

Procedência: Junta Comercial do Estado de Minas Gerais - JUCEMG

Interessado: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE

Número: 14.595

Data: 31 de janeiro de 2006

Ementa: Junta Comercial do Estado de Minas Gerais - JUCEMG. Lei Estadual 15.075, de 05.04.04. Sociedade cooperativa. Exigência de apresentação de pré-certificado de registro emitido pelo Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais - OCEMG (art. 4º, § 1º da Lei Estadual 15.075/04) para registro de cooperativa perante a JUCEMG. Exame de constitucionalidade.

RELATÓRIO

A Junta Comercial do Estado de Minas Gerais JUCEMG, em função de questionamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE, solicita pronunciamento da Advocacia Geral do Estado a respeito da constitucionalidade ou não da exigência contida na Lei Estadual 15.075/04, que determinou que a JUCEMG exigisse, quando da efetivação do registro de sociedades cooperativas, pré-certificado de registro emitido pelo Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado - OCEMG.

PARECER

A União tem competência privativa para legislar sobre registros públicos, conforme se extrai do art. 22, XXV, da CF. Mas a competência para legislar sobre as juntas comerciais, nos termos do art. 24, III, CF, é concorrente entre Estados e a União, de modo que, em se tratando de competência concorrente, a União edita normas gerais, conforme art. 24, § 1º, CF.

Com base nessa dupla competência constitucional, a União editou a Lei 8.934/94, que “*dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis*”.

Da análise da Lei 8.934/94 percebe-se que ela veicula duas matérias distintas: a) regulamenta o registro público do comércio; e b) trata do funcionamento do sistema nacional de registro de empresas mercantis, em cujo âmbito se inserem as juntas comerciais (arts. 5º a 28).

No ponto em que a Lei 8.934/94 cuida das normas relativas à efetivação dos registros públicos mercantis ou dos atos relativos aos registros em si, tem-se que foi exercitada a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV, CF). E naquele passo que cuidou das juntas comerciais, lançou a Lei 8.934/94 normas gerais sobre a matéria, já que nesse ponto a competência para legislar é concorrente entre União e Estados, conforme art. 24, III, e § 1º, da CF.

E a União, ao exercer, no âmbito da Lei 8.934/94, sua competência privativa para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV, CF), determinou, no art. 32, II, “a”, que o registro do comércio compreende o arquivamento “*dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de firmas mercantis individuais, sociedades mercantis e cooperativas*”.

Diante da obrigatoriedade, ditada pela Lei 8.934/94, para que se arquivem, perante o registro do comércio, os atos constitutivos das cooperativas, cumpre indagar quais são os requisitos exigidos para tanto, ou seja, quais os documentos que a lei federal exige para que as cooperativas arquivem seus atos constitutivos perante a Junta Comercial.

Os documentos obrigatórios que devem instruir os pedidos de

arquivamento vêm arrolados no art. 37 da Lei 8.934/94:

“Art. 37. Instruirão obrigatoriamente os pedidos de arquivamento:

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

II - declaração do titular ou administrador, firmada sob as penas da lei, de não estar impedido de exercer o comércio ou a administração de sociedade mercantil, em virtude de condenação criminal; (Redação dada pela Lei nº 10.194, de 14.2.2001)

III - a ficha cadastral segundo modelo aprovado pelo DNRC;

IV - os comprovantes de pagamento dos preços dos serviços correspondentes;

V - a prova de identidade dos titulares e dos administradores da empresa mercantil”.

E o parágrafo único do art. 37 da Lei 8.934/94 é peremptório ao dispor que ***“além dos referidos neste artigo, nenhum outro documento será exigido das firmas individuais e sociedades referidas nas alíneas a, b e d do inciso II do art. 32”.***

Cabe reiterar: essa matéria tratada no art. 37 da Lei 8.934/94 cuida de registro público, e, como tal, é da competência privativa da União, de modo que o Estado não tem competência para dispor de forma diferente ou para exigir outros documentos.

Assim, em matéria de arquivamento dos atos constitutivos das cooperativas nas juntas comerciais, a lei federal é taxativa: somente os documentos arrolados no art. 37 da Lei 8.934/94 podem ser exigidos, não se

admitindo nenhum outro documento, nos exatos termos do parágrafo único do mesmo art. 37.

Essa distinção de regimes é perfeitamente destacada por **Fábio Ulhoa Coelho** ao asseverar ser híbrido o regime jurídico das juntas comerciais:

“As Juntas Comerciais, por sua vez, têm funções executivas. Cabe-lhes, em essência, a prática dos atos registrários (...) A vinculação hierárquica a que se submetem as Juntas é de natureza híbrida. Em matéria de direito comercial e atinente ao registro de comércio, ela se encontra sujeita do DNRC, órgão federal; nas demais matérias (assim, o direito administrativo e financeiro), o vínculo de subordinação se estabelece com o governo da unidade federativa que integra” (Curso de Direito Comercial, Saraiva, vol. 1, 6ª ed., 2002, p. 69).

Noutras palavras, quando a Junta pratica atos de registro de comércio, atua no âmbito da aplicação das normas federais a respeito de registro público, e nesses termos, submete-se exclusivamente à legislação federal e ao DNRC. Está a Junta sujeita à legislação estadual apenas no que diz respeito às normas de sua organização e estruturação interna.

Tanto isso é certo que, como aponta o mesmo **Fábio Ulhoa Coelho**, quando a Junta pratica atos relativos ao registro de comércio esses atos devem ser questionados perante a Justiça Federal, porque atuou no exercício de competência federal:

“Se o registro de uma sociedade limitada é, por exemplo, negado, a pretexto de que o contrato social não atende aos requisitos da lei, a

discussão sobre a pertinência, ou não, do indeferimento caberia ser feita, de acordo com esse entendimento, perante juízes federais, porque a Junta, no caso, atuou como órgão executivo das normas emanadas pelo DNRC, integrante da estrutura administrativa da União” (ob. cit., p. 69).

A jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça** também é pacífica ao considerar que o serviço público de registro de comércio é serviço federal, da União, que apenas é executado pela juntas comerciais:

a) CC 1.572-PB, Rel. **Min. Waldemar Zveiter**: *“Ainda que subordinadas administrativamente aos estados membros, as funções atribuídas às juntas comerciais são de natureza federal, havendo de se considerar como serviço da União”* (DJU 25.03.91, p. 3207);

b) CC 15.575-BA, Rel. **Min. Cláudio Santos**: *“Os serviços prestados pelas juntas comerciais, apesar de criadas e mantidas pelos Estados, são de natureza federal. Para julgamento de ato, que se compreenda nos serviços do registro de comércio, a competência é da Justiça Federal”* (DJU 22.04.96 p. 12512);

c) CC .403-BA, Rel. **Min. Bueno de Souza**: *“Malgrado reservar a lei federal aos governos dos estados-membros investidura dos servidores das juntas comerciais, os atos e serviços que executam, no que concernem ao registro do comércio, são de natureza federal”* (DJU 06.09.93 p. 18009).

Por conseguinte, em sendo serviço federal, da União, os requisitos

para o arquivamento de atos constitutivos das cooperativas só podem ser instituídos pela União, nunca pelo Estado, ao qual só compete executar o serviço de registro, nos termos fixados pela legislação federal.

Em suma, a legislação estadual não pode criar requisitos novos ou instituir novas exigências para a prestação do serviço público de registro comercial, porque se o serviço é da União, bem como competência privativa da União a regulamentação legal da matéria (art. 22, XXV, CF).

Diante desse contexto jurídico, tem-se que, de fato, segundo o entendimento ora adotado, a norma da Lei Estadual 15.075/04, ao exigir apresentação de pré-certificado, a ser emitido por sindicato de cooperativa, para efeito de registro de cooperativa na JUCEMG, violou a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, dispondo diferentemente da Lei 8.934/94.

Noutros termos: a Lei 8.934/94, que disciplina o registro público do comércio, dispôs que apenas os documentos listados no art. 37 podem ser exigidos para o registro de cooperativas, vedando-se expressamente a exigência de outros (art. 37, parágrafo único).

Quando a lei estadual cria exigência nova, exige documento novo (pré-certificado emitido por sindicato de cooperativa), para a efetivação do registro ou arquivamento dos atos constitutivos de cooperativa na JUCEMG, interferiu diretamente com as normas federais contidas na Lei 8.934/94 e violou a competência privativa da União para legislar sobre a matéria de registros públicos (art. 22, XXV, CF).

Mesmo que, apenas a título de argumentação, se entenda que a

exigência do tal pré-certificado encetada pela legislação estadual não envolve registro público, mas temática a respeito de junta comercial, em que a competência é concorrente entre União e Estados, o entendimento da inconstitucionalidade continua a subsistir, pois em terreno de competência concorrente entre União e Estados, aquela edita a norma geral que deve ser obedecida por este (art. 24, § 1º, CF).

Nesse sentido, **José Afonso da Silva** aponta que

“a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar dos Estados, e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no § 1º desse mesmo artigo no tocante à matéria neste relacionada, mas também as normas indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a características da legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados” (Curso de Direito Constitucional, Malheiros, 9ª ed., 2ª tir., 1993, p. 441).

Assim, como a Lei 8.934/94 é vista como norma geral a respeito de junta comercial, os Estados devem obediência a essa norma, e não podem dispor de forma diferente do que consta do art. 37, principalmente em função da vedação lançada no seu parágrafo único, que proíbe a exigência de qualquer outro documento para efetivação do registro comercial.

Sob, pois, qualquer ângulo que se examine a questão, a legislação estadual contida na Lei Estadual 15.075/04 interfere com a competência federal

na matéria, seja privativa (art. 22, XXV, CF), seja para edição de normas gerais (art. 24, III, § 1º, CF).

Noutro giro, pode-se ainda vislumbrar outra inconstitucionalidade na norma do art. 4º, § 1º, da Lei Estadual 15.075/04, quando se promove seu cotejo com o art. 5º, XVIII, CF.

Com efeito, a Constituição Federal, no citado art. 5º, XVIII, dispõe que *“a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”*.

José Afonso da Silva, com precisão, aponta que a liberdade de associação, no termos da Constituição Federal, contém quatro direitos:

“o de criar associação, que não depende de autorização; o de aderir a qualquer associação, pois ninguém poderá ser obrigado a associar-se; o de desligar-se de associação, porque ninguém poderá ser compelido a permanecer associado; e o de dissolver espontaneamente a associação, já que não se pode compelir a associação de existir” (ob. cit., p. 241).

A Lei Estadual 15.075/04, ao criar a necessidade ou obrigatoriedade da apresentação de pré-certificado, emitido por Sindicato de Cooperativas, para arquivamento na JUCEMG dos atos constitutivos de cooperativa, interferiu com a liberdade de criação e funcionamento de uma espécie de associação, a cooperativa, interferindo diretamente na sua criação e praticamente submetendo a cooperativa à obtenção de prévia autorização de sindicato para obter seu registro perante a JUCEMG.

Ademais, a lei estadual ainda esbarra no art. 8º, *caput*, e inciso V, da CF, que proclama ser livre a associação profissional ou sindical, de modo que não se pode obrigar ninguém a se sindicalizar ou permanecer sindicalizado: acaba por submeter a cooperativa ao sindicato das cooperativas, pois, caso contrário, não conseguirá arquivar perante a JUCEMG seus atos constitutivos.

Noutros termos, a lei estadual condiciona ou praticamente submete a cooperativa ao sindicato das cooperativas, quando exige a prévia autorização deste, mediante emissão de pré-certificado, para que a cooperativa possa obter o registro comercial ou arquivar seus atos constitutivos na JUCEMG.

Reitere-se mais uma vez: não se mostra juridicamente possível submeter a cooperativa, para arquivamento de seus atos constitutivos na JUCEMG, à prévia obtenção de pré-certificado perante sindicato de cooperativas, pois com isso se acaba por interferir na criação da associação, gerando uma espécie de prévia autorização para sua instituição, bem como acaba por obrigar a cooperativa a filiar-se ou entreter relações com sindicato de cooperativa, competente para emissão do tal pré-certificado.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei estadual que havia concedido incentivo fiscal a quem se encontrasse vinculado a determinada cooperativa de transporte escolar, entendeu inconstitucional o benefício, por interferir, de forma indireta, com a liberdade de associação:

“Além disso, o artigo 1º da Lei 351/97 ofende o princípio da liberdade de associação, uma vez que a isenção é concedida somente aos proprietários de veículos ‘devidamente regularizados junto à Cooperativa de Transportes Escolares do Município de

Macapá - COOTEM'. Desse modo, aqueles que já participam da Cooperativa ficam compelidos a nela permanecer; já os que a ela não são e queiram usufruir do favor fiscal, ficam obrigados a filiar-se à entidade.

Sobre o tema bem esclareceu o Ministério Público Federal, ao asseverar que 'nos termos do art. 5º, inc. XX, da Constituição Federal, ninguém pode ser compelido a associar-se ou a permanecer associado. Vale dizer, a adesão a determinada entidade associativa, de que são espécies as cooperativas, é uma faculdade jurídica do indivíduo, não podendo o Estado, ainda que de forma indireta - por meio de concessão de incentivos fiscais, por exemplo - inibir o pleno gozo desse direito fundamental, conferindo certo privilégio exclusivamente em favor de quem se associe - e/ou permaneça associado - a uma determinada cooperativa'' (ADI 1.655-AP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU 02.04.04).

Com as devidas adaptações, a situação ora examinada é basicamente a mesma: criou-se a necessidade de uma espécie de autorização prévia de sindicato de cooperativa para que cooperativa possa obter seu registro comercial, submetendo, assim, esta última ao sindicato, interferindo com a liberdade de associação (art. 5º, XXV, CF) e com a liberdade sindical (art. 8º, V, CF).

Cabe, por fim, registrar que a Lei 5.764/71 exigia, no art. 17, que a cooperativa se submetesse a um órgão federal para prévio controle de sua criação. Esse dispositivo perdeu, evidentemente, a vigência a partir da Constituição Federal de 1988, pois nos exatos termos do art. 5º, XVIII, CF, a criação de associações e cooperativas não depende de prévia autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Tanto isso é certo que a Instrução Normativa 32, de 19.04.91, do DNRC, dispõe, no art. 1º, que “*as disposições legais que versarem sobre aprovação prévia de atos por órgãos do governo, devem ser interpretadas estritamente*”, e em seu Anexo vêm arroladas as entidades que se submetem a um certo controle federal, não se encontrando entre elas as cooperativas (o anexo lista apenas entes que por lei, se submetem a controle federal, como as instituições financeiras que são fiscalizadas pelo Banco Central).

Adota-se, pois, aqui, o entendimento no sentido da inconstitucionalidade da exigência contida no art. 4º, § 1º, da Lei Estadual 15.075/04.

Como o direito é ciência social, e bem por isso comporta entendimentos divergentes, ou apreciação de suas questões por ângulos diversos, recomenda-se o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, pois só nessa via se poderá obter um juízo de segurança e certeza a respeito da constitucionalidade ou não do dispositivo em exame, e da necessidade ou não de sua aplicação pela JUCEMG.

CONCLUSÃO

Em conclusão, adota-se entendimento no sentido da inconstitucionalidade do art. 4º, § 1º, da Lei Estadual 15.075/04, por violação ao art. 22, XXV, da CF, competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, bem como dos arts. 5º, XVIII, e 8º, V, CF, interferência com a liberdade de associação e liberdade sindical, ao se instituir exigência de a cooperativa se submeter, para obtenção de registro perante a JUCEMG, à prévia emissão de pré-certificado pelo sindicato de cooperativas (OCEMG).

A fim de se evitar discussão em torno da possibilidade ou não de descumprimento de lei inconstitucional, sem autorização judicial, de melhor alvitre o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, para buscar a declaração de inconstitucionalidade do preceito, bem como medida cautelar suspendendo sua aplicação.

Belo Horizonte, 19 de janeiro de 2006

Érico Andrade

Procurador do Estado

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0