



**PARECER n. 00091/2020/PGFN/AGU**

**NUP: 19974.100039/2020-07**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO DREI/SMPE**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

**EMENTA:**I - Análise dos aspectos jurídicos da consulta formulada pelo Departamento de Registro Empresarial e Integração a respeito da proposta de revogação da Instrução Normativa DREI nº 14, de 5 de dezembro de 2013, que “aprova o quadro enumerativo dos atos empresariais sujeitos à aprovação prévia de órgãos e entidades governamentais para registro nas Juntas Comerciais”, em decorrência da revogação do inciso VIII do art. 35 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994 pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica).

II - Poder Regulamentar que deve observar as limitações impostas pela lei. Dispositivo Constitucional art. 5º, inciso II, da Constituição Federal.

III- Alteração da redação do parágrafo único do art. 35 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que preserva a competência do DREI como órgão responsável pela supervisão, orientação e normatização da área técnica. Dever de informar aos órgãos e entidades a respeito do registro.

Sra. Procuradora-Geral Adjunta

1. Tratam os autos de consulta a respeito da proposta de revogação da Instrução Normativa DREI nº 14, de 5 de dezembro de 2013, que “aprova o quadro enumerativo dos atos empresariais sujeitos à aprovação prévia de órgãos e entidades governamentais para registro nas Juntas Comerciais”, em decorrência da revogação do inciso VIII do art. 35 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994 pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica).

2. Destarte, vieram os autos do presente processo eletrônico (SEI), distribuídos a Advogada da União signatária para análise e emissão de Parecer, na forma do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1993, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos:

Nota Técnica 906 (5892253)- manifestação técnica do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI

Anexo IN 14, de 2013 (5926023) -INSTRUÇÃO NORMATIVA DREI Nº 14, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2013, que aprova o quadro enumerativo dos atos empresariais sujeitos à aprovação prévia de órgãos e entidades governamentais para registro nas Juntas comerciais e dá outras providências

3. É o breve relatório. A seguir a análise.

**II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

5. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar, ou não, a precaução recomendada.

6. Importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua

adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

7. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

8. É nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Informa-se que todas as ressalvas e recomendações emitidas ao longo do parecer serão grifadas, para melhor identificação por parte do órgão assistido.

### III - DA FUNDAMENTAÇÃO

9. Preliminarmente, convém registrar que esta Manifestação Jurídica toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do Processo Administrativo em epígrafe, e que à luz do artigo 131, da Constituição Federal e do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este Órgão da Advocacia-Geral da União prestar Consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito do Ministério da Economia, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.**

10. Dito isto, convém registrar que esta manifestação se limita a analisar os aspectos jurídicos da consulta formulada na Nota Técnica SEI nº 906/2020/ME, a respeito da proposta de revogação da Instrução Normativa DREI nº 14, de 5 de dezembro de 2013, que "Aprova o quadro enumerativo dos atos empresariais sujeitos à aprovação prévia de órgãos e entidades governamentais para registro nas Juntas Comerciais", em decorrência da revogação do inciso VIII do art. 35 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica). Nesta oportunidade, transcrevemos o seguinte trecho da supracitada nota:

14. Nos termos do *caput* do art. 1.123, alguns tipo de sociedade dependem de uma autorização especial do Poder Executivo para funcionar. Um exemplo de sociedade dependente de autorização são os bancos, nos termos do art. 18 da [Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964](#): "as instituições financeiras somente poderão **funcionar** no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras."<sup>[1]</sup>

15. Assim, importante considerar que tanto a Constituição quanto o Código Civil asseguram que em determinadas situações algumas sociedades dependerão de autorização para iniciar seu funcionamento e não para serem registradas. Conforme exposto anteriormente, o funcionamento é uma etapa que sucede ao registro, pois, está inserida no que chamamos de licenciamento.

16. Contudo, em que pese a autorização ser destinada ao funcionamento, o DREI com base no revogado inciso VIII do art. 35 da Lei nº 8.934, de 1994, entendia que a inexistência dessa autorização obstava o registro na Junta Comercial e editou a Instrução Normativa nº 14, de 2013.

LEI Nº 13.874, DE 2019: LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA

A Lei da Liberdade Econômica revogou o inciso VIII do art. 35 da [Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994](#), e deu nova redação ao parágrafo único do mesmo artigo, com vistas a retirar a exigência de apresentação de autorização prévia de funcionamento para o órgão de registro (Juntas Comerciais). Com essas alterações poderão ser arquivados, perante as juntas comerciais, independentemente de autorização prévia do Governo, os contratos, estatutos e posteriores alterações de sociedades que estejam sujeitas ao controle governamental. Vejamos:

"Art. 35. Não podem ser arquivados:

~~{...}~~

~~VIII – os contratos ou estatutos de sociedades mercantis, ainda não aprovados pelo Governo, nos casos em que for necessária essa aprovação, bem como as posteriores alterações, antes de igualmente aprovadas.~~ (revogado).

Parágrafo único. **O registro dos atos constitutivos e de suas alterações e extinções**

**ocorrerá independentemente de autorização governamental prévia, e os órgãos públicos deverão ser informados pela Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) a respeito dos registros sobre os quais manifestarem interesse." (Grifamos)**

11. Pois bem, a consulta a respeito da proposta da revogação da Instrução Normativa DREI nº 14, de 5 de dezembro de 2013, que "aprova o quadro enumerativo dos atos empresariais sujeitos à aprovação prévia de órgãos e entidades governamentais para registro nas Juntas Comerciais", tem como justificativa a revogação do inciso VIII do art. 35 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica).

12. A Lei de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874, de 20 de novembro de 2019, foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio como baliza para a interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho, conforme consignado no art. 1º, parágrafo 1º, do referido diploma legal.

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do [inciso IV do caput do art. 1º](#), do [parágrafo único do art. 170](#) e do [caput do art. 174 da Constituição Federal](#).

[...]

§ 1º O disposto nesta Lei será observado 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.

13. A competência do Departamento Nacional de Registro Empresarial e de Integração - DREI para edição de normativo e fixação de diretrizes gerais do Registro Público de empresas Mercantis e afins tem seu fundamento jurídico no art. 4º da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, transcrito adiante:

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: [\(Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

I - supervisionar e coordenar, no plano técnico, os órgãos incumbidos da execução dos serviços de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

**II - estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;**

III - solucionar dúvidas ocorrentes na interpretação das leis, regulamentos e demais normas relacionadas com o registro de empresas mercantis, baixando instruções para esse fim;

IV - prestar orientação às Juntas Comerciais, com vistas à solução de consultas e à observância das normas legais e regulamentares do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

V - exercer ampla fiscalização jurídica sobre os órgãos incumbidos do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, representando para os devidos fins às autoridades administrativas contra abusos e infrações das respectivas normas, e requerendo tudo o que se afigurar necessário ao cumprimento dessas normas;

VI - estabelecer normas procedimentais de arquivamento de atos de firmas mercantis individuais e sociedades mercantis de qualquer natureza;

VII promover ou providenciar, supletivamente, as medidas tendentes a suprir ou corrigir as ausências, falhas ou deficiências dos serviços de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

VIII - prestar colaboração técnica e financeira às juntas comerciais para a melhoria dos serviços pertinentes ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

IX - organizar e manter atualizado o cadastro nacional das empresas mercantis em funcionamento no País, com a cooperação das juntas comerciais;

X - instruir, examinar e encaminhar os processos e recursos a serem decididos pelo Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo, inclusive os pedidos de autorização para

nacionalização ou instalação de filial, agência, sucursal ou estabelecimento no País, por sociedade estrangeira, sem prejuízo da competência de outros órgãos federais;

XI - promover e efetuar estudos, reuniões e publicações sobre assuntos pertinentes ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

XI - promover e elaborar estudos e publicações e realizar reuniões sobre temas pertinentes ao registro público de empresas mercantis e atividades afins; e [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 861, de 2018\)](#)

XI - promover e elaborar estudos e publicações e realizar reuniões sobre temas pertinentes ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. [\(Redação dada pela Lei nº 13.833, de 2019\)](#)

XII - especificar, desenvolver, implementar, manter e operar, em articulação e observadas as competências de outros órgãos, os sistemas de informação relativos à integração do registro e à legalização de empresas, incluída a Central Nacional de Registros. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 861, de 2018\)](#)

Parágrafo único. O cadastro nacional a que se refere o inciso IX do caput deste artigo será mantido com as informações originárias do cadastro estadual de empresas, vedados a exigência de preenchimento de formulário pelo empresário ou o fornecimento de novos dados ou informações, bem como a cobrança de preço pela inclusão das informações no cadastro nacional. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

14. Por sua vez, os atos sujeitos a registro foram definidos no art.32 da Lei nº 8.934/1994, in verbis:

Art. 32. O registro compreende:

I - a matrícula e seu cancelamento: dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns-gerais;

**II - O arquivamento:**

a) dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativas;

b) dos atos relativos a consórcio e grupo de sociedade de que trata [Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#);

c) dos atos concernentes a empresas mercantis estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil;

d) das declarações de microempresa;

e) de atos ou documentos que, por determinação legal, sejam atribuídos ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins ou daqueles que possam interessar ao empresário e às empresas mercantis;

III - a autenticação dos instrumentos de escrituração das empresas mercantis registradas e dos agentes auxiliares do comércio, na forma de lei própria.

§ 1º Os atos, os documentos e as declarações que contenham informações meramente cadastrais serão levados automaticamente a registro se puderem ser obtidos de outras bases de dados disponíveis em órgãos públicos. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 2º Ato do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração definirá os atos, os documentos e as declarações que contenham informações meramente cadastrais. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

15. Por outro lado, o artigo 35 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, dispôs a respeito das hipóteses de proibição de arquivamento, senão vejamos:

**Das Proibições de Arquivamento**

Art. 35. Não podem ser arquivados:

I - os documentos que não obedecerem às prescrições legais ou regulamentares ou que contiverem matéria contrária aos bons costumes ou à ordem pública, bem como os que colidirem com o respectivo estatuto ou contrato não modificado anteriormente;

II - os documentos de constituição ou alteração de empresas mercantis de qualquer espécie ou modalidade em que figure como titular ou administrador pessoa que esteja condenada pela prática de crime cuja pena vede o acesso à atividade mercantil;

III - os atos constitutivos de empresas mercantis que, além das cláusulas exigidas em lei, não designarem o respectivo capital, bem como a declaração precisa de seu objeto, cuja indicação no nome empresarial é facultativa;

IV - a prorrogação do contrato social, depois de findo o prazo nele fixado;

V - os atos de empresas mercantis com nome idêntico ou semelhante a outro já existente;

VI - a alteração contratual, por deliberação majoritária do capital social, quando houver cláusula restritiva;

VII - os contratos sociais ou suas alterações em que haja incorporação de imóveis à sociedade, por instrumento particular, quando do instrumento não constar:

a descrição e identificação do imóvel, sua área, dados relativos à sua titulação, bem como o número da matrícula no registro imobiliário;

a outorga uxória ou marital, quando necessária;

~~VIII - os contratos ou estatutos de sociedades mercantis, ainda não aprovados pelo Governo, nos casos em que for necessária essa aprovação, bem como as posteriores alterações, antes de igualmente aprovadas.~~

VIII - [\(revogado\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

~~Parágrafo único. A junta não dará andamento a qualquer documento de alteração de firmas individuais ou sociedades, sem que dos respectivos requerimentos e instrumentos conste o Número de Identificação de Registro de Empresas (Nire).~~

**Parágrafo único. O registro dos atos constitutivos e de suas alterações e extincções ocorrerá independentemente de autorização governamental prévia, e os órgãos públicos deverão ser informados pela Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) a respeito dos registros sobre os quais manifestarem interesse. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)**

16. Portanto, a competência conferida ao DREI para propor normas relativas ao registro público de empresas mercantis e atividades afins deve-se ao Poder Regulamentar ou Poder Normativo conferido por lei, conforme denominação cunhada pela Prof<sup>a</sup>. Maria Sylvania Zanella Di Pietro, cujo magistério transcrevemos adiante:

Normalmente, fala-se em poder regulamentar; preferimos falar em poder normativo, já que aquele não esgota toda a competência normativa da Administração Pública; é apenas uma de suas formas de expressão, coexistindo com outras, conforme se verá.

**Os atos pelos quais a Administração exerce o seu poder normativo têm em comum com a lei o fato de emanarem normas, ou seja, atos com efeitos gerais e abstratos.**

Segundo a lição de Miguel Reale (1980:12-14), podem-se dividir os atos normativos em originários e derivados. "Originários se dizem os emanados de um órgão estatal em virtude da competência própria, outorgada imediata e diretamente pela constituição, para edição de regras instituidoras de direito novo"; compreende os atos emanados do Legislativo. Já os atos normativos derivados têm por objetivo a 'explicação ou especificação de um conteúdo normativo preexistente, visando à sua execução no plano da *praxis* ', o ato normativo derivado, por excelência é o regulamento.

[...]

Doutrinariamente, admitem-se dois tipos de regulamentos: o regulamento executivo e o regulamento independente ou autônomo. O primeiro complementa a lei ou, nos termos do artigo 84, IV, da constituição, contém normas 'para fiel execução da lei'; ele não pode estabelecer normas *contra legem* ou *ultra legem*. ele não pode inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, **conforme artigo 5º, II,**

**da Constituição; ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração. [1]**

17. Neste mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho assim definiu o Poder Regulamentar:

Ao editar as leis, o Poder Legislativo nem sempre possibilita que sejam executadas. Cumpre, então, à Administração criar os mecanismos de complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade. Essa é a base do poder regulamentar.

Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentado. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação.

Registre-se, por oportuno, que, ao desempenhar o poder regulamentar, a Administração exerce inegavelmente função normativa, porquanto expede normas de caráter e com grau de abstração e impessoalidade, malgrado tenham elas fundamento de validade na lei. Como assinala autorizada doutrina, a função normativa é gênero no qual se situa a função legislativa, o que significa que o Estado pode exercer aquela sem que tenha necessariamente que executar esta última. É na função normativa geral que se insere o poder regulamentar. [2]

18. Enquanto o dispositivo revogado indicava expressamente que "os que for contratos ou estatutos de sociedade mercantis, ainda não aprovados pelo governo, nos casos, em que for necessária essa aprovação, bem como as posteriores alterações, antes de igualmente aprovadas" **não poderiam ser registrados**, a nova redação do parágrafo único do art. 35 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, conferida pela Lei nº 13.874, de 20 de novembro de 2019, em outro giro, indicou expressamente que o registro ocorrerá "**independentemente de autorização governamental prévia**"

19. Nesta oportunidade, convém registrar que o fundamento jurídico para a edição da Instrução Normativa nº 14/2013 restou expressamente consignado no "considerando" do referido ato normativo, que assim dispõe:

Considerando **o disposto no art. 35, inciso VIII e no caput do art. 40 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994**, e a necessidade de enumerar os atos empresariais sujeitos à aprovação prévia dos órgãos e entidades governamentais para registro nas Juntas Comerciais, resolve:

20. Outrossim, o artigo 1º da Instrução normativa DREI nº 14, de 5 de dezembro de 2013, indica de forma expressa o objeto do ato normativo, senão vejamos:

Art.1º Aprovar, na forma do anexo a esta Instrução, o quadro enumerativo dos atos empresariais **sujeitos à aprovação prévia dos órgãos e entidades governamentais para registro nas Juntas Comerciais.**

21. Destarte, com a revogação do inciso VIII e alteração da redação do Parágrafo Único do art. 35 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, s.m.j., não mais subsiste fundamento para a permanência no ordenamento jurídico pátrio de ato regulamentar editado pelo DREI estabelecendo as condições de uma restrição não mais prevista em lei, a teor do que determina o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal.

22. Todavia, cumpre destacar que embora a Lei de Liberdade Econômica tenha afastado a necessidade de autorização prévia como condição para a realização de registro, contudo, **atribuiu à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) a obrigação de informar a respeito dos registros aos órgãos ou entidades com competência para emitir a autorização.**

23. Assim, considerando as atribuições do DREI no tocante à normatização e supervisão, conferidas pelo art. 134, inciso III, do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, recomendamos ao referido órgão que analise a necessidade de editar normativo indicando quais atos empresariais deverão obter autorização de órgãos e entidades antes do início de seu funcionamento, com vistas a garantir a uniformização dos procedimentos a serem adotados pela REDESIM.

24. Por oportuno, convém transcrever a explicação a respeito das diferenças entre registro e funcionamento contidas na Nota Técnica SEI nº 906/2020/ME [Nota Técnica 906 (5892253)], emitida pelo próprio Departamento Nacional de Registro e Integração, in verbis:

8.Cumprir registrar, ainda, que nos termos do inciso II, do § 1º, do art. 4º, da Lei nº 11.598, de 2007, na etapa de viabilidade ou pesquisa prévia, os usuários devem também ser

informados pelos órgãos competentes sobre os requisitos a serem cumpridos para obtenção de licenças de autorização de funcionamento, segundo a natureza da atividade pretendida, o porte, o grau de risco e a localização, ou seja, ficam cientes de quais requisitos devem ser observados na fase do licenciamento.

9. Na sequência, após a consulta prévia ser aprovada, inicia-se a fase de registro, que em apertada síntese é o arquivamento dos atos empresariais perante a Junta Comercial, é o nascimento regular da pessoa jurídica. Como é cediço, nos termos do art. 45 do Código Civil, as sociedades adquirem personalidade jurídica com a inscrição, no registro próprio e na forma da lei, de seus atos constitutivos:

"Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo."

10. Por fim, após a empresa ser regularmente constituída, começa a fase de licenciamento, ou seja, a obtenção das autorizações legais para que a pessoa jurídica possa iniciar suas atividades (ou seu objeto social), em outras palavras possa funcionar.

[...]

14. No termos do *caput* do art. 1.123, alguns tipo de sociedade dependem de uma autorização especial do Poder Executivo para funcionar. Um exemplo de sociedade dependente de autorização são os bancos, nos termos do art. 18 da [Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964](#): "as instituições financeiras somente poderão **funcionar** no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras."<sup>[1]</sup>.

15. Assim, importante considerar que tanto a Constituição quanto o Código Civil asseguram que em determinadas situações algumas sociedades dependerão de autorização para iniciar seu funcionamento e não para serem registradas. Conforme exposto anteriormente, o funcionamento é uma etapa que sucede ao registro, pois, está inserida no que chamamos de licenciamento.

**16. Contudo, em que pese a autorização ser destinada ao funcionamento, o DREI com base no revogado inciso VIII do art. 35 da Lei nº 8.934, de 1994, entendia que a inexistência dessa autorização obstava o registro na Junta Comercial e editou a Instrução Normativa nº 14, de 2013.**

25. Além disso, importa destacar que embora tenha sido afastada a previsão contida na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, em razão da revogação do inciso VIII e da alteração da redação do art. 35 do supracitado diploma legal, permanecem válidos normativos nos quais tenha sido consignada a exigência de autorização prévia pelo órgão ou entidade competente para a realização do registro que **apresentem outro fundamento legal, conforme preceitua o princípio da especialidade das normas.**

#### **IV - DA CONCLUSÃO**

26. Ante todo o exposto, visto e analisados os autos, entendemos que a obrigatoriedade de autorização prévia para a realização de registro, desde que prevista em lei específica, permanece válida; todavia, considerando os limites do poder regulamentar atribuído ao Departamento de Registro Empresarial e Integração por força de lei, não mais poderá ser exigida autorização prévia que tenha como fundamento legal dispositivo revogado, no caso o inciso VIII do art. 35 da Lei nº 8934/1994, mormente se considerarmos que a nova redação do parágrafo único do art. 35 afastou expressamente a condição de autorização prévia para realização do registro.

27. Por fim, ressaltamos a necessidade do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, considerando as atribuições conferidas na Lei nº 8.934/1994 e pelo art. 134 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, analisar a possibilidade de edição de normativo, indicando quais atos empresariais deverão obter autorização de órgãos e entidades antes do início de seu funcionamento, com vistas à uniformização dos procedimentos a serem adotados pela REDESIM.

À consideração superior.

Brasília, 30 de janeiro de 2020.

ANDRÉA DE FREITAS VARELA  
ADVOGADA DA UNIÃO

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. DIREITO ADMINISTRATIVO. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 120.

[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 30ª ed. São Paulo: ATLAS, 2016, P.60.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19974100039202007 e da chave de acesso b9984704

---

Documento assinado eletronicamente por MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 372906407 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS. Data e Hora: 06-02-2020 19:29. Número de Série: 13292787. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE FREITAS VARELA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 372906407 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE FREITAS VARELA. Data e Hora: 06-02-2020 18:08. Número de Série: 13159164. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---





**DESPACHO n. 00423/2020/PGFN/AGU**

**NUP: 19974.100039/2020-07**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE REGISTRO EMPRESARIAL E INTEGRAÇÃO DREI/SMPE  
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. **Aprovo o PARECER n. 00091/2020/PGFN/AGU, reforçando que a Lei de Liberdade Econômica afastou, de forma geral, a necessidade de Autorização Prévia como condição para a realização de Registro Empresarial, contudo, atribuiu à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) a obrigação de informar a respeito dos registros aos Órgãos ou Entidades com competência para emitir a Autorização.**
2. **Nesse sentido, nos irmanamos à consideração de que as atribuições do DREI no tocante à normatização e supervisão, conferidas pelo art. 134, inciso III, do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, recomenda ao referido Órgão Central e Normatizador do Registro Empresarial que analise a necessidade de editar normativo indicando quais atos empresariais deverão obter Autorização de Órgãos e Entidades antes do início de seu funcionamento, com vistas a garantir a uniformização dos procedimentos a serem adotados pela REDESIM.**
3. **Além disso, importa destacar que embora tenha sido afastada a previsão contida na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, em razão da revogação do inciso VIII e da alteração da redação do art. 35 do supracitado diploma legal, permanecem válidos normativos nos quais tenha sido consignada a exigência de autorização prévia pelo órgão ou entidade competente para a realização do registro que apresentem outro fundamento legal, conforme preceitua o princípio da especialidade das normas.**
4. **Ora, havendo Lei especial que determine a Autorização, cumpre ao DREI verificar a existência de eventual *deae* “*antinomia jurídica* aplicando os postulados da *lex posterior, lex superior, lex specialis*) onde as normas conflitantes deve ser empregada no caso singular.**
5. Havendo contradição normativa e de critérios, o que ocorre, por exemplo, quando uma norma superior anterior entra em conflito com uma norma posterior inferior, onde, pelo critério hierárquico, prevaleceria a primeira e, pelo critério cronológico, prevaleceria a segunda. Ou ainda pode ocorrer de uma lei especial anterior entrar em contradição com uma lei geral posterior, caracterizando um conflito entre o critério da especialidade e o critério cronológico.
6. **Em se tratando de antinomias jurídicas próprias ou antinomias reais, a doutrina concebeu outros critérios de solução, os chamados *metacritérios*. Havendo conflito entre os critérios cronológico e hierárquico, aplicar-se-ia a meta-regra de que *lex posteriori inferiori non derogat priori superiori*, enquanto no conflito entre os critérios cronológico e da especialidade, a solução de daria através da meta-regra *lex posteriori generalis non derogat priori specialis***
7. **Portanto, o cuidado da Administração deve ser voltado para hipóteses em que a solução para o conflito entre Leis possa se dar mediante a aplicação da meta-regra *lex posteriori generalis non derogat priori specialis*, o que equivale dizer, em outras palavras, que a lei especial posterior derroga a lei geral anterior e a lei geral posterior não derroga a lei especial anterior.**
8. Nesse sentido de interpretar, aprovamos o Parecer, em todos os seus termos, de acordo com a sua Conclusão, somado às ideias jurídicas acima expostas, transcrevamos:

**IV - DA CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto, visto e analisados os autos, entendemos que a obrigatoriedade de autorização prévia para a realização de registro, desde que prevista em lei específica, permanece válida; todavia, considerando os limites do poder regulamentar atribuído ao Departamento de Registro Empresarial e Integração por força de lei, não mais poderá ser exigida autorização prévia que tenha como fundamento legal dispositivo revogado, no caso o inciso VIII do art. 35 da Lei nº 8934/1994, mormente se considerarmos que a nova redação do parágrafo único do art. 35 afastou expressamente a condição de autorização

prévia para realização do registro.

Por fim, ressaltamos a necessidade do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, considerando as atribuições conferidas na Lei nº 8.934/1994 e pelo art. 134 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, analisar a possibilidade de edição de normativo, indicando quais atos empresariais deverão obter autorização de órgãos e entidades antes do início de seu funcionamento, com vistas à uniformização dos procedimentos a serem adotados pela REDESIM.

9. **Por fim, reiteramos a necessidade do DREI, enquanto Órgão Regulamentador, analisar a possibilidade de edição de normativo, indicando quais atos empresariais deverão obter a Autorização de Órgãos e Entidades antes do início de seu funcionamento, com vistas à uniformização dos procedimentos a serem adotados pela REDESIM, assim como para que haja perfectibilização da segurança jurídica quanto às exigências legais de Autorização Prévia que estejam eventualmente vigentes e que possam gerar conflito normativo.**

10. **Solicito ao Apoio administrativo o encaminhamento, em caráter de urgência, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, considerando que a Unidade Administrativa Consultante é o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração- DREI, nos termos da Delegação de Competência do Senhor Consultor por meio da Portaria Nº 1672-SEI, de 30 de agosto de 2017.**

Brasília, 06 de fevereiro de 2020.

**MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GÓIS**

Advogado da União

Procurador-Geral Adjunto da Consultoria de Produtividade, Competitividade e Comércio Exterior-  
Substituto

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19974100039202007 e da chave de acesso b9984704

---

Documento assinado eletronicamente por MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 376392919 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCOS HENRIQUE OLIVEIRA ANDRADE GOIS. Data e Hora: 06-02-2020 19:29. Número de Série: 13292787. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---