pessoas naturais cujos dados podem estar envolvidos (*privacy by design*), em consonância com a Lei nº 13.709, de 2018 (LGPD). Isso porque o tratamento de dados pessoais de pessoas naturais cujo acesso é público (do que é exemplos eventuais dados contidos em documentos levados à arquivamento) deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização (art. 7º § 3º da LGPD).

36. Recomenda-se o envolvimento direto do Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais (*Data Protection Officer – DPO*) nomeado pela respectiva Junta Comercial e, com seu auxílio, seja avaliada a necessidade de elaboração de um Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais para analisar esta operação de tratamento de dados pessoais (art. 5º, XVII da LGPD).

## **ALTERAÇÕES AOS MANUAIS DE REGISTROS ANEXOS À INSTRUÇÃO NORMATIVA DREI Nº 81, DE 2020:**

### **Decreto nº 11.076, de 2022: Assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (CSN):**

37. Consignamos que este Departamento participou do aprimoramento do Decreto nº 85.064, de 1980, pelo Decreto nº 11.076, de 2022, de modo que a nova redação vai ao encontro da Lei de Liberdade Econômica e aos esforços do Governo Federal para desburocratizar o processo de registro de empresas, na medida em que promove importante simplificação, pois, dispensa a necessidade de assentimento prévio para arquivamento de documentos empresariais de sociedades localizadas em faixa de fronteira e que possuem como objeto social as atividades de radiodifusão, mineração e colonização e loteamento rural.

38. A nova sistemática trazida pelo Decreto nº 11.076, de 2022, dispensa o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional para fins de arquivamentos de atos pelas Juntas Comerciais. Contudo, para a exploração da atividade em si, as empresas continuarão dependendo de autorização.

39. Assim, foi revogado o § 3º do art. 9º da IN DREI nº 81, de 2020, que previa a necessidade de assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional e inserido nos Manuais de Registro, no item "**ASSENTIMENTO PRÉVIO DO CONSELHO DE DEFESA NACIONAL (CDN)**", a nova regra acerca dos arquivamentos dos atos de constituição e alterações das empresas sujeitas a tal assentimento, visto que agora poderão ser arquivados, perante as Juntas Comerciais, independentemente de autorização prévia do Governo.

40. Importante consignar, que no âmbito das Juntas Comerciais, não deixarão de ser observadas as disposições legais acerca das limitações da participação estrangeira constantes do art. 222, § 1º, da Constituição Federal, e do art. 3º da Lei nº 6.634, de 1979, na medida em que deverão ser apresentadas declarações de que a sociedade empresária atenderá aos limites percentuais de participação estrangeira.

Vejamos quais são esses limites:

#### **Constituição Federal:**

**Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.**

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002\)](#)

**§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.**

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002\)](#)

#### **Lei nº 6.634, de 1979:**

Art. 3º. Na faixa de Fronteira, as empresas que se dedicarem às indústrias ou atividades previstas nos itens III e IV do artigo 2º deverão, obrigatoriamente, satisfazer às seguintes condições:

**I - pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital pertencer a brasileiros;**

**II - pelo menos 2/3 (dois terços) de trabalhadores serem brasileiros; e**

**III - caber a administração ou gerência a maioria de brasileiros, assegurados a estes os poderes predominantes.**

Parágrafo único - No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias ou das atividades referidas neste artigo.

41. As atividades das Juntas Comerciais são regulamentadas pela Lei nº 8.934, de 1994, de modo que são competentes para promover o arquivamento dos documentos das sociedades, examinando somente os aspectos formais dos atos e documentos, cumprindo-lhes velar pelo fiel cumprimento da lei de registro público de empresas.

42. Adicionalmente, consta do Decreto nº 11.076, de 2022, procedimento, que já é adotado na prática, para eventual solicitação de bloqueio de registro na Junta Comercial, em decorrência de verificação, por parte dos órgãos controladores das atividades, de contrariedade à legislação (§§ 1º e 2º do art. 42-A).

Art. 42-A. Na hipótese de o Ministério das Comunicações, a ANM ou o INCRA verificar o exercício das atividades referidas nos art. 9º, art. 16 ou art. 24 em desacordo com as normas estabelecidas neste Decreto e após manifestação da Secretaria-Executiva do Conselho, o órgão informará a contrariedade ao 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 e solicitará o encaminhamento, à Junta Comercial competente, de determinação de bloqueio pelo prazo em que vigorar a irregularidade.

[\(Incluído pelo Decreto nº 11.076, de 2022\)](#)

Parágrafo único. Retomada a regularidade, o Ministério das Comunicações, a ANM ou o INCRA, conforme o caso, após manifestação da Secretaria-Executiva do Conselho, encaminhará solicitação de desbloqueio ao 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, para ciência e atendimento pela Junta Comercial competente. [\(Incluído pelo Decreto nº 11.076, de 2022\)](#)

43. Sobre este ponto, optamos por incluir procedimento no subitem 2.1.2, do item 2, do Capítulo I dos Manuais de Registro, anexos à IN DREI nº 81, de 2020:

#### 2.1.2. Procedimento de bloqueio

No exercício das atividades que envolvam assuntos sujeito à aprovação governamental, o órgão federal controlador da atividade comunicará ao DREI a necessidade de bloqueio no cadastro do empresário, mediante ofício que contenha, inclusive, as medidas exigidas para a regularidade



do ato.

O DREI, então, comunicará a Junta Comercial para lançamento do bloqueio em virtude das irregularidades apontadas pelo órgão federal controlador, até que o empresário promova as alterações necessárias para sanar a irregularidade.

O órgão federal controlador deverá comunicar o DREI tão logo as irregularidades tenham sido sanadas, para que este comunique e instrua a Junta Comercial a retirar o bloqueio.

Nota: O bloqueio lançado não impedirá o arquivamento do ato que regularizará a irregularidade apontada pelo órgão federal controlador.

44. Por fim, consoante previsão do parágrafo único do art. 35 da Lei nº 8.934, de 1994, após redação dada pela Lei da Liberdade Econômica, o art. 49-B do Decreto nº 85.064, de 1980, com redação dada pelo Decreto nº 11.076, de 2022, prevê que as Juntas Comerciais devem realizar comunicação do registro do ato por meio da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas Negócios (REDESIM), de modo que o empreendedor não serão mais feitas exigências relativas à autorização prévia para o registro de seus atos perante as Juntas Comerciais. Sobre este ponto, já está em andamento proposta de Convênio entre o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e as Juntas Comerciais, para que haja disponibilização de dados pelo meio eletrônico.

## **ALTERAÇÕES NO MANUAL DE REGISTRO DE SOCIEDADE LIMITADA:**

45. No âmbito da consulta pública, recebemos sugestões de se proceder com ajustes no item "Integralização com quotas de outras sociedades" do Manual de Registro de Sociedade Limitada, pois tal integralização comporta não só quotas sociais, mas também ações, tendo em vista que se pode integralizar com quaisquer bens suscetíveis de avaliação econômica, e no caso da sociedade compartilhadora ser do tipo jurídico sociedade anônima, a referida integralização de capital será com as ações desta.

46. Foi sugerido, ainda, incluir item que trata da "integralização com quotas de outra sociedade" no Manual de Registro de Sociedade Anônima, pois, os acionistas de uma sociedade anônima também podem integralizar seu capital com ações ou quotas sociais que possuem em outras sociedades.

47. De fato, ambos os tipos societários podem receber como contribuição à formação de seu capital quotas ou ações de outras sociedades, tendo o DREI realizado os ajustes necessários e que não afetam o mérito em relação a texto anterior.

48. Ademais, com o objetivo de sanar dúvidas recorrentes em relação ao pagamento de pró-labore dos administradores, foi criado item no referido Manual, com o esclarecimento de que não há obrigação legal de pagamento de pró-labore aos administradores de sociedade limitada, sendo eles sócios ou não. Vejamos:

### **Pró-labore dos administradores**

Não há obrigação legal de pagamento de pró-labore aos administradores de sociedade limitada, sendo eles sócios ou não.

É lícito que o sócio que também seja administrador participe dos lucros da sociedade, inclusive na forma de dividendos, sem que receba pró-labore.

49. O Código Civil reserva uma seção própria para tratar da administração na sociedade limitada, o que compreende os arts. 1.060 a 1.065. Nas omissões, deve-se aplicar, em regra, as normas concernentes ao tipo societário sociedade simples, cujas regras de administração estão dispostas também em seção própria, que congrega os arts. 1.010 e 1.021. Todos esses dispositivos são omissos no que se refere à remuneração dos administradores.

50. Nesse sentido, o art. 997 do Código Civil, que estabelece as cláusulas obrigatórias do contrato social, também é omissivo quanto à remuneração dos administradores, exigindo apenas a previsão quanto à forma de participação dos sócios nos lucros e nas perdas. Esse comando da legislação, inclusive, fundamenta a chamada distribuição desproporcional de lucros, o que também motiva maiores esclarecimentos pelo Departamento:

É permitido aos sócios preverem genericamente no contrato social que a distribuição dos lucros será desproporcional às suas respectivas participações no capital social (art. 997, VII c/c 1.054 do Código Civil).

A distribuição desproporcional poderá ser fixa ou eventual, a ser deliberada em cada reunião/assembleia de sócios. Os eventos para ocorrência distribuição desproporcional, bem como os critérios para fixação do montante atribuído a cada sócio, não precisarão estar previstos no contrato social. Neste caso, a decisão será tomada em reunião ou assembleia, observado o quórum do art. 1071, IV c/c art. 1076, II do Código Civil, se o contrato social não dispuser de forma diferente.

51. No Seção II do Capítulo II do já citado manual, foi inserido no item 2 disposição acerca das formalidades prévias à realização de reunião ou assembleia, de modo a ficar claro que o contrato social pode conter pactuação específica com a forma de convocação, admitindo-se como meio de comunicação qualquer ferramenta capaz de comprovar o envio e recebimento do anúncio de convocação:

## "CAPÍTULO II

### Seção II

#### 2.

Em se tratando de reunião de sócios, as regras para convocação poderão ser livremente pactuadas no contrato social, admitindo-se como meio de comunicação qualquer ferramenta capaz de comprovar o envio e recebimento do anúncio de convocação, tais como carta com aposição de ciência do destinatário ou mero aviso de recebimento, telegrama com aviso de recebimento, e-mail com confirmação de envio e recebimento pelo destinatário ou aplicativo de mensagens instantâneas com comprovação de entrega, sendo dispensado em qualquer caso a comprovação de leitura.

Em se tratando de assembleia de sócios, o anúncio de convocação será publicado por três vezes, ao menos, devendo mediar, entre a data da primeira inserção e a da realização da assembleia, o prazo mínimo de oito dias, para a primeira convocação, e de cinco dias, para as posteriores.

Dispensam-se as formalidades de convocação, quando todos os sócios comparecerem ou se declararem, por escrito, cientes do local, data, hora e ordem do dia.

A participação de terceiros não sócios, inclusive administradores, na reunião ou assembleia poderá ser impedida a pedido de qualquer dos sócios presentes, exceto se na condição de procuradores na forma da lei. Em qualquer caso é vedado, no entanto, impedir o ingresso de notários públicos, que poderão lavrar ata, a ser levada a arquivamento ou não, sob os fatos havidos na reunião ou assembleia.

Salvo disposição contratual em contrário, a gravação de sons ou imagens deverá ser previamente informada antes de sua realização, bem como poderá ser vedada a requerimento de qualquer dos presentes à reunião ou assembleia

52. Detalhou-se melhor o item que trata do arquivamento de acordo de sócios, na medida em que para produção de efeitos perante terceiros, não é necessário o arquivamento da íntegra do acordo de sócios. Será suficiente o arquivamento de ato que dê ciência sobre sua existência, indicando, preferencialmente, o nome das partes signatárias, a data de sua celebração e seu prazo. Isso poderá ser feito por mero arquivamento do extrato do acordo de sócios ou por inclusão de cláusula no contrato social. Esse entendimento nada mais é que aplicação por regência supletiva ou analógica do art. 118 *caput* e parágrafo primeiro da Lei nº 6.404, de 1976, que é o diploma legal que trata dos acordos de acionistas, os quais, nas sociedades limitadas, são chamados de acordos de quotistas.

**Lei nº 14.451, de 2022: Alteração do Código Civil, para modificar os quóruns de deliberação dos sócios da sociedade limitada previstos nos arts. 1.061 e 1.076:**

53. Em 22 de setembro foi publicada a Lei nº 14.451 (fruto da conversão do PL nº 1.212/2022), que modificou os quóruns de deliberação dos sócios da sociedade limitada previstos nos arts. 1.061 e 1.076, V e V do Código Civil.

Art. 2º Os arts. 1.061 e 1.076 da [Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#) (Código Civil), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1.061. A designação de administradores não sócios dependerá da aprovação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos sócios, enquanto o capital não estiver integralizado, e da aprovação de titulares de quotas correspondentes a mais da metade do capital social, após a integralização.” (NR)

“Art. 1.076.

.....

I - (revogado);

II - pelos votos correspondentes a mais da metade do capital social, nos casos previstos nos incisos II, III, IV, V, VI e VIII do **caput** do art. 1.071 deste Código;

.....”

(NR)

Art. 3º Revoga-se o inciso I do **caput** do art. 1.076 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos 30 (trinta) dias de sua publicação oficial.

54. Ressalta-se que as alterações o Código Civil almejam reduzir os quóruns para as deliberações relativas à designação de administradores que não sejam sócios, modificação do contrato social e atos de incorporação, fusão, dissolução da sociedade ou cessação do estado de liquidação.

55. De acordo com a justificativa do PL, a redução dos quóruns visa facilitar a tomada de decisões por sociedades limitadas, visto que hoje o Código Civil exige que a designação de administradores não sócios seja aprovada pela unanimidade dos sócios, enquanto o capital não estiver integralizado, e de 2/3 (dois terços), no mínimo, após a integralização, o que pode gerar uma dificuldade para a aprovação (art. 1.061).

56. Assim, de acordo com a lei, passam a depender de aprovação com quórum de mais da metade do capital, as deliberações relativas à modificação do contrato social; incorporação, fusão e dissolução da sociedade, ou ainda cessação do estado de liquidação. Pela atual redação dos arts. 1.071 e 1.076, essas deliberações são sujeitas aos votos de, no mínimo, três quartos do capital social.

Art. 1.071. Dependem da deliberação dos sócios, além de outras matérias indicadas na lei ou no contrato:

(...)

IV - o modo de sua remuneração, quando não estabelecido no contrato;

V - a modificação do contrato social;

(...)

Art. 1.076. Ressalvado o disposto no art. 1.061, as deliberações dos sócios serão tomadas ([Redação dada pela Lei nº 13.792, de 2019](#))

I - pelos votos correspondentes, no mínimo, a três quartos do capital social, nos casos previstos nos incisos V e VI do art. 1.071;

II - pelos votos correspondentes a mais de metade do capital social, nos casos previstos nos incisos II, III, IV e VIII do art. 1.071;

57. Caso os sócios tenham interesse em pactuar um quórum mais elevado, não há nenhuma vedação legal para que seja fixado no contrato social. O que não se admite, tão somente, é a redução dos quóruns obrigatórios previstos em lei.

### **Deliberações sociais e publicações para sociedades enquadradas como microempresas e empresas de pequeno porte:**

58. Sobre o assunto, o Manual de Registro de Sociedade Limitada, dispunha, de forma expressa que: No caso das microempresas e empresas de pequeno porte, as alterações contratuais, mesmo quando não assinadas por todos os sócios, independem da realização e da apresentação em processo apartado da ata de reunião ou assembleia de sócios. Na alteração contratual, bastará assinatura de sócios que representem mais da metade do capital social.

59. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, em seu art. 70, é taxativa ao dispor que às MEs e EPPs dispensam-se a realização de reuniões e assembleias, as quais serão substituídas por deliberação representativa do primeiro número inteiro superior à metade do capital social:

Art. 70. As microempresas e as empresas de pequeno porte são desobrigadas da realização de reuniões e assembléias em qualquer das situações previstas na legislação civil, as quais serão substituídas por deliberação representativa do primeiro número inteiro superior à metade do capital social.

§ 1º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica caso haja disposição contratual em contrário, caso ocorra hipótese de justa causa que enseje a exclusão de sócio ou caso um ou mais sócios ponham em risco a continuidade da empresa em virtude de atos de inegável gravidade.

§ 2º Nos casos referidos no § 1º deste artigo, realizar-se-á reunião ou assembléia de acordo com a legislação civil.

60. Salientamos que a dispensa da realização de reuniões e assembleias para microempresas e empresas de pequeno porte é legítima e não gera conflito entre normas, uma vez que a Lei Complementar nº 123, de 2006, é norma especial em relação ao Código Civil e prevê regra específicas e diferenciadas para empresas de menor porte.

61. Nesse sentido, para fins de arquivamento da deliberação majoritária, a assinatura do sócio ou sócios que representem a maioria do capital social é suficiente, não sendo exigível nem a comprovação de convocação/ciência, nem a assinatura dos sócios minoritários.

62. Destaca-se que o DREI abordou, no referido trecho do Manual, o art. 70 da Lei Complementar de nº 123/2006 o qual prevê, expressamente, a desobrigação de se realizar reuniões e assembleias (para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) em qualquer uma das situações previstas na legislação civil e que essas serão substituídas por deliberação representativa do primeiro número inteiro superior à metade do capital social.

63. Todavia, existem ressalvas. As deliberações majoritárias das MEs e EPPs não deverão ser objeto de arquivamento pelas Juntas Comerciais se (i) houver disposição contratual afastando a aplicação do art. 70 da LC 123/06, se (ii) ocorrer exclusão de sócio por hipótese de justa causa ou (iii) quando um ou mais sócios comprometerem a continuidade da empresa, em decorrência de atos de inegável gravidade, conforme estabelecido no parágrafo primeiro do artigo supramencionado; nesses casos, aplica-se o disposto no Código

Civil acerca da matéria.

64. Nesse sentido, a dispensa da realização de reuniões e assembleias em Microempresas e Empresas de Pequeno Porte é legítima e não gera conflito entre normas, uma vez que a Lei Complementar nº 123, de 2006, é hierarquicamente superior ao Código Civil e prevê normas específicas para esses portes de empresa.

65. Fica estabelecido, portanto, a obrigatoriedade de aplicação do disposto no artigo 70 da LC nº 123, de 2006, cabendo o arquivamento de todas as deliberações realizadas pela(s) parte(s) representativa(s) do primeiro número inteiro superior à metade do capital social em MEs e EPPs, salvo se houver disposição no contrato social afastando sua aplicação ou no caso de exclusão de sócio.

66. O arquivamento da deliberação de que trata o art. 70 da LC nº 123, 2006, ocorrerá com absoluta dispensa de convocação dos demais sócios, uma vez que não se trata de reunião ou assembleia, na forma do 1.072 do Código Civil.

67. Sendo assim, para fins de arquivamento da deliberação majoritária de que trata a presente Circular, a assinatura do sócio ou sócios que representem a maioria do capital social é suficiente, não sendo admitido exigir a apresentação de comprovante de convocação/ciência ou a assinatura da(s) parte(s) representativa(s) de número inferior à metade do capital social para o arquivamento.

**Arquivamento de instrumentos que impactam no cadastro da sociedade: (i) Notificação de retirada de sócio; (ii) Comunicado de falência de empresário ou sócio; (iii) Instrumento de cessão de quotas, em separado; e (iv) Instrumento de renúncia de administrador**

68. Reconhecemos a existência de controvérsia sobre quais seriam os efeitos práticos decorrentes do arquivamento dos atos de:

- (i) Notificação de retirada de sócio;
- (ii) Comunicado de falência de empresário ou sócio;
- (iii) Instrumento de cessão de quotas, em separado; e
- (iv) Instrumento de renúncia de administrador.

69. Uma primeira corrente sustenta, com base no artigo 43, inciso III, do Decreto 1.800, de 30 de janeiro de 1996, que regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, não haver a possibilidade de alteração no cadastro das Juntas Comerciais sem que haja uma alteração contratual.

Art. 43. Qualquer modificação dos atos constitutivos arquivados na Junta Comercial dependerá de instrumento específico de:

(...)

III - alteração contratual, para as demais sociedades empresárias.

70. Seguindo essa corrente, tais eventos ensejariam, tão somente, anotação ao cadastro da sociedade.

71. Por outro lado, também é possível se sustentar que existem situações específicas disciplinadas

no Código Civil em que, mesmo diante da inexistência de uma "alteração contratual" *stricto sensu*, o cadastro da sociedade deverá ser alterado. Isso porque o Código Civil é hierarquicamente superior ao Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996 e cronologicamente posterior à Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994.

72. Além disso, conclusão de que não seria possível que a Junta Comercial alterasse o cadastro da sociedade levaria a uma distorção prática que tornaria inócuo os referidos eventos, alguns deles direitos potestativos exercidos de forma unilateral por seus titulares. A interpretação teleológica da norma leva à necessária conclusão de que a suposta antinomia existente entre Código Civil e Lei de Registros Públicos de Empresas Mercantis, conforme regulamentada, deve ser solucionada de modo a estender a essas hipóteses específicas e especiais a possibilidade de alteração do cadastro.

73. Frise-se ainda que os arquivamentos promovidos no âmbito das Juntas Comerciais possuem eficácia *erga omnes*, de modo que produzem efeitos perante terceiros, a partir do regular arquivamento:

Art. 1.154. O ato sujeito a registro, ressalvadas disposições especiais da lei, não pode, antes do cumprimento das respectivas formalidades, ser oposto a terceiro, salvo prova de que este o conhecia.

Parágrafo único. O terceiro não pode alegar ignorância, desde que cumpridas as referidas formalidades.

74. A respeito dos atos em que almeja-se consignar de forma expressa que mesmo sem que exista uma alteração contratual, teremos a plena produção de efeitos, o Código Civil prevê:

#### **Notificação de retirada de sócio**

Art. 1.029. Além dos casos previstos na lei ou no contrato, **qualquer sócio pode retirar-se da sociedade; se de prazo indeterminado, mediante notificação aos demais sócios, com antecedência mínima de sessenta dias; se de prazo determinado, provando judicialmente justa causa.**

Parágrafo único. Nos trinta dias subseqüentes à notificação, podem os demais sócios optar pela dissolução da sociedade.

#### **Comunicado de falência de empresário ou sócio**

Art. 1.030. Ressalvado o disposto no art. 1.004 e seu parágrafo único, pode o sócio ser excluído judicialmente, mediante iniciativa da maioria dos demais sócios, por falta grave no cumprimento de suas obrigações, ou, ainda, por incapacidade superveniente.

Parágrafo único. **Será de pleno direito excluído da sociedade o sócio declarado falido**, ou aquele cuja quota tenha sido liquidada nos termos do parágrafo único do art. 1.026.

#### **Instrumento de cessão de quotas, em separado**

Art. 1.057. **Na omissão do contrato, o sócio pode ceder sua quota, total ou parcialmente, a quem seja sócio, independentemente de audiência dos outros, ou a estranho, se não houver oposição de titulares de mais de um quarto do capital social.**

Parágrafo único. **A cessão terá eficácia quanto à sociedade e terceiros, inclusive para os fins do parágrafo único do art. 1.003, a partir da averbação do respectivo instrumento, subscrito pelos sócios anuentes.**

#### **Instrumento de renúncia de administrador**

Art. 1.063. O exercício do cargo de administrador cessa pela destituição, em qualquer tempo, do titular, ou pelo término do prazo se, fixado no contrato ou em ato separado, não houver recondução.

§ 1º Tratando-se de sócio nomeado administrador no contrato, sua destituição somente se opera pela aprovação de titulares de quotas correspondentes a mais da metade do capital social, salvo

disposição contratual diversa. ([Redação dada pela Lei nº 13.792, de 2019](#))

§ 2<sup>o</sup>—A cessação do exercício do cargo de administrador deve ser averbada no registro competente, mediante requerimento apresentado nos dez dias seguintes ao da ocorrência.

§ 3<sup>o</sup>—**A renúncia de administrador torna-se eficaz, em relação à sociedade, desde o momento em que esta toma conhecimento da comunicação escrita do renunciante; e, em relação a terceiros, após a averbação e publicação.**

75. De acordo com a leitura de algum dos dispositivos citados acima, a lei não impôs procedimento adicional de registro, prevendo tão somente que o sócio ou o administrador, conforme o caso, em algumas circunstâncias possui o direito de ter seu vínculo desfeito em relação à sociedade.

76. Ademais, o Código Civil prevê expressamente a consequência de resolução da sociedade em relação a um sócio, de modo que é direito do sócio ter seu completo desligamento do quadro societário e seu nome removido dos cadastros da sociedade.

Art. 1.031. Nos casos em que a sociedade se resolver em relação a um sócio, o valor da sua quota, considerada pelo montante efetivamente realizado, liquidar-se-á, salvo disposição contratual em contrário, com base na situação patrimonial da sociedade, à data da resolução, verificada em balanço especialmente levantado.

§ 1<sup>o</sup>—O capital social sofrerá a correspondente redução, salvo se os demais sócios suprirem o valor da quota.

§ 2<sup>o</sup>—A quota liquidada será paga em dinheiro, no prazo de noventa dias, a partir da liquidação, salvo acordo, ou estipulação contratual em contrário.

77. Observe-se que o art. 1.031 do Código Civil prevê que, salvo disposição contratual em contrário, ocorrida a resolução da sociedade limitada em relação a um sócio, a sociedade deverá apurar e pagar os haveres do sócio retirante em até 90 (noventa) dias contados da data da resolução. Nesse prazo, poderão os sócios remanescentes manifestar seu interesse em suprir as quotas do sócio retirante. Transcorridos tais 90 (noventa) dias sem que haja arquivamento de alteração contratual por meio do qual os demais sócios optem por suprir as quotas do sócio retirante, tais quotas serão canceladas e o capital social da sociedade reduzido automaticamente.

### **Gravações de reuniões ou assembleias**

78. É usual que reuniões ou assembleias de sócios sejam objeto de gravação de sons ou imagens. No entanto, para que haja compatibilidade com as regras da Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD) é necessário que os presentes sejam previamente informados. Salvo disposição contratual em contrário, qualquer dos presentes pode requerer que não haja gravação. Além de se tratar de prerrogativa no âmbito da proteção dos seus próprios direitos da personalidade e dados pessoais, a medida é necessária porque a reunião ou assembleia de sócios é foro privado e as discussões lá ocorridas são, em regra, confidenciais. Os sócios podem optar por não levar a ata da reunião a registro, caso não tenham interesse na produção de efeitos perante terceiros.

79. As mesmas regras foram reproduzidas nos manuais das Sociedades Anônimas e das Cooperativas.

80. As orientações indicadas na Instrução Normativa proposta não são inovações deste Departamento. Trata-se meramente de interpretação, sem maior complexidade, do que já está expressamente previsto na legislação federal.

### **ALTERAÇÕES NO MANUAL DE REGISTRO DE SOCIEDADES ANÔNIMAS:**

81. Recentemente, a Portaria ME nº 10.031, de 22 de novembro de 2022, revogou dispositivo da Portaria ME nº 12.071, de 7 de outubro de 2021, que previa, além da publicação Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED, a publicação e a divulgação exigidas pela Lei das S.A. em seus *sites*. Assim, atualmente, as companhias fechadas com receita bruta anual de até R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais), nos termos do disposto no art. 294 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, devem realizar suas publicações apenas na Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital - SPED:

Art. 1º A publicação eletrônica dos atos de companhias fechadas, com receita bruta anual de até R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais), nos termos do disposto no art. 294 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a divulgação de suas informações, ordenadas pela referida Lei, serão feitas na Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital - SPED, instituída pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007.

§ 1º A publicação e a divulgação de que trata o caput contarão com assinatura eletrônica que utiliza certificado digital, nos termos do disposto na Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.

~~§ 2º As companhias fechadas, sem prejuízo do disposto no caput, disponibilizarão as publicações e divulgações ordenadas pela Lei nº 6.404, de 1976, em seu sítio eletrônico, observada a exigência de que trata o § 1º.~~

82. Nessa linha, o DREI revogou as disposições que faziam menção à necessidade de publicação em sítio eletrônico da companhia. Ressaltamos que essa alteração foi de extrema importância para o ambiente de negócios, já que o DREI recebia muitas manifestações contrárias à necessidade de publicação no sítio eletrônico da companhia. Várias Juntas Comerciais e também companhias relataram que há dificuldade com essa regra, vez que várias sociedades não possuem portal na internet. Vejamos exemplo real:

"No protocolo de nº 229078850, as demonstrações financeiras da companhia foram publicadas de forma integral na Central de Balanços, com o intuito de fazer cumprir o requisito da publicidade dos atos societários das companhias, ..., sendo esta uma plataforma eletrônica plenamente capaz de alcançar a mencionada publicidade.(...)

Faz-se necessário apontar que a companhia sequer possui um sítio eletrônico para a publicação das demonstrações, motivo pelo qual a publicação das demonstrações se tornará um custo financeiro demasiadamente alto para o cumprimento da exigência, custo este que não se coaduna com a simplificação dos procedimentos e a redução dos custos das publicações legais implementadas pela IN DREI nº 11"

83. Dessa forma, entendemos que não era a intenção do governo gerar o ônus para as sociedades, ou seja, que as companhias tivessem que manter portal próprio apenas para proceder com as publicações. A exigência de publicação no site da companhia, podia causar um custo adicional para as sociedades que não utilizavam dessa ferramenta.

84. Além da revogação citada acima, inserimos regra de que a convocação dos acionistas para as assembleias gerais deve feita mediante uma única publicação Central de Balanços, ou seja, não se aplica a regra do art. 124 da LSA, que exige três publicações; contudo, deve-se continuar observando o prazo legal para a realização dessa primeira e única convocação, conforme já orientado no OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 1121/2022/ME - Processo SEI nº 19974.100319/2022-79:

As companhias fechadas, com receita bruta anual de até R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais), em exceção ao art. 289 da Lei nº 6.404, de 1976, poderão realizar suas publicações na Central de Balanços - CB do Sistema Público de Escrituração Digital - SPED, nos termos do disposto no art. 294 da Lei nº 6.404, de 1976, e na Portaria ME nº 12.071, de 7 de outubro de 2021, alterada pela Portaria ME nº 10.031, de 22 de novembro de 2022.

Notas:

.....  
VI. A interpretação conjunta dos arts. 124 e 394 da LSA, é no sentido de que a convocação dos



acionistas para as assembleias gerais será feita mediante uma única publicação, e não três, na Central de Balanços do SPED, pois essa atende as finalidades legais. Contudo, deve-se continuar observando o prazo legal para a realização dessa primeira e única convocação.

85. Importante citar que, acerca das disposições do art. 124 da Lei nº 6.404, de 1976, que prevê que a convocação das assembleias gerais deve ser realizadas por três vezes, após consulta à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN-PGAPCEX) - Nota Técnica SEI nº 7212/2022/ME e PARECER n. 00147/2022/PGFN/AGU, anexos - informa e orienta que não são necessárias três publicações na Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), na forma do art. 124 da LSA, na medida em que essa Central de Balanços não possui uma espécie de periódico ou consulta por data (dia, mês e ano), possibilitando que a consulta às publicações seja realizada pelos seguintes parâmetros: CNPJ ou nome empresarial, ano e tipo de publicação<sup>3</sup>; ou seja, não faz sentido a necessidade de se promoverem três publicações num mesmo ambiente que não se organiza por data, já que se terá ampla publicidade apenas com uma publicação, a qual permanecerá acessível ao longo do tempo.

86. Confira-se, a propósito, o seguinte excerto do PARECER n. 00147/2022/PGFN/AGU que embasou o ofício circular:

15. Por conseguinte, é de se concluir que o requisito para o mínimo de 3 publicações do anúncio de convocação para assembleia geral trazido pelo art. 124 apenas se aplica para os casos em que as publicações ocorrem em meio físico, como o jornal de grande circulação, já que, nesta hipótese, a informação é veiculada apenas no impresso do dia, não se repetindo nos demais dias. Dessa forma, a reiteração da informação, por, no mínimo, 3 vezes, permite que seja alcançado um público maior, ampliando a publicidade da comunicação, sendo este o objetivo da norma.

16. O mesmo não ocorre quando a publicação é realizada em um sistema eletrônico, quando esse permite o acesso ao dado ou documento de forma contínua. Essa é a hipótese do art. 294 da Lei nº 6.404, de 1976, que excepciona a regra do art. 289 da mesma lei, ao prever que a companhia fechada que tiver receita bruta anual de até R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) poderá realizar as publicações ordenadas pela Lei de forma eletrônica, tendo a Portaria ME nº 12.071, de 2021, disciplinado que esta publicação se dá via inserção do dado na Central de Balanços do Sped.

17. Nesse caso, a previsão para publicação de atos em meio eletrônico, no caso, na Central de Balanços do Sped, aplica-se também para o anúncio de convocação para assembleia geral prevista no art. 124 da Lei nº 6.404, de 1976, visto que o art. 294 é aplicável a todas as publicações ordenadas pela Lei. Ademais, a Portaria ME nº 12.071, de 2021, determina que serão feitas na Central de Balanços do Sped a publicação eletrônica dos atos e a divulgação das informações de companhias fechadas, nos termos do disposto no art. 294 da Lei nº 6.404, de 1976, o que inclui o anúncio para a convocação de assembleia geral previsto no art. 124 da Lei nº 6.404, de 1976.

18. É importante consignar que o ordenamento jurídico é um todo unitário e funciona como um sistema, de maneira que deve existir sintonia entre as normas. A interpretação sistemática, neste contexto, permite que a norma não seja vista de forma isolada, mas em sincronia com as demais normas, sendo seu sentido definido com base em um contexto maior.

19. Assim, ao se cotejar o art. 124 da Lei nº 6.404, de 1976, com a nova redação dada ao art. 294 da mesma lei, é de se concluir, por interpretação sistemática, que a publicação de 3 anúncios de convocação tornou-se inaplicável à espécie, eis que apenas tem aplicabilidade prática quando a informação necessita ser reiterada para que tenha maior alcance, o que não ocorre quando a informação é disponibilizada eletronicamente, para acesso a qualquer tempo dentro de uma plataforma digital.

87. Assim, para as companhias fechadas com receita bruta anual de até R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais), as publicações são realizadas, apenas, de forma eletrônica e gratuita, na Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), e a comprovação delas se dá pelo recibo gerado no próprio sistema.

88. Dessa forma, os acionistas devem atentar para as publicações que ocorrem na Central de Balanços do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), sem prejuízo da possibilidade de a companhia informar a eles, por outros meios - e se assim desejar -, que fez determinada publicação.

#### **ALTERAÇÕES NO ANEXO X - ATOS INTEGRANTES DA TABELA DE PREÇOS:**

89. Com o objetivo de atender demandas das Juntas Comerciais e da Federação Nacional de Juntas Comerciais (Fenaju) foi criado um grupo de trabalho para discussão e padronização dos códigos de atos e eventos utilizados pelos integradores estaduais e sistemas de registro, uma vez que, ao longo dos últimos anos, estes foram atribuídos de forma independente sem qualquer padronização nacional, a critério exclusivo de cada Junta Comercial.

90. O referido grupo coordenado pelo DREI foi composto por um representante da Fenaju e um de cada Junta Comercial responsável pelos integradores estaduais: VOX, REGIN, VIA RÁPIDA, PROTOCOLO WEB, Empreendedor Digital e Integrador JUCEMG, com o objetivo de revisar a parametrização dos códigos já existentes e, se fosse o caso, definir a criação de novos códigos, em decorrência das alterações legislativas que envolvem o registro público de empresas, respeitando a especificidade de cada sistema envolvido.

91. Após análise e consolidação dessas tabelas pelo DREI, restou definido que o foco seria na padronização da descrição/nomenclatura dos atos e eventos, com vistas a facilitar a utilização dos serviços pelos usuários dos serviços das Juntas Comerciais em todo o país, conforme termos do OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 4760/2022/ME (29849337).

92. Nesse sentido, se fez necessário especificar os atos que podem ser objeto de arquivamento, sem que sejam considerados documento de interesse, e, por consequência que podem ser objeto de estipulação de preço pelas juntas comerciais. A criação desses atos e eventos juntamente com a especificação na tabela de preços, serão essenciais para a geração de informações para as certidões que serão criadas, a saber: Certidão Específica da Linha do Tempo do QSA e Certidão Específica de Ônus.

#### **ALTERAÇÕES NA INSTRUÇÃO NORMATIVA DREI Nº 77, DE 2020:**

**Lei nº 14.368, de 2022: Dispensa de autorização para filial de sociedade estrangeira com o objeto social de exploração de serviço de transporte aéreo internacional:**

93. A [Lei nº 14.368, de 14 de junho de 2022](#) (lei de conversão da [Medida Provisória nº 1.089, de 29 de dezembro de 2021](#)), dentre outros assuntos, alterou a [Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#) (Código Brasileiro de Aeronáutica), com vistas a retirar a necessidade de autorização prévia da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, bem como dispensar a autorização prevista no art. 1.134 do [Código Civil](#), para os estabelecimentos subordinados de sociedade estrangeira, que objetivarem explorar no Brasil o serviço de transporte aéreo internacional regular.

[‘Art. 205.](#) Para explorar o serviço de transporte aéreo internacional, a empresa estrangeira deverá obter autorização de operação, conforme o disposto em regulamentação da autoridade de aviação civil, **dispensada a autorização prévia de funcionamento de que trata o [art. 1.134 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#) (Código Civil).**

[I-](#) (revogado);

[II-](#) (revogado);

[III-](#) (revogado).

[§ 1º](#) (Revogado).

**§ 2º O pedido de arquivamento da inscrição da empresa estrangeira na Junta Comercial observará o disposto em ato do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei).**'(NR) (Grifamos)

94. Dessa forma, a filial, a sucursal, a agência ou o estabelecimento de sociedade empresária estrangeira, que tenha como objeto o transporte aéreo internacional regular, deverá requerer sua inscrição perante a Junta Comercial do Estado em que for se instalar, sem a necessidade de qualquer autorização prévia.

95. Salientamos que a inscrição dessas empresas estrangeiras ocorrerá mediante a apresentação dos documentos elencados nos incisos do § 2º do art. 1º da [Instrução Normativa DREI nº 77, de 18 de março de 2020](#), e ainda, do documento comprobatório do depósito, em dinheiro, da parte do capital destinado às operações no Brasil; e da declaração do endereço do estabelecimento, quando não constar do ato que deliberou sobre a instalação de filial, sucursal, agência ou estabelecimento no Brasil.

Art. 1º (...)

(...)

§ 2º (...)

I - ato de deliberação sobre o funcionamento de filial, sucursal, agência ou estabelecimento no Brasil;

II - inteiro teor do contrato ou estatuto;

III - lista de sócios ou acionistas, bem como relação dos membros de todos os órgãos da administração, com os nomes, profissões, domicílios e número de cotas ou de ações, salvo quando, em decorrência da legislação aplicável no país de origem, for impossível cumprir tal exigência;

IV - prova de achar-se a sociedade constituída conforme a lei do seu país;

V - ato de deliberação sobre a nomeação do representante no Brasil, acompanhado da procuração que lhe dá poderes para aceitar as condições em que é dada a autorização e plenos poderes para tratar de quaisquer questões e resolvê-las definitivamente, podendo ser demandado e receber citação pela sociedade;

VI - declaração do representante no Brasil de que aceita as condições em que for dada a autorização para funcionamento pelo Governo Federal;

VII - último balanço; e

VIII - guia de recolhimento do preço do serviço.

96. Ressalvada a dispensa de autorização de funcionamento, as Juntas Comerciais deverão observar as seguintes formalidades legais para o arquivamento:

No ato de deliberação, deverá constar a **atividade de exploração do serviço de transporte aéreo internacional regular** e o **destaque do capital, em moeda brasileira**, destinado às operações no País;

**O nome empresarial deverá ser o mesmo utilizado no exterior, podendo, entretanto, haver deliberação para que seja acrescentado a esse a expressão "do Brasil" ou "para o Brasil", ao final;**

A sociedade empresária estrangeira é obrigada a ter, permanentemente, representante no Brasil, com os plenos poderes especificados no inciso V, do § 2º, do art. 1º da IN DREI nº 77, de 2020;

**Os documentos oriundos do exterior deverão ser apresentados em original, devidamente legalizados pela respectiva autoridade consular brasileira, ou, apostilados**, conforme Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, celebrada em Haia, conforme o caso; e

Com os documentos originais **deverão ser apresentadas as respectivas traduções públicas feitas por um tradutor público matriculado em qualquer Junta Comercial do Brasil.**

97. Após o deferimento do arquivamento, as Juntas Comerciais deverão realizar comunicação, nos

termos do parágrafo único do art. 35 da Lei nº 8.934, de 1994, a respeito dos registros, à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), por meio do e-mail: [geam.empresas@anac.gov.br](mailto:geam.empresas@anac.gov.br).

98. Em relação ao ato do DREI que irá dispor sobre o procedimento para o arquivamento da inscrição da empresa estrangeira na Junta Comercial, temos a informar as sociedades empresárias estrangeiras que pretendam explorar o serviço de transporte aéreo internacional apresentar para arquivamento diretamente às Juntas Comerciais os documentos elencados na [Instrução Normativa DREI nº 77, de 18 de março de 2020](#), sem a obrigatoriedade de apresentação de autorização prévia.

"Art. 6º .....

.....  
II - estatuto social ou contrato social, conforme o caso, elaborados em obediência à lei brasileira e, que será arquivado na Junta Comercial;

....." (NR)

"Art. 6º-A. A autorização de funcionamento do Governo Federal de que trata esta Instrução Normativa, não se aplica aos atos de inscrição e alteração de filial, sucursal, agência ou estabelecimento de sociedades estrangeiras que tenham como objetivo a exploração do serviço de transporte aéreo internacional regular, conforme disposto no art. 205 da Lei nº 7.565, de 1986, com redação dada pela Lei nº 14.368, de 2022.

§ 1º Ressalvada a dispensa de autorização de funcionamento, as sociedades estrangeiras, de que trata o **caput**, deverão observar as demais previsões contidas nesta Instrução Normativa, inclusive quanto a obrigatoriedade de possuir, permanentemente, representante no Brasil.

§ 2º Deverão ser submetidos à arquivamento diretamente na Junta Comercial os documentos elencados no § 2º do art. 1º, e ainda:

I - o documento comprobatório do depósito, em dinheiro, da parte do capital destinado às operações no Brasil; e

II - a declaração do endereço do estabelecimento, quando não constar do ato que deliberou sobre a instalação de filial, sucursal, agência ou estabelecimento no Brasil.

§ 3º No ato de deliberação, deverá constar a atividade de exploração do serviço de transporte aéreo internacional e o destaque do capital, em moeda brasileira, destinado às operações no País.

§ 4º A filial, sucursal, agência ou estabelecimento de sociedade estrangeira terá como nome empresarial o mesmo utilizado no exterior, podendo, entretanto, acrescentar a esse a expressão "do Brasil" ou "para o Brasil", ao final.

§ 5º As formalidades legais dos documentos que serão apresentados à arquivamento serão analisadas pelas Juntas Comerciais, nos termos do art. 40 da Lei nº 8.934, de 1994.

§ 6º Sendo deferido o pedido de arquivamento:

I - as Juntas Comerciais deverão realizar comunicação, nos termos do parágrafo único do art. 35 da Lei nº 8.934, de 1994, a respeito dos registros, à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); e

II - caberá à sociedade empresária estrangeira obter autorização para operar serviço de transporte aéreo internacional perante a Agência Nacional de Aviação Civil, antes do início das operações.

§ 7º A ANAC poderá comunicar à respectiva Junta Comercial para, consequente anotação, acerca da não apresentação do pedido para operar os serviços aéreos internacionais ou de sua não aprovação, suspensão ou cassação.

§ 8º A Junta Comercial realizará a anotação na ficha cadastral e nas certidões da sociedade empresária estrangeira, até que a ANAC encaminhe solicitação de retirada de anotação." (NR)

"Art. 6º-B. As alterações no contrato ou estatuto da sociedade estrangeira exploradora do serviço de transporte aéreo internacional regular já inscrita, nos termos do art. 9º-A, devem ser arquivadas diretamente na respectiva Junta Comercial, mediante a apresentação do ato de deliberação que promoveu a alteração e da guia de recolhimento do preço do serviço." (NR)

"Art. 6º-C. No caso de deliberação pela nacionalização da filial, sucursal, agência ou do estabelecimento da sociedade estrangeira exploradora do serviço de transporte aéreo internacional regular já inscrita na Junta Comercial, o representante legal deverá apresentar requerimento ao DREI, através do Portal "gov.br", com a documentação constante dos incisos I a V do art. 6º desta instrução normativa.

Parágrafo único. Após a expedição da portaria de nacionalização caberá à sociedade empresária arquivar na Junta Comercial da unidade federativa onde se localizará a sua sede, a folha do Diário Oficial da União que publicou a respectiva portaria e os atos a que aludem os incisos I a IV do art. 6º, sem prejuízo da apresentação dos documentos que instruem, obrigatoriamente, os pedidos de arquivamento de sociedades empresárias brasileiras." (NR)

## ALTERAÇÕES NA INSTRUÇÃO NORMATIVA DREI Nº 52, de 2022:

99. A alteração da IN DREI nº 52, de 2022, na parte que diz respeito aos leiloeiros, apenas objetiva disseminar e consolidar a informação contida no OFÍCIO SEI Nº 226734/2022/ME (27321208), no sentido de que é possível a participação de leiloeiro em uma sociedade que tenha como objeto apenas "a participação em outras sociedades" (*holding* pura). Vejamos:

2. Nesse contexto e, a respeito da matéria atinente aos leiloeiros, importante salientar que a proibição de constituição de sociedade de qualquer espécie ou denominação por leiloeiro público oficial decorre da previsão contida no art. 36 do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que regulamenta a profissão:

Art. 36. É proibido ao leiloeiro:

a) sob pena de destituição:

1º, exercer o comércio direta ou indiretamente no seu ou alheio nome;

2º, **constituir sociedade de qualquer espécie ou denominação** ;

3. O dispositivo citado acima já foi objeto de análise por parte do Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 419-DF, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. A ação foi julgada improcedente, vez que considerou legítima a restrição legislativa ao exercício profissional quando indispensável à viabilização da proteção de bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela própria Constituição:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL (ADPF). DIREITO CONSTITUCIONAL. ART. 36, A, §§ 1º E 2º, DO DECRETO 21.981/1932. **LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. RESTRIÇÕES. LEILOEIRO. VEDAÇÃO AO EXERCÍCIO DO COMÉRCIO E À CONSTITUIÇÃO DE SOCIEDADE. INTERESSE PÚBLICO. ADEQUAÇÃO. RAZOABILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA.**

**1. É legítima restrição legislativa ao exercício profissional quando indispensável à viabilização da proteção de bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela própria Constituição, de que são exemplos a segurança, a saúde, a ordem pública, a incolumidade individual e patrimonial. Para tanto, requer-se que a disciplina legislativa tendente a condicionar o exercício profissional atenda aos critérios de adequação e de razoabilidade e seja justificada por razão de interesse público e sustentada em parâmetros técnicos idôneos à mitigação de riscos sociais próprios do exercício da profissão.** Precedente.

2. As restrições dispostas no art. 36, “a”, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981/1932, perseguem fins legítimos de interesse público, na medida em que, dada a relevância das atribuições de leiloeiros, relacionadas à administração da hasta pública e à alienação dos bens de terceiros, visam a coibir conflitos de interesse, ou seja, a garantir a atuação profissional proba, livre de ingerências que possam comprometer o desempenho de suas funções.

3. Não havendo restrição legislativa ao exercício da profissão de leiloeiro para além de incompatibilidades que lhe são próprias, as normas questionadas não se mostram injustificadas, arbitrárias ou excessivas para o fim a que se propõem, razão pela qual não há falar na alegada ofensa ao valor social do trabalho e ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, consagrados nos arts. 1º, IV e 5º, XIII, da Constituição da República.

4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente. (STF. ADI 419. Relator Min. Edson Fachin, julgamento 15 de dezembro de 2020) (Grifamos)

4. Contudo, importante frisar que no âmbito da ADF nº 419 não foram analisados argumentos em relação à arranjos societários que não buscam como fim o aspecto comercial, visto que a

vedação contida no art. 36, "a", 1º e 2º, do Decreto nº 21.981, de 1932, foi analisada sob o ponto de vista comercial, ou seja, de um leiloeiro exercer o comércio ou possuir uma sociedade (voltada para a realização da atividade econômica, comercial) concomitante com a função. Vejamos trecho do acordão:

As normas ora impugnadas, com efeito, perseguem fins legítimos de interesse público, na medida em que, dada a relevância das atribuições de leiloeiros, relacionadas à administração da hasta pública e à alienação dos bens de terceiros, **visam a coibir conflitos de interesse, ou seja, a garantir a atuação profissional proba, livre de ingerências que possam comprometer o desempenho de suas funções.**

Nesse sentido, a vedação das normas ora impugnadas são análogas à prevista, por exemplo, em disposições constitucionais e legais que versam acerca do regime jurídico de determinados agentes públicos.

É o caso de servidores públicos federais (art. 117, X, da Lei 8.112), de procuradores federais (art. 44, III, da LOMPU) e de magistrados (art. 36, I, da LOMAN), além de certas categorias tratadas pela própria Constituição (arts. 54, II e 128, II, "c").

Como antes sustentado, conforme jurisprudência pacificada por esta Corte, é legítima a restrição legislativa do exercício profissional, quando a ausência de regulação puder representar risco de dano a bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela Constituição, e desde que as condicionantes pela lei prescritas atendam aos critérios de adequação e de razoabilidade. (Grifamos)

5. Assim, em suma, o STF reconheceu a validade, como condição para o exercício da profissão de leiloeiro, da exigência de constituição de sociedade de qualquer espécie, sob o argumento de que, como esse profissional lida com o patrimônio alheio, tal condicionante busca atenuar o risco de dano aos proprietários e coibir conflitos de interesse na administração da *hasta* pública e na alienação de bens de terceiros.

6. Por outro lado, conforme exposto na consulta em comento *"na atualidade, é absolutamente possível – e comum – a constituição de sociedades não operacionais, que não exercem atividades empresariais propriamente ditas, mas servem apenas como instrumento de planejamento patrimonial e sucessório (holdings familiares/patrimoniais)"*, de modo que no entendimento da ALESP *"a constituição de tais sociedades (holdings familiares/patrimoniais) por leiloeiros públicos oficiais não viola a proibição constante do art. 36, alínea 'a', § 1º e 2º do Decreto 21.981/1932."* Foi objeto de questionamento a este Departamento:

1. Pode o leiloeiro público oficial constituir holding familiar/patrimonial, sem exercício de quaisquer atividades comerciais/empresariais?
2. Em caso afirmativo, devem ser observadas algumas cautelas legais (não assunção da função de administrador da sociedade, por exemplo)?

7. Acerca da primeira e principal indagação, importante se ter em mente que o Decreto nº 21.981, de 1932, foi editado à época em que Getúlio Vargas se tornou Presidente provisório do Brasil. O Congresso Nacional foi dissolvido e o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, conferiu ao Governo Provisório uma competência legislativa plena, ao mesmo tempo em que indicou que a formalização desse poder dar-se-ia pela via de decreto baixado pelo Chefe do Governo Provisório, ou seja, os decretos editados nesse período possuem força de lei ordinária. O *status* de lei ordinária é conferido ao Decreto em razão de a matéria por ele veiculada submeter-se, no âmbito da Constituição de 1988, ao campo material da lei ordinária.

8. Por óbvio que o ambiente empresarial existente no ano de 1932, bem como as legislações evoluíram muito e não podem ser nem de longe comparadas com o ambiente de negócios e com o arcabouço legal que temos hoje em dia, de modo que se faz necessária a interpretação do dispositivo com devida a proporcionalidade e, ainda levando-se em conta os ditames da **Lei da Liberdade Econômica**, visto que ela é taxativa ao dispor que *"na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente, interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas."* (art. 1º, §§ 1º e 2º da Lei nº 13.874, de 2019).

9. Frisamos que com o advento da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, houveram diversas novidades com o objetivo de proteger a livre iniciativa das atividades econômicas, a menor intervenção do Estado e, principalmente, a desburocratização de procedimentos com vistas à simplificação e regularização de empresas.

10. Na linha da liberdade privada, a Lei nº 13.874, de 2019, assevera no art. 3º, inciso V, que dúvidas de interpretação em relação ao direito empresarial, devem ser resolvidas de modo a preservar a autonomia privada, além de ser dever da administração pública abusar do poder regulatório e criar barreiras não previstas em lei, nos termos do art. 4º, incisos I e VII:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

(...)

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;"

(...)

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

(...)

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

11. Assim, se, por um lado, é certo que as leis podem estabelecer restrições a liberdade profissional, condicionamentos e impedimentos à livre iniciativa (liberdades de empreender e de exercício profissional), por outro lado a intervenção estatal deve constituir a exceção, somente podendo ser legitimamente exercida para salvaguardar outros princípios ou direitos protegidos pela Constituição, observado o postulado da proporcionalidade. A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público da obrigação de respeitar os princípios da ordem constitucional brasileira. Conforme se depreende do art. 5º, XIII (liberdade de exercício profissional), e do art. 170, parágrafo único (liberdade de empreender), ambos da Constituição, a livre iniciativa é a regra geral; as leis que restringem essa liberdade, a exceção.

12. Na lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014, p. 330):

**(...) a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.** Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (Gesetzesvorbehalt) no princípio da reserva legal proporcional (Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (Geeignetheit) e a necessidade de sua utilização (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit). (grifou-se)

13. Todavia, é fundamental que as regulações limitadoras da livre iniciativa sejam devidamente motivadas pelo Estado e passem pelas análises de adequação, necessidade e proporcionalidade. O assunto em comento ainda não havia sido analisado sobre esses primas, vez que não houve provocação ao DREI nesse sentido, contudo, nos parece que a interpretação mais adequada e que está alinhada com a decisão do STF é no sentido de que de fato o leiloeiro não pode constituir sociedades que possam vir a ser utilizadas com o fim de beneficiar ou praticar ingerências relacionadas com a atividade da leiloaria, que envolve o comércio, gerando assim, o conflito de interesses.

14. Por outro lado, não nos parece ter sido ser a intenção do legislador adentrar na esfera

privada e, que não se confunde com o profissional - leiloeiro público oficial, vedar a constituição de sociedade com fim diverso do comércio. Não existia à época, de modo que não poderia ter sido tratado diferente no Decreto nº 21.981, de 1932. Assim, devemos analisar e interpretar a vedação imposta aos leiloeiros à luz da real intenção legislativa, qual seja, evitar o conflito interesses e o benefício pessoal em razão da função desempenhada.

15. Repisamos que na época em que foi editado o decreto com a regulamentação da profissão não existiam sociedades mais complexas que não se dedicavam ao comércio ou à atividade empresarial, de modo que o legislador inseriu vedação que era compatível com o momento em que viviam. Ressaltamos que outros profissionais também possuem algum tipo de restrição em relação à participação em sociedades empresárias, como os servidores públicos e magistrados, conforme bem citado no acórdão do STF, contudo, estes são impedidos de realizar a administração dos negócios, não existindo vedação para que sejam sócios. Nesse contexto podemos ver que regulamentos mais modernos já estão mais alinhados com o momento em que estamos (art. 117, inciso X da Lei 8.112, de 1990, e art. 36, inciso I da Lei Complementar nº 35, de 1979, respectivamente).

16. Dessa forma, tem-se que o mundo jurídico passou por várias reformas e ampliou o leque de sociedades e de objetivos. Com vistas a manter o foco na consulta, citamos a *holding*, que passou a ser utilizada com a edição da Lei nº 6.404, de 1976, através do art. 2º, § 3º, do Capítulo I: "***A companhia pode ter por objeto participar de outras sociedades ; ainda que não prevista no estatuto, a participação é facultada como meio de realizar o objeto social, ou para beneficiar-se de incentivos fiscais***". Atualmente, esse tipo de sociedade é muito utilizada com efetivação de planejamento sucessório ou patrimonial.

17. Gladson Mamede e Eduarda Mamede distinguem que é uma *holding* pura quando o seu objeto social for, exclusivamente, a titularidade de quotas e ações de outras sociedades. E será uma *holding* mista quando o seu objeto social envolver, além da participação societária em outras empresas, a realização de determinada atividade produtiva, seja produção e circulação de bens ou prestação de serviços<sup>1</sup>.

18. Destacamos que há a possibilidade de se criar uma *holding* para facilitar o processo de herança, esse seria o exemplo de uma *holding* pura, ou seja, ela não realiza outras atividades econômicas, mas apenas exerce o controle sobre as empresas /bens do grupo, já prevendo um planejamento sucessório.

19. Nesse contexto, em que pese o STF ter se manifestado de forma expressa da impossibilidade de constituição de sociedade por leiloeiro, foi abordada apenas a limitação como meio de coibir conflitos de interesse, ou seja, garantir a atuação profissional proba, livre de ingerências que possam comprometer o desempenho de suas funções. Não foi levada em consideração a constituição de sociedades que são criadas apenas com o condão de planejamento sucessório ou patrimonial, ou a hipótese em que determinado Leiloeiro, receba por sucessão quotas ou ações sociais de uma empresa familiar. Embora não deseje ser empresário, nem constituiu a respectiva sociedade, por imposição das normas de sucessão acaba por compor o quadro societário. Ademais, no Recurso Extraordinário 1.263.641, o Min. Alexandre de Moraes consignou de forma expressa que são ilegítimas limitações instituídas para dificultar o acesso a determinada categoria profissional apenas sob o pretexto de favorecer os seus atuais integrantes, mediante restrição exclusivamente corporativista do mercado de trabalho, ou seja, que busque algum tipo de reserva de mercado.

20. Não é proporcional proibir um leiloeiro de participar de um planejamento sucessório de sua família, ou de ter uma *holding* apenas para realizar a administração patrimonial, de modo que não é compatível com o ordenamento jurídico manter a interpretação restritiva da vedação trazida aos leiloeiros, visto que em algumas situações a participação em uma sociedade não tem nenhuma interferência com a função de leiloeiro que ele ocupa.

21. Apenas para argumentar, trazemos a definição de *holding* pelo doutrinador Modesto Carvalhosa "***As holdings são sociedades não operacionais que tem seu patrimônio composto de ações de outras companhias. São constituídas ou para o exercício do poder de controle ou para a participação relevante em outras companhias, visando nesse caso, constituir a coligação. Em geral, essas sociedades de participação acionária não praticam operações comerciais, mas apenas a administração de seu patrimônio. Quando exerce o controle, a***



*holding tem uma relação de dominação com as suas controladas, que serão suas subsidiárias. (CARVALHOSA, 2009, p. 14)".<sup>2</sup>*

22. Apesar de não haver expressa previsão legal, a *holding* familiar, é destaque na constituição de uma forma preventiva e econômica de controle de bens de um grupo, trata-se, neste caso, de uma **holding patrimonial. De maneira simples, define-se por holding familiar a empresa (pessoa jurídica) que representa o patrimônio de pessoas físicas, neste caso, da família.** Sendo assim, a holding familiar irá substituir o testamento e necessidade de partilha, otimizando em muito o tempo com procedimentos burocráticos. Esta modalidade é bastante utilizada no planejamento sucessório, principalmente em casos de doação, onde se visa à redução de tributos.<sup>3</sup>

23. Dessa forma, a constituição de *holdings* visa, acima de tudo, permitir que haja uma definição antecipada e justa em relação à distribuição e gestão do patrimônio da sociedade, por meio do planejamento sucessório/patrimonial e não envolve atividades relacionadas ao comércio, de forma que não vemos óbice à constituição de *holding* pura familiar/patrimonial.

24. O fim de criação desse tipo de holding em nada se relaciona com a profissão de leiloeiro, uma vez que a primeira tem por objetivo proteger e administrar os bens patrimoniais e familiares, com o intuito de preservá-los e mantê-los sob a administração da família ao longo do tempo. Já o segundo é responsável pela 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.

25. Assim, o leiloeiro atua intermediando a venda de bens (móveis e imóveis) a quem interessar, seja pessoa física ou jurídica, promovendo o comércio entre os interessados, buscando alcançar o maior lucro possível sobre o bem leiloadado (vendido), recebendo os valores pactuados, referentes aos serviços prestados.

26. Dessa forma, não vislumbramos a existência de conflitos de interesses do leiloeiro na participação como sócio em uma *holding* familiar/patrimonial, tendo em vista que mesmo sendo uma sociedade com registro na Junta Comercial, essa não teria a finalidade de comércio.

## **DA VIGÊNCIA DA NORMA:**

103. Considerando a urgência da norma e, ainda, que as legislações citadas já em estão em vigor, a vigência da instrução normativa em comento inicia-se a partir da data de sua publicação, nos termos do parágrafo único do art. 4º do [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#), ressalvada em relação às alterações dos artigos 95 e 97 da Instrução Normativa DREI nº 81, de 2020, e dos itens 7.4 da seção II do capítulo II e itens 4.4.2, 4.4.3 e 4.8 da seção IV do capítulo II, todos do Manual de Registro de Sociedade Limitada, que por demandar ajustes sistêmicos pelas Juntas Comerciais, entrará em vigor na data de 10 de fevereiro de 2023.

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. **O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.** (Grifamos)

## **DA POSSIBILIDADE DE CONSOLIDAÇÃO DOS NORMATIVOS:**

104. Destacamos que este Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração avaliou que, para tratamento do tema em questão, será necessária a edição da instrução normativa nos termos propostos, com a devida consolidação nos normativos vigentes.

## CONCLUSÃO

105. Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de aprovação da presente Instrução Normativa, nos termos apresentados, uma vez que objetiva aperfeiçoar as normas do Registro Público de Empresas e Atividades Afins, em especial no que diz respeito às alterações trazidas pelo Decreto nº 11.076, de 20 de maio de 2022, que altera o Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, que regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira; pela Lei nº 14.451, de 21 de setembro de 2022, que altera o Código Civil, para modificar os quóruns de deliberação dos sócios da sociedade limitada previstos nos arts. 1.061 e 1.076; e pela Lei nº 14.368, de 14 de junho de 2022, que dispensa de autorização prévia o registro de filiais de sociedades estrangeiras de transporte aéreo internacional.

À consideração do Diretor Nacional de Registro Empresarial e Integração.

**AMANDA MESQUITA SOUTO**

Coordenadora-Geral

Aprovo. Encaminhe-se os autos para publicação da Instrução Normativa (SEI-ME 30312095), no Diário Oficial da União (DOU).

**ALLAN NASCIMENTO TURANO**

Diretor

1 Lei nº 8.934, de 1994: Art. 4º O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei) da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia tem por finalidade: (...) II - estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

2 Nos casos em que a AIR for dispensada, a nota técnica ou o documento equivalente que fundamentou a proposta de edição ou de alteração do ato normativo será disponibilizado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias (art. 4º § 3º).



Documento assinado eletronicamente por **Allan Nascimento Turano, Diretor(a)**, em 23/12/2022, às 16:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Mesquita Souto, Coordenador(a)-Geral**, em 23/12/2022, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **25415132** e o código CRC **7C11CF49**.

