

**EXMO. SR. DIRETOR DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO REGISTRO DE COMERCIO.**

A **PROCURADORIA DA JUNTA COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO**, através do Procurador infra-assinado, vem, com fulcro no art. 4º, incisos II, III e IV, da Lei nº 8.934/94, formular a seguinte consulta:

No âmbito de atuação da JUCERJA, surgiram dúvidas acerca da aplicação da Resolução nº 16, de 17 de dezembro de 2009, do “Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da legalização de Empresas e Negócios – CGSIM”.

De início, cabe esclarecer que o Microempreendedor Individual tem sua definição legal no § 1º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123/2006 (dispositivo acrescentado pela Lei Complementar nº 128/2008), que assim dispõe:

*Art. 18-A. ...*

*§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2008)*

Com base nesse dispositivo, verifica-se que o MEI é um empresário individual ao qual foi atribuído tratamento jurídico diferenciado (art. 179 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), sendo beneficiado por um processo de registro com trâmite especial, disciplinado pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, primeiramente pela Resolução CGSIM nº 2, e atualmente pela Resolução CGSIM nº 16, de 17 de dezembro de 2009, que revogou a anterior.

Observe-se que a Resolução CGSIM nº 16 não faz referência à assinatura, manual ou digital, no ato de registro do MEI, enquanto o § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 123/2006, estabelece que “... *o ente federado que acolher o pedido de registro do Microempreendedor Individual deverá utilizar formulários com os requisitos mínimos constantes do art. 968<sup>1</sup> da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil (...)”.*

Confrontando a Resolução CGSIM nº 16 com o art. 968 do Código Civil, verifica-se que a Resolução deixa de exigir o requisito previsto no inciso II do art. 968 do CC/2002, qual seja, a necessidade de aposição no formulário da “firma, com a respectiva assinatura autógrafa”.

A Lei Complementar nº 123/2006, no § 2º do art. 4º (supra-transcrito), determina que o MEI deve cumprir os requisitos previstos no art. 968 do Código Civil, de forma que a ausência de qualquer assinatura no ato de inscrição do MEI seria visivelmente ilegal – nenhum regulamento pode afrontar a lei, pois esta lhe é hierarquicamente superior. Desta forma, não haveria como se considerar legal a norma da Resolução CGSIM nº 16 que dispensa qualquer tipo de assinatura na inscrição do MEI, posto que essa determinação viola a LC 123/06.

---

<sup>1</sup> Art. 968. A inscrição do empresário far-se-á mediante requerimento que contenha:  
I - o seu nome, nacionalidade, domicílio, estado civil e, se casado, o regime de bens;  
II - a firma, com a respectiva assinatura autógrafa;  
III - o capital;  
IV - o objeto e a sede da empresa.

Não procede a afirmação constante da Nota Técnica do DNRC/CGRM, exarada em 13/10/09 pelo Ilustre Analista de Comercio Exterior Marcelo Simão, de que haveria incoerência na redação do § 2º do art. 4º a Lei Complementar nº 123/2006, que foi feita nos seguintes termos:

*"Como destacado no início dessa análise, o registro do MEI está atrelado ao art. 968 do Código Civil cujo rol de incisos traz assinatura autógrafa como requisito. Entretanto, observa-se que a Lei Complementar nº 123, de 2006, também faz referência à remessa do conteúdo dos formulários por meio eletrônico, revelando-se uma incoerência tendo em vista que o autógrafo demandaria um documento com suporte em papel. Dessa maneira, identificamos um conflito aparente de normas inseridas no mesmo dispositivo."*

Tal assertiva não procede, em virtude de que, em nenhum momento, o referido dispositivo legal permite a interpretação, mesmo implícita ou de forma oblíqua, de que estaria dispensada a assinatura no formulário de requerimento de inscrição do MEI. O que a lei autoriza, e isso está muito claro, é que, se recebido ("acolhido" é o termo utilizado pela lei) o pedido de registro por um ente federado (o que seria possível, conforme disciplinado pelo comitê gestor - § 1º), este ente deveria "utilizar formulários com os requisitos mínimos constantes do art. 968 da Lei nº 10.406", mas que o **repasse** dessas informações às Juntas Comerciais, "para efeito de inscrição", poderia ser realizada por meio eletrônico. Não há margem para dúvidas, como se constata por uma mera leitura da letra da lei:

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, o ente federado que acolher o pedido de registro do Microempreendedor Individual **deverá utilizar formulários com os requisitos mínimos constantes do art. 968 da Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, **remetendo mensalmente os requerimentos originais ao órgão de registro do comércio, ou seu conteúdo em meio eletrônico**, para efeito de inscrição, na forma a ser disciplinada pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios. (produção de efeitos: 1º de julho de 2009.)

Desta forma, o ente federado (autorizado pelo procedimento fixado pelo comitê gestor) poderia receber o pedido de inscrição do MEI, com observância dos requisitos previstos no art. 968 do CC (o que inclui a assinatura), e, então, se tudo estiver em conformidade com a lei, poderia remeter esse formulário à Junta Comercial por meio eletrônico.

*Data venia*, o dispositivo legal é claro, não dando margem para outra interpretação.

Nesse sentido, pode-se citar o mesmo jurista aludido na referida nota técnica, Carlos Maximiliano, cuja lição é clara no sentido de que a lei deve ser interpretada para melhor atendimento de seus fins, mas não se pode distorcer ou negar o que está previsto no texto legal:

*“82 – Em geral, a função do juiz, quanto aos textos, é dilatar, completar e compreender; porém não alterar, corrigir, substituir. Pode melhorar o dispositivo, graças à interpretação larga e hábil; **porém não – negar a lei, decidir o contrário do que a mesma estabelece.** (...)”*

(...)

*O fim primitivo e especial da norma é condicionado pelo objetivo geral do Direito, mutável com a vida, que ele deve regular; mas em um e outro caso o escopo deve ser compatível com a letra das disposições; completa-se o preceito por meio da exegese inteligente; preenchem-se as lacunas, **porém não contra legem.**” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 9 ed. 2 tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 79 e 154/155 ).*

Resumindo-se: por uma interpretação evolutiva, e com base na Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, poder-se-ia, certamente, chegar à conclusão de que a assinatura constante da inscrição poderia ser digital, entretanto, dispensar a assinatura não estaria dentro de uma margem interpretativa possível, posto que ocorreria violação ao núcleo central da determinação legal, transformando essa em letra morta.

É, portanto, necessária a observância do requisito legal da assinatura na inscrição, posto que a LC 123/06 foi expressa ao determinar a observância dos requisitos do art. 968 do CC/02 para a inscrição do MEI, dentro dos quais se encontra previsto o requisito da assinatura. O Comitê Gestor não tem competência para dispensar o cumprimento de um requisito previsto em no § 2º do art. 4º da LC 126, c/c art. 968 do CC/02, uma vez que o poder regulamentar encontra-se circunscrito aos limites da lei, ao qual está vinculado e subordinado, por uma questão de hierarquia normativa.

Sobre a realidade fática analisada na nota técnica, cuja conclusão foi a de que *“não parece razoável imaginar que a inscrição do MEI, como empresário individual, possa servir de veículo para fraudes ...”*, cumpre passar a experiência vivida pela JUCERJA, que é semelhante ao quadro das juntas dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Ceará, que desmente a referida conclusão.

Certamente que a constituição fraudulenta de uma sociedade acarreta danos maiores e mais sérios para as pessoas que foram utilizadas pelo esquema. Contudo, também em relação à inscrição do empresário individual decorrem efeitos nefastos para a pessoa cujo nome foi fraudulentamente utilizado para a inscrição como empresário individual.

Pelo regulamento em tela, bastaria, para inscrição do MEI, que fosse indicado o nome, o CPF e da data de nascimento de uma pessoa física. Assim, um estelionatário poderia usar os dados de outra pessoa para a obtenção de um registro de MEI, gerando, com isso, insegurança jurídica ao sistema (art. 1º da Lei nº 8.934/94), além de sérios danos à pessoa que tivesse o nome indevidamente utilizado.

Ressalte-se que, mesmo com a exigência de assinatura para a inscrição de empresário individual, que é atualmente exigida pelas Juntas

Comerciais, ainda assim ocorrem casos de fraudes na utilização de nomes de terceiros, com danosas consequências para essas pessoas, que, inocentes, não tiveram qualquer participação na fraude.

Apenas para ilustrar o quadro real sobre as conseqüências danosas para os cidadãos, passa-se a relatar alguns casos verídicos que chegaram ao nosso conhecimento em virtude de ações judiciais propostas contra a JUCERJA:

**1) Relato do diplomata Ronaldo Lima Vieira, no processo nº 2008.001.416858-8:**

*Passado algum tempo, começaram a surgir os primeiros problemas, quando então, foi procurado pelo gerente do Banco Safra, na cidade de Uberlândia - MG, lhe dando conta de cheques sem provisão de fundos.*

*Pois bem, em 26/06/2006, fora registrada na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, uma Empresa denominada R. LIMA VIEIRA - ME, CNPJ nº 08.109.039/0001-53, sito à Rua Tiradentes 1.830, loja A - Liberdade - Resende - RJ 27521290, ativa até o presente momento, conforme Extrato CNIS - CADASTR NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS.*

*Entretanto, no mês de fevereiro/2008, ao retornar de uma Missão Diplomática, no sul da África, fora surpreendido com a notícia da existência, em seu nome, da referida empresa e vários credores lhe cobrando por dívidas que não foram contraídas por ele.*

*Somente na cidade de São Paulo, esse estelionatário já aplicou diversos golpes no comércio se passando por RONALDO ou como seu representante.*

***Abriu conta corrente Pessoa Jurídica Comum datada de 26/07/2006, Agência 4529-2 - Manejo - RJ nº 5140-3, no Banco do Brasil, fez empréstimos em instituições financeiras, tudo em nome do requerente.***

**2) Relato do Autor Oswaldo Martimiano Pinto, no proc. nº 2004.001.134595-7:**

*"O autor, ao tentar fazer sua declaração de isento de imposto de renda junto à Receita Federal, em 2002, referente a 2001, foi informado que possuía débito relativo à uma firma comercial, pois consta nos cadastros da Receita Federal que o mesmo é titular da firma individual O. M. PINTO*

REVESTIMENTOS E ACABAMENTOS ME, desde 15 de outubro de 1986, havendo débito pendente”.

### 3) Relato da Autora Ângela M. de S. Gonçalves, no proc. nº 2005.001.046240-3:

Feito esse esclarecimento, qual não foi a surpresa da Autora, quando, em 18 de junho de 2003, constatou junto ao Ministério da Fazenda, por meio da certidão que se acosta como documento nº 01, figurar no cadastro daquele Órgão como responsável pelo CNPJ/MF nº 31.558.836/0001-30, de titularidade de A.M.G. Oliveira - ME, desde 16/07/1987.

Constatou mais, a teor da referida certidão: que se encontrava omissa quanto às DIRPF dos exercícios 2000/2001 e com débito em cobrança referente a multa por atraso das DIRPF dos exercícios 1997 e 1998, sendo certo que a sua real situação tributária, excluído o absurdo de figurar como responsável legal da firma individual A.M.G Oliveira - ME, lhe confere o caráter de cidadã isenta da obrigatoriedade de declaração de imposto de renda.

Sobre esse caso, foi proferida sentença condenado a JUCERJA a pagar danos morais<sup>2</sup>.

### 4) Relato da Autora Leci Elias Moreno, no processo nº 2006.001.165832-1:

1-) A autora, ao tentar fazer sua declaração de isento de imposto de renda junto à Receita Federal, em 2004, referente a 2003, foi informada que possuía débito relativo à uma firma comercial, pois consta nos cadastros da Receita Federal que a mesma é titular da firma individual L.E. MORENO REPRESENTAÇÕES, desde 23 de novembro de 1983, havendo débito pendente.

### 5) Relato da Autora Antônia da Conceição, no processo nº 2007.001.007426-3:

---

<sup>2</sup> JULGO PROCEDENTE o pedido formulado por ANGELA MARIA DE SOUZA GONÇALVES para determinar que a JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – JUCERJA efetue o cancelamento e a baixa do registro da firma individual A.M.G. OLIVEIRA – ME. Condeno a JUCERJA ao pagamento da quantia de R\$ 1.000,00 (mil reais) a título de reparação por danos morais, sendo tal valor corrigido monetariamente(...).

*A suplicante é doméstica, pessoa humilde, se dirigiu à Previdência Social para regularizar sua situação referente aos recolhimentos da inscrição de nº 1.140.414-607-0 como doméstica, pensando, mais tarde, em uma aposentadoria. Ocorre que a Suplicante foi surpreendida com a informação de que não poderia ter êxito nos seus recolhimentos, uma vez que, além de sua inscrição como doméstica existia no sistema uma inscrição em nome da autora, como empresária, e fora informada também, que se encontrava com enorme débito junto a Previdência Social, assim, como vários outros impostos em atraso, tendo sido encaminhada a JUCERJA para apurar os fatos, por ser uma empresária.*

A realidade, portanto, é que uma inscrição fraudulenta de MEI pode sim causar prejuízos, sérios prejuízos, às pessoas que tenham seus nomes indevidamente utilizados, caindo por terra o entendimento de que essas inscrições fraudulentas não teriam o condão de causar danos.

Até se entende o empenho do Comitê Gestor em prestigiar o princípio da celeridade, contudo, ao buscar esse desiderato, além de violar a lei, o referido órgão não se atentou para as conseqüências colaterais, como o grande prejuízo para a segurança da inscrição e os danos disso decorrente. Os princípios, quando aplicados, devem ser conformados com os outros princípios, a fim de que nenhum seja anulado<sup>3</sup> – no caso, a questão da segurança foi totalmente desconsiderada em favor da celeridade, o que não se afigura jurídico.

Nesse contexto, observe-se que a LC 123 não impede que a inscrição do MEI seja realizada inteiramente por meio eletrônico, hipótese em que preenchimento do formulário, neste caso, poderia ser feito diretamente na *internet* com a aposição de assinatura digital, conforme já regulamentado pelo DNRC,

---

<sup>3</sup> Este é o posicionamento da melhor doutrina:

**“Princípio da concordância prática ou da harmonização**

Intimamente ligado ao princípio da unidade da Constituição, que nele se concretiza, o princípio da *harmonização* ou da *concordância prática* consiste, essencialmente, numa recomendação para que o aplicador das normas constitucionais, em se deparando com situações de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adote a solução que otimize a realização de todos eles, mas ao mesmo tempo não acarrete a negação de nenhum.

(MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 136).



através da IN nº 109, de 28 de outubro de 2008<sup>4</sup>, ou mesmo através de funcionário que identifique o MEI, presencialmente, no momento da inscrição.

Desse modo, é forçoso concluir pela ilegalidade da Resolução CGSIM nº 16, no ponto abordado, uma vez que se encontra em contradição com a Lei Complementar nº 123, que lhe é hierarquicamente superior.

Registre-se, ainda, que alterações atinentes à matéria de Direito Comercial dependem de lei, cuja competência legislativa é privativa da União, conforme o disposto no art. 22, I, da CF/88.

## **CONCLUSÃO**

Do exposto, considerando que a LC 123 é clara ao determinar a assinatura no formulário de inscrição do MEI, e que o Resolução CGSIM nº 16, que lhe é hierarquicamente inferior, viola essa determinação, solicitamos seja revisto o posicionamento do DNRC sobre a matéria, inclusive, se for necessário, com prévia manifestação da Advocacia Geral da União, através de consulta ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, evitando-se, com isso, que o sistema nacional de registro atue de forma ilegal, causando sérios prejuízos à segurança do sistema e para as pessoas cujos nomes venham a ser utilizados em inscrições irregulares.

Rio de Janeiro, 11 de março de 2010.

**Gustavo Tavares Borba**  
**Procurador Regional da JUCERJA**

---

<sup>4</sup> § 3º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

XI assinatura digital: a forma de identificação inequívoca do signatário mediante assinatura com utilização de certificado digital, emitido por entidade credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICPBrasil).