



Pareceres Jurídicos do DNRC/COJUR



MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO
SECRETARIA DE COMÉRCIO E SERVIÇOS
DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO DO COMÉRCIO

PARECER JURÍDICO DNRC/COJUR/Nº 056 /97

REFERÊNCIA: Memo MICT/COJUR/Nº 100/97

ASSUNTO: Ação Ordinária nº 9716797-4, proposta por CONFERBRÁS - Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito.

Senhor Diretor,

Pelo expediente em epígrafe a Coordenadora de Orientação Jurídica da CONJUR/MICT encaminha a este Departamento Nacional de Registro do Comércio cópia do Ofício nº 4265/97/PU/DF/AGU, de 25 de setembro de 1997, pela qual a Sra. Procuradora-Chefe da União/DF solicita informações a fim de subsidiar a defesa da União nos autos da Ação Ordinária nº 97.16797-4, proposta por CONFERBRÁS - Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito Ltda.

A CONFERBRÁS - Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito Ltda. propõe ação declaratória de direito c/c tutela antecipada, em razão deste Departamento ter entendido e aceito a tese sustentada pela Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo, a qual fora recebida pelo Plenário, no sentido de ser ilegal o uso da expressão "LIMITADA" ou "LTDA." na denominação social das sociedades cooperativas, objetivando:

PRIMEIRO: JULGADO PROCEDENTE A EXORDIAL QUE BUSCA A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL E A DECLARAÇÃO DO DIREITO DA AUTORA E SUAS FILIADAS EM USAR A EXPRESSÃO LIMITADA (LTDA) OU ILIMITADA EM SEUS ESTATUTOS SOCIAIS, já definidas em lei;

SEGUNDO: SEJA EXPEDIDO POR ESSE I. JUÍZO, "ORDEM MANDAMENTAL", ANTECIPANDO A TUTELA", OBJETIVANDO QUE A AUTORA E SUAS FILIADAS POSSAM USAR A EXPRESSÃO "LIMITADA (LTDA) OU ILIMITADA" E SER REGISTRADAS NO COMÉRCIO LOCAL, PELAS JUNTAS COMERCIAIS DOS ESTADOS, como determina a lei, tornando sem efeito os atos administrativos proferidos pela "UNIÃO FEDERAL - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO (DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO DO COMÉRCIO", NA PESSOA DE QUEM A REPRESENTAR, COM URGÊNCIA DA MEDIDA LIMINAR, dentro do permissivo legal, PODENDO A AUTORA E SUAS FILIADAS VOLTAR AO CURSO NORMAL DE SUAS ATIVIDADES COOPERATIVISTAS, EM CARÁTER DEFINITIVO, FACE AO POSSÍVEL DANO DE DIFÍCIL REPARAÇÃO, OFICIANDO-A;

TERCEIRO: QUE AO FINAL SEJA DECLARADO POR SENTENÇA O DIREITO DA AUTORA E SUAS FILIADAS EM USAR A EXPRESSÃO "LIMITADA (-LTDA-) OU ILIMITADA" como prevê a Lei 5.764/71, em seus artigos 11, 12 e 18, determinando o registro das entidades cooperativistas no comércio local, por suas JUNTAS COMERCIAIS, condenando a Requerida nas cominações de lei;

QUARTO: SEJAM TORNADOS INEFICAZES OS ATOS ADMINISTRATIVOS PROMOVIDOS PELA REQUERIDA e seus órgãos que apoiam esse seguimento.

QUINTO: SEJA A REQUERIDA CITADA/INTIMADA PARA CONTESTAR A PRESENTE AÇÃO NO PRAZO DA LEI, E APRESENTAR PROVAS SE AS TIVER, SOB PENA DE RESPONDER À REVELIA, PRESTAR EM JUÍZO, AS DEVIDAS INFORMAÇÕES LEGAIS, FACE A MATÉRIA DE DIREITO, DA MESMA FORMA, O DOUTO REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PARA SEUS PRONUNCIAMENTOS DE ESTILO."

Releva consignar, inicialmente, que a Lei nº 8934, de 18 de novembro de 1994, dispôs que o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins será exercido em todo o território nacional, de forma sistêmica por órgãos federais e estaduais, harmônica e interdependente, pelo Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis - SINREM, composto pelos seguintes órgãos: o Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC, como órgão

central do Sistema, com função supervisora, orientadora, coordenadora e normativa no plano técnico, e supletiva no plano administrativo; e as Juntas Comerciais, como órgãos locais, com funções executora e administradora dos serviços de registro.

Como se observa, o Departamento Nacional de Registro do Comércio ao prestar esclarecimentos às Juntas Comerciais acerca de procedimentos relativos a arquivamento de atos das firmas mercantis individuais e das sociedades mercantis, faz tão-somente em cumprimento às atribuições que lhe foram conferidas pela referida lei, senão vejamos:

“Art. 4º O Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC, criado pelos arts. 17, II, e 20 da Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961, órgão integrante do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, tem por finalidade:

I - supervisionar e coordenar, no plano técnico, os órgãos incumbidos da execução dos serviços do 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 público de empresas mercantis e atividades afins, baixando instruções para esse fim;

IV - prestar orientações 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 de sociedades mercantis de qualquer natureza;

VII - promover ou providenciar, supletivamente, no plano administrativo, medidas tendentes a suprir ou corrigir 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 de 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.”

De outra parte, ordena a mencionada lei em seu artigo 40, que todo ato, documento ou instrumento apresentado a arquivamento será objeto de exame do cumprimento das formalidades legais pela Junta Comercial.

Com efeito, se cabe às Juntas Comerciais zelar pela legalidade dos atos submetidos ali a arquivamento, cumpre-lhes, também, negar arquivamento ao ato em que se contém a violação da lei; se já efetuado tal arquivamento por inadvertência, cabe-lhes proceder o seu cancelamento, consoante a súmula 473 do Excelso STF:

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

Nesse ponto, cabe transcrever os comentários de ROBERTO ROSAS (in “Direito Sumular - Comentários às Súmulas do STF 1 a 621, 4ª Edição, pag. 203) a respeito desse enunciado:

“... A possibilidade da administração pública declarar a nulidade dos seus próprios atos está na Súmula nº 346. Não se pode invocar a falta de reclamação ou recurso de interessados ou prejudicados para a administração anular o ato por eiva de ilegalidade, dir-se-á com apoio na doutrina de Espínola (Dos Direitos Subjetivos, pág. 568) que não há direito subjetivo sem

iniciativa do sujeito, mas a falta de reclamação, não impede o socorro do Judiciário (RTJ 73/145).

Se há omissão de requisito essencial para a validade do ato, então este é nulo, não decorrendo direito, porque a nulidade do ato não o gerou (RTJ 75/935). Não se invocará também a infringência ao princípio constitucional do respeito ao direito adquirido, porque ele se apoia em direito inexistente.

A projeção de efeitos jurídicos em relação a terceiros só ocorre, se não há respeito a direitos produzidos a favor de terceiros, mas se ilegalidade, então é anulação, daí não produzindo efeitos (RTJ 70/241).

Nada impede a revogação do ato complexo, que ainda não completou pela falta de pronunciamento de uma autoridade. É o caso da aposentadoria, sem aprovação do Tribunal de Contas. A Administração pode revogar esse ato, porque o julga ilegal, e daí não decorre a possibilidade de reclamação do interessado (RTJ 58/382; 70/701; 88/264; 88/298).

Há que distinguir-se então a nulidade absoluta do ato administrativo da nulidade relativa (RTJ 72/285).

As opiniões divergem no alcance do exame do ato administrativo, punível ao processo administrativo. Ao Poder Judiciário cabe a apreciação das provas, nas quais baseou-se a Administração para punir o servidor. Com esse exame o Judiciário verificará da legitimidade da punição. Como ensinou Francisco Campos, a legalidade do ato administrativo está relacionada com o motivo real ao motivo indicado pela lei para a prática do ato. Nessa linha, concorda Cretella Júnior, permitindo ao Judiciário o exame do mérito do processo administrativo, investigando, se houve o fato, fiscalizando as provas, indo aos motivos (RDA 79/37). Não se trata de verificar a justeza do ato, e sim configurar a sua existência. Ora, se o fato não ocorreu, não poderá haver uma punição em decorrência (RTJ 71/761) também não bastaria ao Judiciário a simples existência formal do inquérito administrativo, porém a base legal para o ato punitivo (RTJ 68/666; Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo, 7ª ed. RT. págs. 178, 184, 138; Celso Antônio Bandeira de Mello, Elementos de Direito Administrativo, RT, 1980, pág. 73). (Essa Súmula foi mantida no RE nº 74.390 - RTJ 88/1.333. Ver Súmula 346; RTJ 119/1.174)."

De relevo consignar ainda, nesse particular, o magistério de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO (in "Curso de Direito Administrativo, 10ª Edição, pág. 134):

"DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO

45. Espécies de desfazimento

São dois tipos básicos de desfazimento, conforme se trate de defeito de legalidade ou de reavaliação de mérito.

*Como o defeito de legalidade deve ser corrigido, tanto a Administração quanto o Poder Judiciário terão competência para desfazer um ato viciado. Se o problema se circunscreve a reavaliar o mérito de um ato praticado, para obter um superior ou mais adequado atendimento do interesse público, somente a Administração, à qual a lei atribuiu a exclusiva competência para defini-lo **in casu**, no uso do poder discricionário, poderá desfazê-lo.*

São, portanto, duas espécies de desfazimento do ato administrativo: a que atende à correção de um defeito de legalidade - a anulação, e a que decorre da reavaliação do mérito - a revogação. Começemos com a primeira espécie.

46. Teoria das nulidades do ato administrativo

O ato administrativo, como vimos, para ser eficaz, deve apresentar-se existente e válido. A Teoria Geral do Direito costuma distinguir, em consequência, inexistência e invalidade. Como a inexistência já é o não-ser, nada haveria a ser anulado, reservando-se o vocábulo, apenas, para indicar o desfazimento do ato inválido.

Entretanto, no campo do Direito Administrativo, em razão da formalidade obrigatória e da presunção de legalidade, o ato inexistente se assimila ao ato inválido, impondo-se o uso de uma mesma técnica: a anulação. Ademais, é inconveniente que sobreviva intocado um ato administrativo que ostente mera aparência de válido.

O defeito de legalidade poderá ocorrer, assim, tanto em razão de ausência quanto em razão de invalidade de elemento essencial.

Por outro lado, se o conceito de ausência de elementos essenciais não oferece dificuldade, o conceito de invalidade desses elementos exige valores paradigmáticos. Assim, impõe-se a anulação tanto quanto inexistentem os elementos essenciais dos atos administrativos:

competência, finalidade, forma, motivo e objeto, como quando não se apresentem conforme as prescrições legais.

*A Constituição de 1899, ao prever, no artigo 5^º, inciso LXXIII, a anulação judicial de “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”, dilatou um pouco mais o campo das nulidades, sem, contudo, introduzir a figura da anulabilidade no Direito Administrativo. Realmente, se tratasse da anulabilidade, a sentença judicial de anulação seria constitutiva e ficariam ressaltados os efeitos pretéritos do ato (**ex nunc**), o que não atenderia à finalidade implícita naquela norma constitucional, que é de varrer do mundo jurídico os atos encontrados com os mencionados vícios, sem permitir-lhes a sobrevivência de nenhum efeito (**ex tunc**). Assim, embora a moralidade administrativa, por exemplo, possa envolver a apreciação de elemento subjetivo do agente, a figura sancionatória de que se cogita em Direito Administrativo é sempre a nulidade. Cumpre-nos examinar, portanto, as hipóteses de nulidade relativamente a cada elemento essencial do ato administrativo.”*

No que respeita ao uso da expressão “LIMITADA” ou “LTDA” na denominação social das sociedades cooperativas, mister se faz fazer algumas considerações referentes a essas sociedades. Oportuna, pois, são as lições do insigne comercialista Waldírio Bulgarelli, em sua obra, “Sociedades Comerciais” - Empresa e Estabelecimento:

“4.2. AS COOPERATIVAS COMO SOCIEDADES “SUI GENERIS”

*Isto posto, esta idéia marcou profundamente a compreensão da sociedade cooperativa entre nós. Tanto que, ao elaborar-se o Decreto nº 22.239, de 1932, procurou-se dar forma própria à sociedade cooperativa, mas, não se tendo fixado normas específicas para a responsabilidade dos associados perante terceiros, não se tendo estabelecido claramente a sua natureza como civil ou comercial, mas fazendo-a participar de ambas, por critérios esdrúxulos, e tendo recorrido a muitas das disposições relativas às sociedades do tipo clássico, não ousou o legislador considerá-la, expressa e claramente, um novo tipo de sociedade, dando-lhe assim o que chamou de forma jurídica **sui generis**, fazendo lembrar as decisões de certos tribunais franceses, na época em que se procurava estabelecer a natureza da cooperativa, entre as associações e as sociedades, e já se principiava a não considerá-las como associações, e também a não considerá-las como sociedades, e daí a expressão **sui generis**. Contribuiu para isso, também, o fato de, em muitos países, sobretudo na França, cuja influência sobre nosso direito sempre foi remarcável, ter-se admitido a constituição das cooperativas sob a forma das sociedades tradicionais, inclusive a anônima. A verdade é que, sendo o cooperativismo um sistema ulterior à fixação das linhas mestras dos principais tipos de sociedades comerciais, teria de adotar muitas das regras dessas sociedades para configurar a forma da sociedade cooperativa, e não poderia refugir à teorias tradicionais de direito já que, por exemplo, aproxima-se mais da associação do que da sociedade, sob muitos aspectos, tanto que com aquela foi algum tempo confundida, porém, como a doutrina sempre retirou à associação a atividade econômica e como seu regime legal, em geral, era incompatível com as necessidades da sociedade cooperativa, acabou por adotar o sistema societário. Entretanto, não se desprenderam do caráter associativo muitos dos seus tipos, e outros não encontraram justificativa para enquadrar-se no sistema comercial, passando uns e outros a serem considerados civis. Os demais foram comercializados, sem consideração pela forma estrutural da sociedade, mas, simplesmente para, em função de uma diretriz tradicional, porem-se de acordo com o tão criticado e combatido sistema dos atos de comércio.*

4.3. O MODELO JURÍDICO ATUAL - A COOPERATIVA É MAIS UM TIPO DE SOCIEDADE, COM FORMA PRÓPRIA

*Do que decorre que, apesar de alguns pontos ainda não perfeitamente estabelecidos em razão da sua origem no direito brasileiro, a sociedade cooperativa é hoje mais um tipo de sociedade, com forma jurídica própria, pois tantas foram as modificações, adaptações e limitações que sofreram as regras oriundas dos outros tipos societários que se tornou impossível confundir a atual sociedade cooperativa com os demais tipos societários. Desfez o Decreto nº 22.239, de 1932, mesmo imperfeitamente, a subordinação da sociedade cooperativa às formas das demais sociedades, e embora tendo chamado sua forma de *sui generis* - o que pelo aspecto histórico é compreensível, já que àquela época, 1932, ela ainda não se impusera totalmente, não só ao conhecimento do público como também à consciência dos juristas (o que de certa forma ocorreu com a sociedade por cotas de responsabilidade limitada, que por muitos aspectos poderia ter sido considerada *sui generis*, em face do tratamento que lhe foi dado pelo Decreto nº 3.708, de 1919, perante a forma dessa sociedade no direito estrangeiro) e, também porque vinha de se desgarrar da forma dos outros tipos societários existentes - é inegável que ela hoje possui a sua própria forma. Não se desperceberam da questão, totalmente, os comercialistas pátrios, cuja argúcia já pressentia a transformação futura. Assim, Carvalho de Mendonça, ao comentar a Lei de 1907, afirmava também:*

“Não se trata, portanto, de uma forma particular de sociedade, porém de simples modalidade das sociedades comerciais, tendo, entretanto, regras e princípios singulares que ora modificam, ora ampliam as disposições relativas aos tipos clássicos dessas sociedades.”

Também Waldemar Ferreira, ao comentar o Decreto nº 22.239, com as modificações posteriores, após afirmar que a sociedade cooperativa nunca tivera estrutura própria, põe em destaque as suas características que a distanciam das sociedades do tipo clássico. A cooperativa é hoje, portanto, um novo tipo societário, com forma própria, ao lado dos demais tipos de sociedades comerciais.” (grifamos)

Nesse contexto, tem-se que a sociedade cooperativa é, por determinação legal, “sociedade de pessoas com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades” sob diversos aspectos (art. 4º, da Lei nº 5.764/71).

Com efeito, ao prescrever o artigo 5º da Lei nº 5.764/71, que as sociedades cooperativas serão designadas por denominação, figurando obrigatoriamente a palavra cooperativa, preocupou-se o legislador em deixar ostensivamente declarado, no nome da sociedade, que tipo societário foi adotado.

Nesse sentido dispõe o Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, que regulamenta a Lei do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, ao prescrever, no artigo 62, **in verbis**:

“Art. 62. O nome empresarial atenderá aos princípios da veracidade e da novidade e identificará, quando assim o exigir a lei, o tipo jurídico da sociedade.” (grifamos)

Assim, a expressão **COOPERATIVA** exerce o mesmo papel que a expressão **LIMITADA** nas sociedades por quotas, expressa na denominação ou na firma social, bem assim as letras **S.A.** nas sociedades por ações, constituindo-se em imprescindíveis indicadores do tipo societário da empresa com que terceiros e o mercado, em geral, farão negócios.

É notório, também, que não podem ser arquivados os documentos que não obedecerem às prescrições legais ou regulamentares, por força dos artigos 35, I e 53, I, respectivamente, da Lei nº 8.934/94 e do Decreto nº 1.800/96.

Nessas condições, é que o Departamento Nacional de Registro do Comércio, tendo a incumbência legal de dirimir dúvidas ocorrentes na interpretação das leis, regulamentos e demais normas relacionadas com os serviços do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, vem instruindo as Juntas Comerciais no sentido de ser impróprio o uso da expressão “LIMITADA” ou “LTDA” na denominação social das sociedades não disciplinadas pelo Decreto nº 3.708, de 10/1/1919, uma vez que o nome empresarial deve atender aos princípios basilares da veracidade e da novidade.

É a informação que submeto à consideração de V. Sa., sugerindo, caso assim entenda, o envio à Consultoria Jurídica, para as providências pertinentes.

Brasília, 06 de outubro de 1997.

Rejanne Darc Batista Moraes Castro
Assistente Jurídico/DNRC

De acordo com a Informação DNRC/COJUR/Nº 056/97. Encaminhe-se à COJUR/MICT, conforme proposto.

Brasília, 6 de outubro de 1997.

HAILÉ JOSÉ KAUFMANN
Diretor