

O LIMITE DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE DE REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL E ATIVIDADES AFINS

The limit of responsibility of commercial register public agent and related activities

Leandro Américo Braz¹

SUMÁRIO

Introdução. 1. Panorama atual da legislação de registro público mercantil. 1.1. A competência do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – Drei. 1.2. A competência das juntas comerciais dos estados da Federação. 2. A competência e responsabilidade dos agentes públicos de registro público mercantil. 2.1. Quem se enquadra como agente público de registro público mercantil? 2.2. A responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado. 2.3. Os limites da responsabilidade do agente público de registro mercantil. 2.4. A jurisprudência e os limites da responsabilidade dos agentes públicos de registro mercantil. Conclusão. Referências.

RESUMO

O tema central do presente artigo está delimitado ao limite da responsabilidade do agente de registro público mercantil, diante das decisões judiciais que, por vezes, extrapolam as competências legais do agente público, com condenações por danos morais e responsabilidade civil, sendo apresentado um contraponto da doutrina e da jurisprudência na responsabilidade da atividade do registro do comércio.

Palavras-chave: Direito administrativo. Direito comercial. Responsabilidade. Agente público. Registro público mercantil.

ABSTRACT

The central theme of this article is delimited in the limit of responsibility of the commercial registry agent, faced with the judicial decisions that sometimes goes beyond the legal powers of the public agent, with condemnations for moral damages and civil liability, being presented a counterpoint in the legal literature and case law in the responsibility of the activity of commercial registry.

Keywords: Administrative law. Commercial law. Responsibility. Public agent. Public commercial registry.

INTRODUÇÃO

O comércio no Brasil e no mundo tem expandido de maneira crescente com as inovações tecnológicas, como a internet, que facilitaram as relações negociais de diferentes áreas do mercado. Tais avanços tecnológicos resultaram na expansão de novas empresas registradas nas Juntas Comerciais. Desse crescimento, existem questões que ainda não são amplamente debatidas, como a origem das diversas empresas que atuam no mercado, a formalização de sua existência, a regulação das atividades

¹ Advogado. Assessor-técnico de Registro Público Mercantil na Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade de São Paulo – PUC/SP. Especialista em Direito do Estado, pós-graduado pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo – ESPGE.

comerciais, e quem é o agente que realiza o primeiro passo para formalizar as empresas no mercado junto ao registro público mercantil e atividades afins.

As Juntas Comerciais dos Estados possuem papel fundamental na abertura, registro de atividades e alterações contratuais, bem como a extinção, distrato, cancelamento ou encerramento de empresários e outros tipos societários, na inscrição ou destituição de leiloeiros oficiais, tradutores, trapicheiros e armazéns gerais, mantendo a formalização do registro do comércio do início ao fim de suas atividades empresariais, gerando publicidade das atividades e segurança jurídica ao mercado, garantindo a terceiros informações essenciais quando a intenção é fazer negócios com tais empresas.

A responsabilidade do agente público de registro público mercantil é questão pouco debatida e que tem finalidade essencial para a criação de empresas e a manutenção de negócios no mercado. Surgem assim, diversas questões que englobam a responsabilidade do agente público de registro público mercantil na análise formal dos requisitos que validam legalmente a existência da empresa. Como exemplo de questionamento, quais seriam os documentos que o agente tem o dever legal de analisar? Qual seria o limite da atuação do agente que analisa as constituições, contratos sociais e alterações contratuais, sem intervir diretamente na vontade dos sócios? Seria o agente de registro público mercantil responsável pela análise de assinaturas dos sócios nos atos apresentados a registro? Existe a previsão legal para o agente público realizar perícia grafotécnica, a fim de garantir que são realmente os sócios que assinam o referido documento levado a registro? Existe responsabilidade do agente público no registro de documentos fraudados por terceiros de má-fé?

A Lei federal nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, regula a forma e os procedimentos que deverão ser observados em todo o território nacional no exercício do registro público mercantil e atividades afins, com o intuito de dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos das empresas mercantis, apresentando os limites do registro público mercantil. Entretanto, apesar da referida legislação pontuar os limites de atuação e responsabilidade das Juntas Comerciais e seus agentes, tem o Poder Judiciário brasileiro, em diversas demandas judiciais, guinado para entendimentos diversos, gerando muitas vezes instabilidade no registro público mercantil, impactando na formação de consolidação de jurisprudência pacífica a respeito da questão.

Por vezes, o Poder Judiciário, no sentido de manter a hegemonia do mercado e a garantia constitucional da livre iniciativa e do livre comércio, acaba por ultrapassar os limites legais da legislação específica de registro mercantil, demandando por decisões judiciais para que as Juntas Comerciais e seus servidores procedam atos empresariais que não correspondem a sua atividade fim. A título de exemplo, determinações judiciais que solicitam o registro de alterações contratuais sem assinatura dos sócios, realização de alterações contratuais por ordem judicial com mudança de dados da empresa (mudança de endereço da sede, sócios, capital social, denominação social, tipo jurídico) ou até

mesmo o registro de alterações contratuais que nunca foram levadas a registro na Junta Comercial pelos sócios e que foi reconhecida como válida no Poder Judiciário.

O propósito deste artigo não é analisar se foram corretas ou não as decisões judiciais proferidas pelo Poder Judiciário brasileiro, e sim analisar perante as leis, instruções normativas, doutrina e jurisprudência os limites da responsabilidade dos agentes públicos de registro público mercantil. Indagando ainda, se estaria, perante a legislação vigente, o agente público absolutamente imune a eventual responsabilidade civil na condução das atividades de registro público mercantil? O cerne da questão será explorado a seguir.

1. PANORAMA ATUAL DA LEGISLAÇÃO DE REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL

Diante da atual legislação, respeitando a hierarquia das leis, temos a previsão das Juntas Comerciais na Constituição Federal de 1988, conforme preceitua o art. 24, inciso III, estabelecendo que à União, aos estados e ao Distrito Federal compete legislar sobre as juntas comerciais:

Art. 24. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

III - juntas comerciais²;

A partir do marco constitucional, cabe à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre as juntas comerciais, surgindo a Lei Federal nº 8.934/94 que regula as juntas comerciais de cada unidade Federativa, por meio do órgão superior federal denominado Departamento Registro Empresarial e Integração – Dre³, atualmente vinculado ao Ministério da Economia, nos termos do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, artigo 2º, alínea “h”, item 2.2.

1.1. A competência do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – Dre.

Dentro da organização do registro público mercantil previsto na Lei nº 8.934/96, o registro mercantil será exercido de maneira uniforme, harmônica e interdependente, pelo Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (Sinrem), composto pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – Dre, como órgão central

² BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

³ BRASIL. Lei federal nº 13.833, de 4 de junho de 2019. Dispõe sobre a transferência, da União para o Distrito Federal, da Junta Comercial do Distrito Federal e das atividades de registro público de empresas mercantis e atividades afins no Distrito Federal; e altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o registro público de empresas mercantis e atividades afins. Art. 3º, inciso I.

do Sinrem, com as funções de supervisora, orientadora, coordenadora e normativa na área técnica e supletiva, na área administrativa. Sendo desempenhadas pelas juntas comerciais as funções executora e administrativa dos serviços de registro.

Assim, a responsabilidade técnica e normativa é da União Federal, pelo trabalho desempenhado pelo Drei na edição de instruções normativas que regulamentam as hipóteses de análise e arquivamento de atos empresariais apresentados para registro nas Juntas Comerciais.

Nas competências atribuídas pelo artigo 4º da Lei federal nº 8.934/94, de Registro Público Mercantil, ao Departamento de Registro Empresarial e Integração – Drei, estão as seguintes: supervisionar e coordenar, no plano técnico, os órgãos incumbidos da execução dos serviços de registro público de empresas mercantis e atividades afins; estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais do registro público de empresas mercantis; solucionar dúvidas ocorrentes na interpretação das leis, regulamentos e demais normas relacionadas com o registro de empresas mercantis, baixando instruções para esse fim; 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; exercer ampla fiscalização jurídica sobre os órgãos incumbidos do registro público de empresas, 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; estabelecer normas procedimentais de arquivamento de atos de firmas mercantis individuais e sociedades de qualquer natureza; 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; prestar colaboração técnica e financeira às juntas comerciais para a melhoria dos serviços pertinentes ao registro público de empresas; organizar e manter atualizado o cadastro nacional das empresas mercantis em funcionamento no País, com a cooperação das juntas comerciais; 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; promover e elaborar estudos e publicações e realizar reuniões sobre temas pertinentes ao registro público de empresas mercantis e atividades afins.⁴

Assim, conforme inciso V, do artigo 4º da Lei nº 8.934/94, cabe ao Drei fiscalizar a qualquer tempo as funções das juntas comerciais e de seus servidores no desempenho do registro público mercantil e atividades afins, não podendo se eximir

⁴ BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18934.htm>.

de fiscalizar as atividades em todo o território nacional, com o intuito de prevalecer a padronização técnica e normativa em todo Brasil.

No uso de suas atribuições, o Drei está na posição de guardião da legislação do registro público mercantil, contra abusos e infrações das referidas normas, podendo requerer tudo que se afigurar necessário para o estrito cumprimento da legislação, até mesmo a representação extrajudicial ou judicial de estados e juntas comerciais que desobedeçam as normas com o intuito de modificar a legislação, ilicitamente, cometer infrações, ou legislar apenas em prol do seu Estado, haja vista a subordinação técnica das juntas comerciais estaduais ao Drei e uniformização do registro mercantil da federação, respeitando o princípio da equidade e legalidade.

Importante destacar a bandeira que tem levantado o Drei, dentro de suas competências e responsabilidades, a política de desburocratização e simplificação do registro, com projetos de revisão legislativa que imperam em facilitar a criação de novas empresas e negócios, gerando maior circulação de produtos e serviços, gerando, conseqüentemente, empregos e uma melhor economia. Conforme preceituado na Constituição Federal, em seu artigo 170, parágrafo único, que é “assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”⁵, nada mais justo que exista um órgão garantidor deste princípio, no sentido de criar políticas públicas que facilitem a atividade econômica para a população, incentivando e aumentando o número de negócios com menos burocracia e intervenção estatal.

Cumprir ressaltar ainda, a responsabilidade adquirida pelo Drei e juntas comerciais em melhorar o *ranking* do Brasil no tempo despendido pelos empresários e sócios para constituir uma empresa com relação a outros países do mundo, com intuito de comprovar que o Brasil está trabalhando na simplificação e desburocratização dos registros empresariais, com o propósito de atrair mais investidores estrangeiros para o Brasil. Conforme relatório *Doing Business 2020*⁶ do *World Bank Group* (Banco Mundial), o Brasil se apresenta na 124ª posição de 190 países, ficando abaixo de Lesoto (122ª) e Senegal (123ª), e acima de Paraguai (125ª) e Argentina (126ª), figurando em última posição a Somália em 190ª. Assim, muito trabalho ainda a ser desenvolvido para melhorar a posição brasileira, melhorando a capacidade de recepção de recursos estrangeiros na abertura de novas empresas e melhorando as exportações e as relações comerciais.

⁵ BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 170, parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

⁶ World Bank.2020. *Doing Business 2020*. Washington, DC: World Bank. DOI:10.1596/978-1-4648-1440-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. p. 4 (<www.doingbusiness.org>)

1.2. A competência das juntas comerciais dos estados da Federação

Já a competência das juntas comerciais está prevista na Lei federal nº 8.934/94, em seu art. 8º, que prevê: além de executar os serviços previstos no art. 32 desta lei, incumbe elaborar a tabela de preços de seus serviços, observadas as normas legais pertinentes; processar a habilitação e a nomeação dos tradutores públicos e intérpretes comerciais; elaborar os respectivos Regimentos Internos e suas alterações, bem como as resoluções de caráter administrativo necessárias ao fiel cumprimento das normas legais, regulamentares e regimentais; expedir carteiras de exercício profissional de pessoas legalmente inscritas no registro público de empresas mercantis e atividades afins; bem como, promover o assentamento dos usos e práticas mercantis.⁷

Inserem-se no rol de competências legais das juntas comerciais, os serviços previstos no art. 32 da Lei nº 8.934/94, que dimensiona e estabelece o registro empresarial, compreendendo como registro:

(...) a matrícula e seu cancelamento: dos leiloeiros, tradutores públicos e intérpretes comerciais, trapicheiros e administradores de armazéns-gerais; 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 a 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.⁸

A legislação que compreende os limites das competências do Departamento Nacional de Registro Empresarial e das Juntas Comerciais é de fundamental importância para definir e estabelecer os limites de atuação do agente de registro público mercantil e suas competências legais e responsabilidade.

No prisma da competência da Junta Comercial em relação aos atos societários e empresariais apresentados para registro, o art. 40 da Lei nº 8.934/94, delimita que todos os atos apresentados para registro deverão seguir as formalidades legais, que serão objeto de exame dos órgãos de registro, mantendo a equidade nas análises dos documentos apresentados em todos os órgãos de registro da federação:

⁷ BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18934.htm

⁸ Id. 7.

Art. 40. Todo ato, documento ou instrumento apresentado a arquivamento será objeto de exame do cumprimento das formalidades legais pela Junta Comercial.

§ 1º – Verificada a existência de vício insanável, o requerimento será indeferido; quando for sanável, o processo será colocado em exigência.

§ 2º – As exigências formuladas pela junta comercial deverão ser cumpridas em até 30 (trinta) dias, contados da data da ciência pelo interessado ou da publicação do despacho.

§ 3º – O processo em exigência será entregue completo ao interessado; não devolvido no prazo previsto no parágrafo anterior, será considerado como novo pedido de arquivamento, sujeito ao pagamento dos preços dos serviços correspondentes.⁹

Portanto, o art. 40 da Lei nº 8.934/94 define um limite importante na responsabilidade do agente público de registro mercantil em apenas examinar o cumprimento das formalidades legais do instrumento apresentado a arquivamento. Na inteligência da legislação, cabe à Junta Comercial e seus servidores apenas a análise da forma do ato apresentado pelos sócios ou empresários, com o intuito de registro no acervo registral. Caso não apresente as formalidades legais necessárias para registro ou vício sanável, poderá a Junta Comercial exarar exigência para que no prazo de 30 dias o interessado saneie a inconsistência, reapresentando o documento para arquivamento no registro público mercantil.

Importante consignar que a legislação não autoriza a Jucesp a promover alterações contratuais que não provenham de atos de vontade entre as partes, devendo sempre seus sócios ou representantes legais promover os instrumentos a serem registrados, na preservação da manifestação da vontade dos empresários.

À Junta Comercial cabe registrar tais atos, nos termos do artigo 1º, I, do Decreto nº 1.800/1996, com o intuito de: “I - dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos das empresas mercantis, submetidos a registro na forma da lei”.

Fica estabelecida pela Lei federal nº 8.934/94, em seu artigo 41, a análise dos documentos societários por decisão colegiada pelas juntas comerciais, dentro das seguintes competências:

Art. 41. Estão sujeitos ao regime de decisão colegiada pelas juntas comerciais, na forma desta lei:

I - o arquivamento:

⁹ BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18934.htm>.

- a) dos atos de constituição de sociedades anônimas, bem como das atas de assembleias gerais e demais atos, relativos a essas sociedades, sujeitos ao registro público de empresas mercantis e atividades afins;
 - b) dos atos referentes à transformação, incorporação, fusão e cisão de empresas mercantis;
 - c) dos atos de constituição e alterações de consórcio e de grupo de sociedades, conforme previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;
- II - o julgamento do recurso previsto nesta lei.¹⁰

Todos os outros atos que não estão presentes no artigo 41 da Lei 8.964/94, serão de competência do Presidente da Junta Comercial e dos servidores habilitados para desenvolver a atividade do registro público mercantil e atividades afins, nos termos que dispõe do artigo 42, que delimita sua competência. Assim, os atos do registro público mercantil serão objeto de decisão singular proferida pelo presidente da Junta Comercial, por vogal ou servidor que possua comprovados conhecimentos em Direito Comercial e Registro de Empresas Mercantis.¹¹

Portanto, em linhas gerais, os limites da responsabilidade dos agentes do registro público mercantil atuantes nas Juntas Comerciais repousa na análise das formalidades dos documentos apresentados ao registro pelos sócios ou empresários, que dentro das conformidades legais, será deferido e registrado no acervo da Junta Comercial, dando garantia, publicidade, segurança jurídica, e eficiência ao ato no registro público mercantil.

Na mesma linha do Drei, as juntas comerciais, além de desenvolverem atividade crucial para a regularização das empresas e segurança jurídica das atividades perante terceiros, também desenvolve políticas públicas de desburocratização e simplificação dos registros, sistemas com base de dados mais acessíveis e com melhor qualidade de digitalização dos documentos, sistemas de registro mercantil digital para abertura, alteração e encerramento de empresários e sociedades, diminuindo o tempo de registro e integrando os demais órgãos públicos essenciais para a abertura de empresa (Prefeituras, Corpo de Bombeiros, Receita Federal, Secretaria da Fazenda, etc.), reduzindo os custos de abertura e trazendo eficiência dos serviços públicos de registro mercantil com agilidade e segurança jurídica das informações.

¹⁰ *Id.* 9.

¹¹ *Id.* 10.

2. A COMPETÊNCIA E RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS DE REGISTRO PÚBLICO MERCANTIL

2.1. Quem se enquadra como agente público de registro público mercantil?

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

(...) os órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertence.¹²

E na sequência do raciocínio ensina que, “agentes públicos são considerados todas as pessoas físicas incumbidas, definitivamente ou transitatoriamente, do exercício de alguma função estatal.¹³

Na lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a expressão agentes públicos:

(...) é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.¹⁴

Conclui ainda que qualquer um que desempenhe as funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público.¹⁵

Assim, por definição, cada órgão de registro público mercantil por lei própria, define as competências desempenhadas pelos seus agentes públicos, por meio de cargo, emprego e função, mudando a nomenclatura do cargo conforme atividade técnica desempenhada.

Da análise da legislação do registro público mercantil, tanto Lei nº 8.964/94 e Decreto nº 1.800/96, temos diversos agentes públicos de registro mercantil, que designados pelo governador ou pelo presidente da Junta Comercial, têm por atividade fim o serviço no registro mercantil e atividades afins.

Deste modo, na estrutura básica das juntas comerciais temos como agentes públicos de registro público mercantil o presidente da Junta Comercial, o Plenário, as Turmas de Vogais, a Secretaria-Geral, os procuradores e assessores técnicos do registro público ou analistas do registro público, devendo ser bacharéis em Direito, economistas, contadores ou administradores, conforme previsão

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 67.

¹³ *Id.* 12. p. 74.

¹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 238.

¹⁵ *Id.* 14.

do artigo 9º da Lei nº 8.934/94, e nos mesmos termos, regulamentado no artigo 8º, do Decreto nº 1.800/96.

Assim conforme prevê o referido art. 8º, a estrutura básica das juntas comerciais dos estados são formadas pelos seguintes órgãos: Presidência, como órgão diretivo e representativo; Plenário, como órgão deliberativo superior; Turmas, como órgãos deliberativos inferiores; Secretaria-Geral, como órgão administrativo; Procuradoria, como órgão de fiscalização e de consulta jurídica. As Juntas Comerciais poderão ter uma Assessoria Técnica, com a competência de examinar e relatar os processos de registro público de empresas mercantis e atividades afins a serem submetidos à sua deliberação, cujos membros deverão ser bacharéis em Direito, economistas, contadores ou administradores. As juntas comerciais, por seu Plenário, nos termos da legislação estadual respectiva, poderão criar delegacias (escritórios regionais ou postos de atendimento), como órgãos subordinados, para exercerem, em suas jurisdições, as atribuições de autenticar instrumentos de escrituração das empresas e dos agentes auxiliares do comércio e de decidir sobre os atos submetidos ao regime de decisão singular, proferida por servidor público com comprovado conhecimento em Direito Empresarial e nos serviços de registro público de empresas mercantis e atividades afins. Ficam preservadas as competências das atuais Delegacias.¹⁶

Os presidentes e vice-presidentes das juntas comerciais são nomeados para cargos em comissão pelos governadores de cada estado, conforme artigo 22, da Lei nº 8.964/96.

Aos presidentes, cabem além de dirigir e representar extrajudicialmente e judicialmente a Junta Comercial, ainda, dar posse aos vogais e suplentes e convocar e presidir as sessões plenárias, conforme artigo 25, do Decreto nº 1.800/96, possuindo competência originária para: encaminhar à deliberação do Plenário os casos de que trata o art. 18; superintender os serviços da Junta Comercial; julgar, originariamente, os atos de registro público de empresas mercantis e atividades afins, sujeitos ao regime de decisão singular; determinar o arquivamento de atos, mediante provocação dos interessados, nos pedidos não decididos nos prazos previstos neste Regulamento; assinar deliberações e resoluções aprovadas pelo Plenário; designar vogal ou servidor habilitado para proferir decisões singulares; velar pelo fiel cumprimento das normas legais e executivas; cumprir e fazer cumprir as deliberações do Plenário; - orientar e coordenar os serviços da Junta Comercial por meio da Secretaria-Geral; abrir vista à parte interessada e à Procuradoria e designar vogal relator nos processos de recurso ao Plenário; propor ao Plenário a criação de Delegacias; submeter a tabela de preços dos serviços da Junta Comercial à deliberação do Plenário; encaminhar à Procuradoria os

¹⁶ BRASIL. Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996. Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1800.htm>.

processos e matérias que tiverem de ser submetidos ao seu exame e parecer; baixar Portarias e exarar despachos, observada a legislação aplicável.¹⁷

Logicamente, por legislação estadual que rege internamente os órgãos de decisão colegiada e singular, na prestação da atividade fim de análise para indeferimento ou deferimento dos atos societários e empresariais, os assessores técnicos ou analistas que proferem as decisões singulares, bem como, os vogais nas decisões colegiadas das Turmas, são os que desenvolvem a atividade de verificação dos requisitos legais básicos para deferimento do registro empresarial, para posterior arquivamento dos atos societários pelos demais servidores responsáveis pelo registro por função delegada/designada pelo presidente da Junta Comercial.

No intuito de acompanhar a quantidade e volume dos atos mercantis apresentados para registro nas juntas comerciais, não caberia ao presidente como personificação física única, exercer a análise e exame do montante global de todos os documentos a serem registrados, assim a delegação e designação da função é previsão legal, no intuito de prestar célere análise técnica dos documentos a serem registrados, em respeito aos princípios da celeridade e eficiência.

Portanto, a análise dos instrumentos de constituição, alteração, transformação, distrato social e encerramento de empresário e demais atos societários e empresariais, dependentes de análise da assessoria técnica para posterior registro, no sentido de avaliar a legalidade e validade conforme os requisitos das Instruções Normativas do Drei para promover os registros dos atos, possui no serviço público do registro mercantil grande responsabilidade por parte dos assessores e vogais.

O erro, omissão, ilegalidade na análise dos documentos apresentados a registro na Junta Comercial podem causar graves consequências na relação e natureza societária e empresarial das empresas mercantis. Assim, a avaliação da legalidade dos atos mercantis, a exigência formulada pelos assessores técnicos e vogais em documentos que são apresentados a registro sem a correta instrução e legalidade, resulta na preservação da segurança jurídica para os empresários e sócios no sentido de garantir que seja registrada a real vontade das partes no registro mercantil, preservando a fonte real da informação e garantindo a chancela da legalidade no instrumento arquivado no registro público de empresas mercantis.

Importante frisar, que o contrato social de sociedade ou requerimento de abertura de empresário representa a manifestação dos titulares em criar uma empresa, gerando personalidade jurídica no ato de seu registro nas juntas comerciais. Portanto, a manifestação da vontade da parte constante do pedido ou a preservação do teor do contrato social pactuado entre as partes é de dever e responsabilidade do registro público mercantil, que procede ao arquivamento das informações do documento nos

¹⁷ BRASIL. Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996. Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1800.htm>.

mesmos termos apresentados pelo titular da empresa, garantindo segurança jurídica e publicidade para que produza efeitos a terceiros.

Destarte, revelada a importância da transferência da informação apresentada pelos sócios ou empresários no documento levado ao registro, na preservação da autonomia da vontade das partes participantes dos atos e contratos mercantis, para assim atingir os registros das empresas de forma coesa, legal e idêntica à real relação comercial e empresarial emanada do ato registrado. Evidente, portanto, a necessária obediência aos requisitos legais para arquivamentos de atos como transformação, cisão, fusão, incorporação, falência, dissolução parcial ou total, encerramento ou distrato social da atividade empresarial, exemplos, que não englobam todos os tipos de registro mercantil, mas que devem respeitar a legislação pátria para seu registro, respeitando a Constituição Federal, Código Civil, Lei das Sociedades Anônimas e a presente legislação específica de registro público mercantil e instruções normativas do Drei.

Outras atividades de grande responsabilidade no registro público mercantil, está presente no desempenho da Secretaria-Geral, conforme previsão do artigo 26 da Lei 8.934/94, competindo-lhe a execução dos serviços de registro e de administração da junta.¹⁸

Regulamentado pelo artigo 28, do Decreto nº 1.800/96, incumbe ao secretário-geral supervisionar, coordenar e fiscalizar a execução dos serviços de registro e de administração da Junta Comercial, bem como, realizar atividade administrativa essencial ao registro público mercantil, como recebimento da via original da parte, logística interna para distribuição da análise da assessoria técnica (decisão singular ou colegiada) ou análise da Presidência ou Procuradoria, devolução do documento com exigência ou deferimento do documento para arquivamento, perfuração com o logo da Junta Comercial, digitalização e guarda da imagem em via digital em servidor de banco de dados e guarda permanente da via física do documento, com a preservação da informação e segurança jurídica do registro, contendo a etiqueta de registro com a chancela e assinatura do secretário-geral.

Além disso, compete ao secretário-geral exercer o controle sobre os prazos recursais e fazer incluir na pauta das sessões os processos de recursos a serem apreciados pelo Plenário, solicitando ao presidente a convocação de sessão extraordinária, quando necessário; despachar com o presidente e participar das sessões do Plenário; baixar ordens de serviço, instruções e recomendações, bem como exarar despachos para execução e funcionamento dos serviços a cargo da Secretaria-Geral; assinar as certidões expedidas ou designar servidor para esse fim; elaborar estudos de viabilidade de criação de Delegacias (Postos ou escritórios regionais de atendimento); elaborar estudos sobre a tabela de preços dos serviços da Junta Comercial;

¹⁸ BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18934.htm>.

visar e controlar os atos e documentos enviados para publicação no órgão de divulgação determinado em portaria do presidente; colaborar na elaboração de trabalhos técnicos promovidos pelo Drei; e praticar os atos que estiverem no âmbito de suas competências e de outras que vierem a ser atribuídas por lei ou normas federais, estaduais ou distritais.¹⁹

Dentro da estrutura das juntas comerciais, o rol de competências da Procuradoria esta prevista no artigo 28, da Lei nº 8.934/94, nos seguintes termos:

Art. 28. A procuradoria tem por atribuição fiscalizar e promover o fiel cumprimento das normas legais e executivas, oficiando, internamente, por sua iniciativa ou mediante solicitação da presidência, do plenário e das turmas; e, externamente, em atos ou feitos de natureza jurídica, inclusive os judiciais, que envolvam matéria do interesse da junta.²⁰

A Procuradoria das Juntas Comerciais, além de participar das sessões do Plenário na precípua finalidade de garantir a legalidade e perfeita execução dos trabalhos, incumbe fiscalizar o cumprimento das normas legais e executivas em matéria de registro público de empresas mercantis e atividades afins nas juntas comerciais, emitindo pareceres jurídicos com o intuito de alinhar procedimentos técnicos nos termos da legislação específica, e sanar qualquer dúvida jurídica ou legal indagada pela Administração Pública, e para isso, poderá requerer diligências e promover responsabilidade perante os órgãos e poderes competentes, conforme artigo 30, da Lei nº 1.800/96, como ainda, recorrer ao Plenário de decisão singular ou de Turma, em matéria de registro público de empresas mercantis e atividades afins; praticar os atos que estiverem no âmbito de suas competências e de outras que vierem a ser atribuídas por leis ou normas federais, estaduais ou distritais. E externamente, compete officiar junto aos órgãos do Poder Judiciário, nas matérias e questões relacionadas com a prática dos atos de registro público de empresas mercantis e atividades afins; recorrer ao Drei das decisões do Plenário, em matéria de registro público de empresas mercantis e atividades afins; e colaborar na elaboração de trabalhos técnicos promovidos pelo Drei.²¹

Cabe ainda destacar a atividade das juntas comerciais na autenticação dos instrumentos de escrituração das empresas registradas e dos agentes auxiliares do comércio, relativa a matrícula e cancelamento de leiloeiros, tradutores públicos e

¹⁹ BRASIL. Art. 28 do Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996. Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1800.htm>.

²⁰ *Id.* 18.

²¹ BRASIL. Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996. Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1800.htm>.

intérpretes comerciais, administradores de armazéns-gerais e trapicheiros, nos termos do artigo 32 do Decreto nº 1.800/96.

Traçada as competências das diferentes funções dos agentes públicos do registro mercantil, facilita esclarecer os limites da responsabilidade do agente público de registro mercantil partindo do limite de suas atribuições previstas na disposição legal das suas atividades.

2.2. A responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado

Os poderes e deveres do administrador público são definidos em lei, investidos pela legalidade e competência decisória. É considerado autoridade na gestão da coisa pública, com responsabilidades próprias de suas atribuições e funções legais.²²

Seguindo a lição de Hely Lopes Meirelles:

Cada agente administrativo é investido da necessária parcela de poder público para o desempenho de suas atribuições. Esse poder é de ser usado normalmente, como atributo do cargo ou da função, e não como privilégio da pessoa que o exerce. É esse poder que empresta autoridade ao agente público quando recebe da lei competência decisória e força para impor suas decisões administrativas. Por isso mesmo, o agente, quando despido de função ou fora do exercício do cargo, não pode usar da autoridade pública, nem invocá-la ao talante de seu capricho para superpor-se aos demais cidadãos.(...)²³

O uso dos poderes atribuídos pelo agente público na investidura do cargo ou função é um poder-dever, devendo apenas ser utilizado por previsão legal e no estrito fito de atingir e alcançar o interesse da coletividade. O abuso do poder, abuso de autoridade, ilegalidade poderá ser punido conforme a Lei nº 4.898, de 9/12/1965, referente à responsabilidade dos servidores.²⁴

Assim o poder de agir do agente público deve estar sempre revestido pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em prol da comunidade. Carlos Maximiliano sustenta que *para a autoridade, que tem prerrogativa de ajuizar, por alvedrio próprio, da oportunidade e dos meios adequados para exercer as suas atribuições, o poder se resolve em dever.*²⁵

Portanto, a liberdade de atuação do agente público está estritamente ligada aos limites e competências da lei para a prática de seus atos na gestão da Administração Pública.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 104.

²³ *Id.* 22 p. 104.

²⁴ *Id.* 22. p. 105.

²⁵ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 6. ed., São Paulo: Freitas Bastos, 1925, p. 288, *apud* Hely Lopes Meirelles, 2010, p. 105.

A Administração Pública, quando ultrapassar os limites da lei ou se omitir na aplicação da mesma, causando danos a terceiros, pode ser responsabilizada na via judicial, cabendo o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa do agente público.

A Constituição Federal preceitua no artigo 37, § 6º que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º – As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.²⁶

No mesmo sentido, o Código Civil de 2002 em seu artigo 43, preceitua que:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.²⁷

Nos ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a Constituição Federal e o Código Civil evidenciam claramente a responsabilidade objetiva do Estado, que se pauta na obrigação de indenizar alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito do Estado que produziu dano ou lesão a outrem.²⁸ Para configurar a responsabilidade civil do Estado basta relação causal entre o comportamento e o dano, ou seja, o nexo causal entre a conduta e o dano causado pela Administração Pública no desempenho de suas funções.

Do Direito Francês, surge a tese da responsabilidade pelo *risco administrativo*²⁹, que se baseia no risco da atividade desempenhada pela administração pública, que pode gerar risco aos agentes da administração ou danos causados por coisas perigosas (explosivos em obras públicas, linhas de transmissão, etc.). Na lição de Celso Antônio, “*seria os casos de responsabilidade sem qualquer culpa ou deficiência do*

²⁶ BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

²⁷ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>.

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 979-980.

²⁹ *Idem* 28, p. 980.

serviço, mas que não procedem do risco administrativo”³⁰. Cabe enfatizar, que devem ser afastadas da responsabilidade objetiva do Estado as hipóteses em que os prejuízos são causados por atos praticados pela própria vítima ou terceiros, bem como, casos fortuitos ou de força maior, como fenômenos da natureza.

Já a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado se pauta na obrigação de indenizar alguém por um ato culposo ou doloso do agente público com a intenção de causar dano a outrem ou em deixar de impedir a prática lesiva. Na lição de Celso Antônio, (...) *para sua deflagração não basta a mera objetividade de um dano relacionado com um serviço estatal. Cumpre que exista algo mais, ou seja, culpa (ou dolo), elemento tipificador da responsabilidade subjetiva*³¹.

Ainda na lição de Celso Antônio, cumpre abordar a responsabilidade por “falta de serviço”, falha do serviço ou culpa do serviço (*faute du service*), modalidades de responsabilidade subjetiva porque baseada na culpa ou dolo, não se enquadrando na responsabilidade objetiva³², na mesma linha do que ensina Oswaldo Aranha Bandeira de Mello³³. A *faute du service* para que seja operante, necessariamente deve ser admitida a “presunção de culpa”, no sentido de demonstrar que o serviço se operou abaixo dos padrões devidos, ou seja, com negligência, imperícia ou imprudência, portanto, com culpa.³⁴

Interessante ainda destacar, que a teoria da *faute du service* do Direito francês tem por tradução a palavra “*faute*” como “culpa”, entretanto, ao se adotar a expressão “*faute*” no Brasil, foi inadequadamente trazida como “falta”, conforme leciona o professor Celso Antônio, o que levou a teoria da *falta do serviço*, conduta do agente público fora dos padrões normais de diligência, prudência ou perícia, que ainda se enquadra em culposa, permanecendo na esfera da responsabilidade subjetiva³⁵.

Cabe ao caso a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

O Estado causa danos a particulares por ação ou por omissão. (...) quando a conduta estatal for omissiva, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. (...) Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos.³⁶

³⁰ *Idem* 28, p. 980.

³¹ *Idem* 28, p. 978.

³² *Idem* 28, p. 977.

³³ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. V. II, Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 482 e 483.

³⁴ *Idem* 28, p. 978.

³⁵ *Idem* 28, p. 978.

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 26. ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 567.

Superada as questões da responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado e algumas das suas teorias, o fundamental para o estudo é definir em linhas gerais que na responsabilidade objetiva do Estado é necessária a ocorrência de um dano a outrem em decorrência de uma ato lícito ou ilícito da administração pública. Já na responsabilidade civil objetiva do Estado, necessária a comprovação da conduta do agente com culpa, intenção de dolo e culpa, no ato lesivo ocasionado a outrem.

2.3. Os limites da responsabilidade do agente público de registro mercantil

No registro público mercantil, a legislação específica que regula as atividades comerciais, ou seja, a Lei nº 8.964/94 e Decreto nº 1.800/96 delineiam com especial atenção as competências e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo registro público mercantil.

A Junta Comercial e aos agentes públicos do registro público, conforme artigo 8º e 32 da Lei nº 8.964/94 e regulamentação do Decreto nº 1800/96 (Redação atualizada pelo Decreto nº 10.179/2019), tem competência regulada conforme artigo 7º, já apresentado em capítulo anterior e artigo 32º, que estabelece que o registro público de empresas mercantis e atividades afins compreende a matrícula e seu cancelamento, de: a) leiloeiros oficiais; b) tradutores públicos e intérpretes comerciais; c) administradores de armazéns-gerais; d) trapicheiros; o arquivamento: a) dos atos constitutivos, alterações e extinções de empresário individual; b) das declarações de microempresas e de empresas de pequeno porte; c) dos atos constitutivos e das atas das sociedades anônimas, bem como os de sua dissolução e extinção; d) dos atos constitutivos e respectivas alterações das demais pessoas jurídicas organizadas sob a forma empresarial, e de sua dissolução e extinção; e) dos documentos relativos à constituição, alteração, dissolução e extinção de cooperativas; f) dos atos relativos a consórcios e grupos de sociedades; g) dos atos relativos à incorporação, cisão, fusão e transformação de sociedades empresárias; h) de comunicação, conforme modelos aprovados pelo DREI, de paralisação temporária das atividades e de empresa que pretenda manter-se em funcionamento, no caso de, nessa última hipótese, não ter procedido a qualquer arquivamento na Junta Comercial no período de dez anos consecutivos; i) dos atos relativos a sociedades empresárias estrangeiras autorizadas a funcionar no País; j) das decisões judiciais referentes a empresas registradas; l) dos atos de nomeação de trapicheiros, administradores e fiéis de armazéns-gerais; m) dos demais documentos que, por determinação legal, sejam atribuídos ao registro público de empresas mercantis e atividades afins ou daqueles que possam interessar ao empresário ou à sociedade empresária; e a autenticação dos instrumentos de escrituração das empresas registradas e dos agentes auxiliares do comércio, na forma da lei específica.

A Junta Comercial tem por finalidade única e principal o registro de atos empresariais apresentados pelas partes, como atos constitutivos, alterações e extinção ou distrato social de sociedades ou ato de encerramento de empresários, bem como, matrícula e cancelamento de leiloeiros oficiais, tradutores públicos e intérpretes comerciais, administradores de armazéns-gerais e trapicheiros. Ou seja, compete registrar documentos já confeccionados pelas partes, sejam elas microempresário, empresário, sociedade, cooperativa ou atos dos profissionais auxiliares do comércio.

Clarividente que a Junta Comercial não redige ou confecciona os contratos societários ou atos empresariais; em nenhum momento tem autorização legal para participar do ato de vontade da elaboração de instrumento de constituição, alteração contratual de nenhuma empresa, na medida em que atua apenas e tão somente no registro público mercantil dos atos apresentados pelas partes para registro e arquivamento. Ou seja documentos apresentados pelo microempresário, empresário, sócio, administrador ou procurador com poderes específicos para efetuar o registro.

Os documentos apresentados para registro são analisados conforme as instruções normativas do DREI, analisando apenas os aspectos formais e requisitos legais dos documentos a serem apresentados para arquivamento no fôlio da sociedade, afetando sua ficha cadastral, que nada mais é que o resumo, o extrato das informações da empresa com o histórico dos arquivamentos já realizados.

Por muitas vezes, as juntas comerciais apresentam dois tipos de fichas cadastrais, a ficha cadastral atualizada e a ficha cadastral completa. A primeira apresenta a posição atualizada com as 5 (cinco) últimas alterações arquivadas no registro, mostrando a atual posição societária da empresa (denominação social, capital social, objeto social, endereço da sede, atuais sócios). Já a segunda, se denomina completa, pois apresenta o histórico integral dos registros da sociedade em ordem cronológica, apresentando na folha de rosto a primeira denominação da empresa, os primeiros sócios fundadores, o primeiro valor de capital social, objeto social e sede, refletindo a constituição da sociedade.

Assim a responsabilidade principal da Junta Comercial e dos agentes públicos do registro mercantil, se pauta em arquivar e registrar a idêntica e verídica informação apresentada nos documentos dos atos empresariais. A lei de registro público mercantil não permite a interferência da Junta Comercial na relação societária ou empresarial, não tendo competência para alterar cláusulas contratuais, excluir sócios, alterar denominação empresarial, endereço da sede, capital social ou encerrar as suas atividades, sem que seja apresentado o competente instrumento particular para o ato desejado pela parte.

Cumpra observar ainda, que a grande maioria dos processos administrativos e ações judiciais apresentadas por empresas são relativos a questões de conflitos entre sócios na situação empresarial e falsidades realizadas em atos contratuais, como falsidade de documentos pessoais dos sócios ou falsidade de assinatura.

No tocante a falsidades de assinaturas, as juntas comerciais e seus assessores técnicos não tem como finalidade a realização de perícia grafotécnica, já que não

possuem competência legal para realização de tal procedimento, bem como, cabe aos órgãos de investigação científica a perícia de documentos eivados de falsidade de assinatura pela Polícia Civil ou Instituto de Criminalística.

Conforme artigo 38 do Decreto nº 1.800/96, a responsabilidade dos documentos apresentados são das partes que apresentam para registro e quando apresentado por advogado ou contador, fica sob sua responsabilidade pessoal a autenticidade da cópia do documento, conforme § 2º do referido dispositivo:

Art. 38. A cópia de documento, autenticada na forma prevista em lei, dispensará nova conferência com o documento original. (Redação dada pelo Decreto nº 10.173, de 2019)

§ 1º – A autenticação do documento poderá ser realizada por meio de comparação entre o documento original e a sua cópia pelo servidor a quem o documento seja apresentado. (Incluído pelo Decreto nº 10.173, de 2019)

§ 2º – Fica dispensada a autenticação a que se refere o *caput* quando o advogado ou o contador da parte interessada declarar, sob sua responsabilidade pessoal, a autenticidade da cópia do documento. (Incluído pelo Decreto nº 10.173, de 2019)

Cabe ainda ressaltar, que é dispensada a apresentação de reconhecimento de firma nos atos levados a arquivamento, exceto quando se tratar de procuração ou documento oriundo do exterior, se, neste caso, tal formalidade não tiver sido cumprida no consulado brasileiro, conforme disposto no artigo 39, do Decreto nº 1.800/96, transcrito a seguir:

Art. 39. Os atos levados a arquivamento são dispensados de reconhecimento de firma, exceto quando se tratar de procuração por instrumento particular ou de documentos oriundos do exterior, se, neste caso, tal formalidade não tiver sido cumprida no consulado brasileiro.

A previsão legal de dispensa do reconhecimento de firma do ato empresarial apresentado pela parte, seja empresário ou sócio, apesar de facilitar as partes por não obrigar o deslocamento até o cartório ou tabelionato e pagamento de custas da autenticação, reduzindo a burocracia e os valores do documento, facilita, por outro lado, a atuação de fraudadores nas assinaturas, já que não passaram pela chancela de autenticidade do tabelião atestando sua veracidade, cabendo apenas ao assessor técnico a verificação das assinaturas por comparação com o documento apresentado no momento do registro.

Portanto, em casos de requerimento do interessado informando a falsidade de assinaturas em documentos público ou particulares, poderá a Junta Comercial suspender o arquivamento eivado de substancial indício de fraude, ou proceder ao cancelamento do arquivamento por decisão judicial, conforme os termos do art. 40, do Decreto nº 1.800/96:

Art. 40. As assinaturas nos requerimentos, instrumentos ou documentos

particulares serão lançadas com a indicação do nome do signatário, por extenso, datilografado ou em letra de forma e do número de identidade e órgão expedidor, quando se tratar de testemunha.

§ 1º – Verificada, a qualquer tempo, a falsificação em instrumento ou documento público ou particular, o órgão do registro público de empresas mercantis e atividades afins dará conhecimento do fato à autoridade competente, para as providências legais cabíveis, sustando-se os efeitos do ato na esfera administrativa, até que seja resolvido o incidente de falsidade documental.

§ 2º – Comprovada, a qualquer tempo, falsificação em instrumento ou documento arquivado na Junta Comercial, por iniciativa de parte ou de terceiro interessado, em petição instruída com a decisão judicial pertinente, o arquivamento do ato será cancelado administrativamente.

§ 1º – Sempre que for devidamente comprovada a falsificação da assinatura constante de ato arquivado, o presidente da Junta Comercial deverá, após intimação dos interessados, garantidos a ampla defesa e o contraditório aos envolvidos, desarquivar o ato viciado e comunicar o fato à Polícia Civil, ao Ministério Público e às autoridades fazendárias, para que sejam tomadas as medidas cabíveis. (Redação dada pelo Decreto nº 10.173, de 2019)

§ 2º – Quando houver indícios substanciais da falsificação, o presidente da Junta Comercial deverá suspender os efeitos do ato até a comprovação da veracidade da assinatura. (Redação dada pelo Decreto nº 10.173, de 2019)³⁷

Portanto, em termos de responsabilização da Junta Comercial e do agente público de registro mercantil por falsidades em assinaturas em documentos registrados, caberia ao interessado comprovar culpa do agente, por meio de prova, a real intenção de lesar intencionalmente a outrem, com perícia grafotécnica e investigação do Poder Judiciário no sentido de comprovar o envolvimento do funcionário. Caso seja comprovada a culpa de funcionário é assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Entretanto, se não se comprovar que a Junta Comercial e o agente público agiram com dolo e culpa, se aplica ao caso a teoria do risco administrativo, já que o documento apresentado para registro, além de lesar o registro da empresa, lesou o acervo registral do estado, considerando que a assinatura falsa levou em erro a administração pública que não tem dever legal de realização de perícias grafotécnicas, apenas atuando como órgão de registro de documentos mercantis apresentados sob responsabilidade restrita dos sócios ou empresário ou administradores ou procuradores da empresa.

³⁷ BRASIL. Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996. Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1800.htm>.

Pode ser aplicado ao presente caso pelo Poder Judiciário a responsabilidade civil objetiva do Estado, baseada na teoria do risco administrativo, desde que comprove o nexo causal entre a atividade e o dano causado a terceiro, bem como a excludente de culpa da vítima, caso fortuito e força maior.

No ensinamento de Sérgio Cavalieri Filho, a teoria do risco administrativo em linhas gerais gera o compromisso do Estado em responder por danos decorrentes de sua atividade, seja ela lícita ou ilícita, tendo atuado o agente público independentemente com culpa ou não. Entretanto, ressalva que o fato do Estado responder por prejuízos causados por terceiros ou por culpa da vítima, ou ainda, por caso fortuito ou força maior, seria um alargamento exagerado da responsabilidade do Estado.³⁸

Em contraponto, existe parte da doutrina que conceitua o princípio da *solidariedade social*, como ensina Hely Lopes Meirelles³⁹, que busca o equilíbrio dos encargos entre as partes. Na mesma linha segue o ensinamento da professora Maria Sylvia Zanella DI Pietro, afirma que quando terceiro sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais pessoas, rompe-se o equilíbrio necessário que deve existir entre os cargos sociais, devendo o Estado indenizar o prejudicado, utilizando os recursos públicos do erário, com o intuito de restabelecer o equilíbrio.⁴⁰

Logo, sem comprovação do nexo de causalidade entre o agente público e o dano causado a terceiro, cabe ao Poder Judiciário analisar caso a caso, no sentido de aplicar a melhor doutrina e legislação ao caso concreto, conforme as provas juntadas ao processo, para melhor resolução da lide e imposição ou não de indenização. Sem essa avaliação minuciosa dos Tribunais, poderia gerar infundadas indenizações, o que poderia ter altíssimo custo para o estado em decorrência de fraude perpetuado por terceiros de má-fé e não agentes públicos encarregados do registro mercantil. Assim, passamos para o próximo que analisará as posições jurisprudenciais.

2.4. A jurisprudência e os limites da responsabilidade dos agentes públicos de registro mercantil

Diante do crescimento econômico e aumento do número de registros de empresas que, pela continuidade e manutenção do desempenho de suas atividades empresariais, buscam uma maior agilidade nos procedimentos de registro de seus atos societários e desburocratização do registro mercantil, ao sofrerem exigências para apresentarem documentos básicos para registro de seus atos nas juntas comerciais,

³⁸ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 292.

³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 517-518.

por vezes, acabam por optar pela intervenção do Poder Judiciário, que por liminar, pode determinar o arquivamento do referido ato empresarial.

Assim, crescente o movimento de judicialização do registro público mercantil que, por vezes, por meio de decisões judiciais, permitem que as empresas arquivem em seus registros atos empresariais que apresentem a ausência de alguns requisitos básicos para registro (falta de documento de algum sócio no exterior, falta de assinatura, procuração, certidões, ou cota correta para votação de exclusão de sócio, etc.), criando assim um movimento que busca o Poder Judiciário para promover os registros empresariais na linha limítrofe da legislação de registro público mercantil.

Da mesma forma, a busca do Poder Judiciário se pauta em ações que debatem os limites da responsabilidade e competência das juntas comerciais e seus servidores do registro público mercantil.

Como exemplo, a falta de requisitos básicos para proceder ao arquivamento do ato apresentado pelos sócios, a sociedade ou o empresário buscam no Poder Judiciário o saneamento do item legal faltante para que seja registrado seu ato junto ao registro mercantil, muitas vezes amparado pelo princípio da preservação da empresa, respeito aos atos dos sócios sem intervenção das juntas comerciais, livre iniciativa e livre comércio, sendo alegado, muitas vezes, que as exigências formuladas pela junta comercial excedem sua competência na análise das formalidades dos documentos ou que são simplesmente ilegais, criando responsabilização do Estado e seus servidores pela demora no registro.

Cabe demonstrar que existe na jurisprudência decisões que delimitam claramente as responsabilidades dos agentes de registro público mercantil, conforme exposto a seguir:

De acordo com a Lei nº 8.934/1994, que trata do registro público das empresas mercantis, incumbe às Juntas Comerciais executar os serviços de registro e arquivamento dos atos praticados pelas sociedades empresárias (artigo 8º, inciso I, c/c artigo 32). (...) De ver-se que, em vista das legislações aplicáveis à Jucesp, inexistente qualquer previsão no sentido de atribuir à autarquia a função de avaliar o teor do ato empresarial levado a registro, cabendo-lhe apenas analisar os requisitos formais do documento. Assim, para efetuar a alteração societária, excluindo o nome do demandante, é necessária a apresentação de um requerimento de mudança do contrato social, sendo que somente a sociedade empresária detém a competência para realizar este feito. Desnecessárias maiores considerações. Diante de todo o exposto, com fundamento no artigo 485, inciso VI, do Novo Código de Processo Civil, JULGO EXTINTOS, sem resolução do mérito, os pedidos iniciais. Indevido o pagamento de custas e despesas nesta fase processual, nos termos do artigo 27 da Lei nº 12.153/2009 c/c artigo 55 da Lei nº 9.099/1995. P.R.I.C. (Processo nº 1003243-85.2016.8.26.011, Vara do Juizado Especial Cível e Criminal do Foro da Comarca de Ferraz de Vasconcelos – SP, sentença julgada em 5/12/2018)

APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA CC. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS DIREITO REGISTRÁRIO - INCLUSÃO DO NOME DA AUTORA COMO SÓCIA DE EMPRESA – REGISTRO PERANTE A JUCESP – FRAUDE PRATICADA POR TERCEIROS. Pretensão inicial da autora voltada à anulação de ato registrário promovido pela Jucesp consistente em alteração de quadro societário de empresa privada, em relação à qual aquela foi incluída como sócia, além da condenação da Jucesp ao pagamento de indenização pelos danos morais daí decorrentes - respeito à extensão do efeito devolutivo do recurso de apelação interposto pela Jucesp (art. 1.013, do CPC/2015) - responsabilidade civil do Estado (art. 37, § 6º, da CF/88) - acervo fático-probatório coligido aos autos que, apesar de comprovar a fraude praticada por terceiros, ao incluírem a autora como sócia de pessoa jurídica da qual nunca fez parte, não evidenciam os elementos constitutivos da responsabilidade civil do Estado - direito à reificação registrária - ausência, contudo, na hipótese específica dos autos, de qualquer omissão negligente por parte dos agentes da Jucesp - averiguação quanto à legitimidade dos documentos e da assinatura aposta em nome da autora que extravasa as obrigações a cargo da autarquia estadual - inteligência do art. 37, da LF nº 8.934/94 - sentença de procedência da demanda reformada em parte, apenas no sentido de afastar a condenação da Jucesp ao pagamento de indenização em favor da autora. Recurso da ré provido. (Apelação Cível nº 1005347-12.2015.8.26.0506, 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto – SP, Voto nº 17.105, 4ª Câmara do Tribunal de Justiça de São Paulo, des. relator Paulo Barcelos Gatti, Acórdão julgado em 26/8/2019)

(...) Em outras palavras: A ré promove mera análise formal do requerimento, sem questionar a veracidade dos documentos informados, que é feita por e sob responsabilidade exclusiva do interessado. Logo, se terceira pessoa promoveu o cadastro de forma fraudulenta, deve a autora voltar-se contra tal pessoa, não tendo a ré responsabilidade pelos danos eventualmente suportados pela autora. Não era, pois, obrigação da Jucesp averiguar se os documentos apresentados para a constituição da sociedade eram ou não ideológica e materialmente verdadeiros. (Processo digital nº 1103671-91.2015.8.26.0100, 1ª Vara do Juizado Especial da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo – SP, sentença julgada em 1º/3/2017)

Referidos julgados demonstram que a Junta Comercial não tem competência para analisar a falsidades de documentos, muito menos, de pagar indenização em razão de documentos falsos usados por terceiros, inexistindo nexos causal. A competência da Jucesp está restrita a cancelar, por ordem judicial, o ato eivado de vício, promovendo a anulação e cancelamento do registro, sem pagamento de indenização.

No mesmo sentido, cabe mencionar os seguintes precedentes: Apelação Cível nº 1014311-63.2013.8.26.0053, 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em 5/8/2014; Apelação Cível nº 0000452-76.2006.8.26.0300, 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, des. relatora Flora Maria Nesi Tossi Silva, Acórdão j. em 2/12/2015; Apelação

Cível nº 0027078-07.2011.8.26.0576, 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, des. relator Paulo Barcellos Gatti, Acórdão julgado em 3/11/2014; Apelação Cível nº 1014311-63.2013.8.26.0053, 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em 5/8/2014.

O e. Tribunal de Justiça do Ceará, em recente Acórdão, decidiu que a Junta Comercial do Estado do Ceará não tem competência para averiguar a autenticidade dos documentos que lhe foram apresentados para arquivamento, sendo sua responsabilidade tão somente a análise formal dos mesmos, nos seguintes termos:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ANULATÓRIA C/C PRESTAÇÃO DE CONTAS. PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA. BLOQUEIO DAS CONTAS DE TITULARIDADE DA EMPRESA SOCIETÁRIA. PRETENSÃO DE REFORMA. INVIABILIDADE. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS ENSEJADORES. JUNTA COMERCIAL CUJA ATRIBUIÇÃO SE RESTRINGE À ANÁLISE FORMAL DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PARA REGISTRO/ARQUIVAMENTO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO MANTIDA. (...) Trata-se de questão complexa em que, de um lado o agravante diz que regularmente transferiu as cotas do agravado, posto que respaldado em procuração na qual este último lhe outorgou poderes para tanto, e do outro, o agravado sustenta que a procuração que passou ao recorrente continha poderes gerais para administração da empresa, mas não para transferir cotas, tendo o agravante agido sorrateira e deslealmente.(...) Nessa perspectiva, logo se vê que a questão demanda uma cognição exauriente, com regular instrução probatória, inclusive, perícia grafotécnica para atestar a veracidade da assinatura aposta na procuração controversa, sendo os documentos inicialmente colacionados insuficientes para ultimar a regularidade do instrumento procuratório em discussão. Destaco que, em que pese a chancela da Junta Comercial do Estado do Ceará - Jucec quanto à procuração em litígio (fl. 66), oportuno registrar que o órgão apenas se reporta à verificação dos fatos formais, e não materiais, não tendo competência para analisar tecnicamente a veracidade de documentos registrados com chancelas originais de cartórios registrais. Isso porque, conforme prescrição legal, a Jucec apenas tem obrigação de conferir a regularidade formal dos documentos e atos a serem submetidos a registro e arquivamento, não detendo atribuição de verificar a veracidade dos documentos apresentados pelos interessados. (TJCE Processo: 0626312-58.2019.8.06.0000/50000 - Agravo Interno Cível – des. rel. Maria de Fátima de Melo Loureiro. Data do julgamento: 21/10/2020)

O mesmo entendimento jurisprudencial foi consolidado nas decisões proferidas no Tribunal de Justiça de Santa Catarina e pelo Tribunal de Justiça do Paraná, enfatizando que a Junta Comercial de Santa Catarina e Junta Comercial do Paraná apenas

analisam os aspectos formais dos documentos, afastando o dever de indenizar por fraudes cometidas por terceiros:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE CONTRATOS SOCIAIS. ALEGAÇÃO DE FALSIDADE DAS ASSINATURAS CONSTANTES NOS DOCUMENTOS, OBJETO DE REGISTRO NA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA (JUCESC). DECISÃO AGRAVADA QUE INDEFERIU O PEDIDO DE EMENDA DA INICIAL PARA INCLUIR A JUCESC NO POLO PASSIVO DA AÇÃO. RECURSO QUE RENOVA A ALEGAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DA JUNTA ESTADUAL. AFASTAMENTO. ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO QUE SE RESTRINGE À ANÁLISE FORMAL DOS DOCUMENTOS LEVADOS A REGISTRO/ARQUIVAMENTO. INTELIGÊNCIA DO ART. 2º, INCISO I, A, DO ANEXO ÚNICO DO DECRETO ESTADUAL Nº 129/2015. PRECEDENTES. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJSC - AI: 40018017320198240000, Palhoça 400180173.2019.8.24.0000, relator: Vera Lúcia Ferreira Copetti, data de julgamento: 4/6/2020, Quarta Câmara de Direito Público)

RECURSO INOMINADO. RESPONSABILIDADE CIVIL. JUCEPAR. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE ATO E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. AUTORA REGISTRADA NA JUNTA COMERCIAL COMO SÓCIA DE SOCIEDADE. FALSIFICAÇÃO DOCUMENTAL. FRAUDE EFETUADA POR TERCEIRO. RECORRENTE QUE NÃO POSSUI O DEVER DE VERIFICAÇÃO DE FALSIDADE DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS, MAS APENAS DE ANÁLISE DOS REQUISITOS FORMAIS. HIPÓTESE NA QUAL A JUNTA COMERCIAL NÃO COMPROVOU A REGULARIDADE FORMAL DO ATO REGISTRAL QUESTIONADO. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS LEGAIS PREVISTAS NA LEI Nº 8.934/94 E NO DECRETO FEDERAL Nº 1.800/96. IMPOSSIBILIDADE DE AFASTAMENTO DO DEVER DE INDENIZAR. PECULIARIDADE DO CASO CONCRETO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR - 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais - 0001682-62.2017.8.16.0134 - Pinhão - Rel.: juíza Manuela Tallão Benke - J. 9/8/2019)

Outro caso relevante a ser exposto, é a decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0000873-04.2012.8.26.0576, em que por meio de ofício judicial o MM. Juízo de Direito da Vara Cível da Comarca de São José do Rio Preto – SP determinou que a Junta Comercial procedesse à liquidação das quotas e depositasse a quantia em juízo, totalmente em desconformidade com a atuação, competência e responsabilidade do órgão de registro público mercantil, nos seguintes termos determinando à Junta Comercial:

(...) providências para que apresente o balanço especial da empresa, PÁPÉIS GRAY EDITORA LTDA., CNPJ 10.866.597/0001-05, na forma do inciso I do art. 861 do NCPC, ou ainda, que proceda à liquidação das quotas, com o depósito da quantia apurada em juízo, a ser efetuado no

Banco do Brasil, agência 5598-0, tendo em vista penhora realizada nestes autos sobre as quotas pertencentes ao sócio Umberto Gadelios Santos, CPF 226.812.948-94, até no valor do débito que perfaz em R\$ 258.956,75, atualizado de novembro de 2017 (prazo para resposta de 20 dias). (Decisão judicial, ofício no processo nº 0000873-04.2012.8.26.0576, MM. Juiz de Direito: Lavinio Donizetti Paschoalao, 1ª Vara Cível da Comarca do Foro de São José do Rio Preto – SP, ofício judicial de 15/6/2018)

Ou seja, foge à competência de atuação das juntas comerciais o controle das contas bancárias e bens das pessoas jurídicas cadastradas no registro público de empresas mercantis. As juntas comerciais não tem poderes para proceder a retenção de quantias e transferência para outras contas. O valor do capital social e das cotas informado na ficha cadastral da empresa são informações que a sociedade apresenta no ato de constituição ou alterações contratuais registradas no acervo por vontade dos sócios, sendo reflexo do ato societário arquivado. O efetivo depósito, penhora, indisponibilidade ou bloqueio de valores de contas de sociedades devem ser efetuados diretamente pelo MM. Juízo de Direito pelo *Sistema Bacenjud*, por pesquisa de contas vinculadas ao CNPJ da empresa ou CPF do requerido junto aos bancos.

A Lei Complementar nº 128/2008, que alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006), criou a figura do Microempreendedor Individual, que é constituído perante o Portal do Microempreendedor Individual da União Federal, disciplinado nos parágrafos 4º e 5º, do artigo 968, do Código Civil, mantido pelo governo federal, transcrito a seguir:

Art. 968. A inscrição do empresário far-se-á mediante requerimento que contenha:

(...) § 4º – O processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como qualquer exigência para o início de seu funcionamento deverão ter trâmite especial e simplificado, preferentemente eletrônico, opcional para o empreendedor, na forma a ser disciplinada pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM, de que trata o inciso III do art. 2º da mesma Lei. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

§ 5º – Para fins do disposto no § 4º, poderão ser dispensados o uso da firma, com a respectiva assinatura autógrafa, o capital, requerimentos, demais assinaturas, informações relativas à nacionalidade, estado civil e regime de bens, bem como remessa de documentos, na forma estabelecida pelo CGSIM. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)⁴¹

⁴¹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>.

Importante ainda apresentar a jurisprudência a respeito de Microempreendedor Individual – MEI, que aborda os limites da responsabilidade das juntas comerciais em relação ao MEI. Esse tipo empresarial é administrado pela União Federal, não tendo as juntas comerciais dos estados controle sobre as inscrições realizadas por meio do Portal do Empreendedor – MEI da União:

VOTO Nº 15.961/2016. 11ª Câmara de Direito Público. Apelação nº 1039110-39.2014.8.26.0053. Apelante: Juliana Emanuelle Dutra de Barros. Apelada: Junta Comercial do estado de São Paulo. AÇÃO ORDINÁRIA. Pretensão à anulação do registro da autora como microempreendedor individual na Junta Comercial de São Paulo, em razão da utilização de documentos falsos na sua constituição, além do pedido de indenização por danos morais. Sentença de improcedência. Reforma parcial. Legitimidade da ré para figurar no polo passivo da lide em que se discute a nulidade do ato constitutivo de microempreendedor, fundado em inscrição fraudulenta no preenchimento de formulário eletrônico para o registro empresarial. Reconhecimento administrativo da nulidade por meio da suspensão cautelar do ato constitutivo realizada na esfera administrativa. Farta documentação que acompanha a inicial que justifica a desnecessidade de exigência de prova negativa dos fatos descritos pela autora. Pedido principal que, portanto, comporta acolhimento para determinar o cancelamento da constituição de microempresa individual em nome da autora. Rejeição, no entanto, do pleito à compensação por danos morais em razão da fraude praticada por terceiros que não compõe o polo passivo da lide. Inexistência de nexos causal. Ausência de comprovação de prática de ilícito por parte da ré, que procedeu ao registro de acordo com as exigências legais em vigor à época da constituição. Ação parcialmente procedente. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Ação Ordinária, Apelação Cível nº 1039110-39.2014.8.26.0053 – 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo. Des. relator José Jarbas de Aguiar Gomes, Acórdão proferido em 28/07/2016)

Nesse julgado, o juiz federal do Juizado Especial Federal de Caraguatuba, 35ª Subseção Judiciária do estado de São Paulo, no processo nº 000007-21.2015.4.03.6313, acertadamente, recomenda que a parte proceda ao cancelamento da inscrição do MEI no próprio Portal do Empreendedor:

(...) Após cumprimento das determinações à Receita Federal e à Jucesp. Fica a autora Regilene de Paiva Alves intimada para que: A - Adote as providências cabíveis no sentido de proceder ao registro detalhado de todo o ocorrido, nos moldes descritos nesta sentença, por meio eletrônico no Portal do Empreendedor (www.portaldoempreendedor.gov.br), no campo “fale conosco”. Deverá a autora verificar-se de haver incluído em seu relato: (a) de que forma tomou ciência da constituição da MEI Regilene de Paiva Alves, CNPJ nº 15.530.166/0001-43; (b) as providências junto à Polícia

Civil; (c) a propositura de ação; e (d) a sentença proferida. B – Após 15 dias da adoção das providências indicadas na letra “a”, acima, a autora Regilene de Paiva Alves deverá requerer a baixa da microempresa individual MEI Regilene Paiva Alves, CNPJ 15.530.166/0001-43, eletronicamente, junto ao Portal do Empreendedor (www.portaldoempreendedor.gov.br), assumindo a autora o ônus da sua inércia. (Juizado Especial Federal da Comarca de Caraguatatuba, 35ª Subseção Judiciária Federal de São Paulo, processo nº 000007-21.2015.4.03.6313)

Em caso semelhante, o juiz federal da 5ª Vara Federal Cível de São Paulo – SP, dr. Tiago Bitencourt de David, nos autos do processo nº 0019139-24.2015.403.6100, proferiu em 12/7/2017, a seguinte sentença:

(...) Entendo que a via eleita foi adequada e que havia interesse na obtenção dos documentos. Não se discute aqui se houve ou não fraude, mas apenas o acesso aos documentos que ensejaram a criação do CNPJ em nome da autora. Entretanto, os documentos produzidos no seio do procedimento de criação do CNPJ foram produzidos eletronicamente, não sendo armazenados e sendo impossível a sua recuperação. Eu mesmo entrei no *site* “www.portaldoempreendedor.gov.br” e vi que o meio utilizado é o eletrônico para obter o CNPJ, o que, aliás, vai ao encontro da desburocratização e promove a formalização do trabalho no Brasil, garantindo direitos e ensejando o cumprimento de deveres, sendo tal via uma opção do empreendedor e que deve ser estimulada (art. 968, 4º e 5º, do Código Civil). Aliás, via internet mesmo obtive certidão sobre o CNPJ em questão - confirmando-se, inclusive, tratar-se de MEI - e que junto a esta sentença. A criação do CNPJ do MEI via internet justifica-se ainda pelo fato de que perante terceiros para contrair obrigações (p. ex. junto a instituições financeiras) será necessário a apresentação de documentos pessoais. Portanto, o uso da rede mundial não causa um risco insuportável, pois *a posteriori* será feito o controle da veracidade das informações. O fato de ser uma opção não torna direito da autora e obrigatoriedade do Estado o uso do papel, não podendo ser alegada ilegalidade na permissão de protocolo eletrônico. Assim, não se vê má-fé por parte das rés, pois o *iter* é legal e realmente foi aquele declinado pelas requeridas. E não há indícios da existência da documentação perseguida, o que torna inviável a exibição e improcedente o pleito. Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE a demanda, condenando a autora ao pagamento de honorários sucumbenciais no valor de R\$ 1.000,00 e das custas, ambas verbas com exigibilidade suspensa em razão da gratuidade a que faz jus a autora. Registre-se. Publique-se. Intime-se. (5ª Vara Federal Cível de São Paulo – SP, dr. Tiago Bitencourt de David, nos autos do processo nº 0019139-24.2015.403.6100, julgado em 12/7/2017)

Logo, conforme jurisprudência apresentada, a inscrição do microempreendedor individual não é de competência de análise das juntas comerciais ou seus agentes, e sim da União Federal, responsável pela Secretaria Especial da Receita Federal

que administra o Portal do MEI, não cabendo às juntas comerciais eventuais responsabilizações pela inscrição realizada por terceiros de má-fé.

Em contraponto, seguindo na análise da jurisprudência, existem os casos que extrapolam as competências e responsabilidades do registro público mercantil, criando novas funções aos servidores que não estão dentro de sua atribuição legal, até mesmo em casos que é conhecida autoria do crime de fraude por terceiro indicado e condenado em processo. Por vezes, não se exclui a condenação do Estado por responsabilidade no registro, a exemplo, segue a seguinte decisão proferida nos autos do processo nº 1032467-26.2018.8.26.0053, em trâmite perante o MM. Juízo de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo:

É inquestionável que a autora não foi o autor intelectual do documento que deu ensejo à constituição da sociedade QATAR HOLDING. Tanto as afirmações particulares, quanto o conteúdo da prova realizada em âmbito de processo criminal, atestam que QATAR HOLDING foi constituída a partir da falsificação das assinaturas de Hong Yang, representante da autora, e de Renato Antônio Hagopian, representante legal da ré QATAR AIRWAYS. Ainda, é fato certo que Thiago Fanti Silva acabou sendo processado e condenado criminalmente pela prática de crimes patrimoniais e contra a fé pública. Como melhor forma de fundamentação, reporto-me a sentença criminal prolatada pela 25ª Vara Criminal Central da Capital, nos autos do processo nº 0025416-87.2018.8.26.0050 (fls. 489/502), em que há rica narrativa da conduta criminosa encetada por Thiago Fanti Silva na constituição da sociedade empresaria QATAR HOLDING. No contexto, a solução única é a declaração de inexistência de relação jurídica da autora em relação à QATAR HONDING, com a declaração de nulidade dos atos constitutivos dessa sociedade fraudulenta. Nestes termos, JULGO PROCEDENTES os pedidos formulados pela autora, com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para reconhecimento da inexistência de relação jurídica entre a autora e a empresa QATAR HOLDING LTDA., com o cancelamento de todo o acervo registral da empresa QATAR HOLDING LTDA. perante a ré, em caráter definitivo. Outrossim, reconheço a ilegitimidade passiva da ré QATAR AIRWAYS, na forma do disposto no artigo 485, inciso I, do Código de Processo Civil. Diante da sucumbência experimentada, arcará a ré JUCESP com o pagamento integral de custas e despesas processuais, devidamente atualizado a partir do desembolso por CCB BRAZIL FINANCIAL HOLDING LTDA., bem como honorários advocatícios do(s) patrono(s) do(a/s) vencedor (a/s), os quais fixo em 10%, sobre o proveito econômico obtido na sentença (o que engloba eventual condenação) - ou, inexistindo este, sobre o valor da causa atualizado -, que não superar 200 salários mínimos (artigo 85, § 3º, inciso I, do CPC), bem como, no que lhe exceder, os percentuais mínimos previstos em cada um dos incisos subsequentes eventualmente aplicáveis (artigo 85, § 3º, incisos II, III, IV e V, do CPC), conforme determina o mesmo artigo 85, em seu § 5º

(5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, Tribunal de Justiça de São Paulo, Processo nº 1032467-26.2018.8.26.0053, requerente: Qatar Airways e requerida: Jucesp e Qatar Holding).

Importante demonstrar mais um exemplo de fraudador identificado nominalmente em processo judicial contra órgão de registro público mercantil, que resultou em condenação solidária da Junta Comercial, conforme processo nº 1003492-71.2018.8.26.0286, em trâmite perante o MM. Juízo de Direito da 3ª Vara Cível da Comarca de Itu – SP:

(...) Conforme narrado na exordial, os autores foram indevidamente incluídos nos quadros societários da requerida Silon em virtude de fraude perpetrada pelo requerido Edson e da omissão da JUCESP (...) Dessa maneira, o pedido de indenização por danos morais é procedente em relação à JUCESP e ao requerido Edson. Ressalto, por oportuno, as dificuldades enfrentadas pelos magistrados para arbitrar os valores adequados a título de dano moral, principalmente em face da falta de critérios uniformes e definidos. Carlos Roberto Gonçalves, na obra “Responsabilidade Civil”, ed. Saraiva, 8ª edição, 2003. p. 572, aponta um norte para liquidar a indenização por danos morais: “Em geral, mede-se a indenização pela extensão do dano e não pelo grau de culpa. No caso do dano moral, entretanto, o grau de culpa também é levado em consideração, juntamente com a gravidade, extensão e repercussão da ofensa, bem como a intensidade do sofrimento da vítima. A culpa concorrente do lesado constitui fator de atenuação da responsabilidade do ofensor. Além da situação patrimonial das partes, deve-se considerar também, como agravante, o proveito obtido pelo lesante com a prática do ato ilícito. A ausência de vantagem, porém, não o isenta da obrigação de reparar o dano causado ao ofendido”. Conforme acima mencionado, a ré JUCESP foi negligente ao deixar de verificar a veracidade dos documentos apresentados para registro da empresa. Por outro lado, Edson atuou de forma deliberada para fraudar os requerentes. (...) Ante o exposto, julgo a presente demanda: a) EXTINTA SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO em relação à FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO e KATZ COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA., com fulcro no artigo 485, VI, do Código de Processo Civil. Outrossim, condeno os autores ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios que, com fulcro no artigo 85, § 2º, fixo em 10% sobre o valor da causa, com a ressalva de que são beneficiários da justiça gratuita; b) PROCEDENTE em relação à JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - JUCESP e EDSON EMERSON BORTOLETTO, com fulcro no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para, confirmando a tutela de urgência anteriormente deferida: b1) DECLARAR a falsidade e a nulidade do registro societário feito na JUCESP em nome dos autores junto à empresa ALIMENTOS SELECIONADOS SILON LTDA., desde a data do registro; b2) CONDENAR os requeridos solidariamente ao pagamento para os au-

tores da quantia de R\$ 10.000,00 para cada um a título de danos morais, devidamente atualizada pela tabela prática do Tribunal de Justiça a partir desta data (Súmula 362, STJ) e acrescida de juros de 1% ao mês a contar do evento danoso (11/05/1995). (...) (3ª Vara Cível da Comarca do Foro de Itu-SP, processo nº 1003492-71.2018.28.26.0286, MM. Juiz de Direito Fernando França Viana, julgado em 11/4/2019)

A doutrina entende que, não pode existir responsabilidade civil do Estado sem a relação de causalidade entre o dano e a atuação estatal, ou seja, sem o vínculo entre a ação do Estado e o prejuízo. Em outras palavras, “*o fato lesivo deverá ser oriundo da ação, diretamente ou como sua consequência previsível. Tal nexos representa, portanto, uma relação necessária entre o evento danoso e a ação que o produziu, de tal sorte que esta é considerada como sua causa.*”⁴²

Casos frequentes para registro na Junta Comercial são as decisões judiciais por meio de ofício, autorizando o registro de alteração contratual por ordem judicial, sob pena de aplicação de multa diária à Junta Comercial se não proceder ao arquivamento. Assim, a decisão permite o registro do ato sem, muitas vezes, a prévia análise do documento pela Junta Comercial, diante da sua competência legal, resguardando ao Poder Judiciário a responsabilidade pelo registro do documento nas condições que foram apresentadas no processo (documento em cópia simples, sem assinaturas, sem qualificação do sócio, sem requerimento capa, etc.). A exemplo, diante de diversas decisões, temos a sentença judicial proferida em 22/1/2013, pelo MM. Juiz de Direito da 5ª Vara Cível da Comarca de Araraquara – SP, processo nº 0007441-38.2011.8.26.0037, nos seguintes termos:

(...) Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação e CONDENO os requeridos a registrarem o instrumento de alteração contratual de fls. 12/19, feita em 1º/2/2010, na JUNTA COMERCIAL DE SÃO PAULO, incluindo o autor JOÃO CARLOS NERI na condição de sócio da empresa JCP INSPEÇÕES VEICULARES LTDA., no prazo de 10 (dez) dias, sob pena do pagamento de multa diária de R\$ 200,00 (duzentos reais). A multa acima referida será computada após a intimação pessoal dos requeridos e fica limitada, desde já, ao valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Sem prejuízo do pagamento da multa, o descumprimento da ordem ensejará a aplicação do disposto no artigo 633 e seguintes do CPC. CONDENO os requeridos a pagarem as custas e despesas processuais, além de honorários advocatícios fixados em R\$ 1.000,00, nos termos do artigo 20, § 4º, do CPC. P. R. I. (5ª Vara Cível da Comarca de Araraquara, processo nº 0007441-38.2011.8.26.0037, juiz de direito: Sérgio César Medina, julgado em 22/1/2013)

⁴² DINIZ, Maria Helena Diniz, in: **Curso de Direito Civil Brasileiro. Responsabilidade Civil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 107/108.

O ministro Carlos Veloso do Supremo Tribunal Federal, em seu voto nos autos do processo RE 369.820-6 (Rio Grande do Sul), fazendo menção à decisão que ele mesmo proferiu no RE 204.037/RJ, ratifica que a responsabilidade omissiva é subjetiva.

No voto que proferi no RE 204.037/RJ, cuidei do tema: a responsabilidade do poder público por ato omissivo.

Destaco do voto que proferi:

(....)

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadores de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa’.

Em princípio, pois, a responsabilidade objetiva do poder público, assentada na teoria do risco administrativo, ocorre por ato de seus agentes. Dir-se-á que o ato do agente público poderá ser omissivo. Neste caso, entretanto, exige-se a prova da culpa. É que a omissão é, em essência, culpa, numa de suas três vertentes: negligência, que de regra, traduz desídia, imprudência, que é temeridade, e imperícia, que resulta de falta de habilidade (Álvaro Lazarini, ‘Responsabilidade Civil do Estado por Atos Omissivos dos seus Agentes’, em ‘Ver. Jurídica’, 162/125).

Celso Antônio Bandeira de Mello, dissertando a respeito do tema, deixa expresso que ‘o Estado só responde por omissões quando deveria atuar e não atuou – vale dizer: quando descumpre o dever legal de agir. Em suma palavra: quando se comporta ilicitamente ao abster-se’. E continua: ‘A responsabilidade por omissão é responsabilidade por comportamento ilícito. E é responsabilidade subjetiva, porquanto supõe dolo ou culpa em suas modalidades de negligência, imperícia ou imprudência, embora possa tratar-se de uma culpa não individualizável na pessoa de tal ou qual funcionário, mas atribuída ao serviço estatal genericamente. É a culpa anônima ou *faute du service* dos franceses, entre nós traduzida por ‘ falta de serviço’.

É que, em caso de ato omissivo do poder público, o dano não foi causado pelo agente público. E o dispositivo constitucional instituidor da responsabilidade objetiva do poder público, art. 107 da CF anterior, art. 37, § 6º, da CF vigente, refere-se aos danos causados pelos agentes públicos, e não aos danos causados por estes, como os provenientes de incêndio, de enchentes, de danos multitudinários, de assaltos ou agressões que alguém sofra em vias de logradouros público, etc. ‘Nesses casos, certo é que o poder público, se tivesse agido, poderia ter evitado a ação causadora do dano. A sua ação, vale dizer, a omissão estatal, todavia, se pode ser considerada condição da ocorrência do dano, causa, entretanto, não foi. A responsabilidade em tal caso, portanto, do Estado, será subjetiva. (Celso Antônio Bandeira de Mello, ‘Responsabilidade Extracontratual do Estado

por Comportamentos Administrativos', em 'Rev. dos Tribs.' 552/11, 13 e 14; 'Curso de Direito Administrativo', Malheiros Ed. 5 ed., p. 489 e segs.).

Não é outro o magistério de Hely Lopes Meirelles: 'o que a Constituição distingue é o dano causado pelos agentes da Administração (servidores) dos danos ocasionados por atos de terceiros ou por fenômenos da natureza. Observe-se que o art. 37, § 6º, só atribui responsabilidade objetiva à administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Portanto, o legislador constituinte só cobriu o risco administrativo da atuação ou inação dos servidores públicos; não responsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares'. A responsabilidade civil por tais atos e fatos é subjetiva. (Hely Lopes Meirelles, 'Direito Administrativo Brasileiro', Malheiros ED., 21. ed., 1996, p. 566).

Essa é, também, a posição de Lúcia Valle Figueiredo, que, apoiando-se nas lições de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Celso Antônio Bandeira de Mello, leciona que 'ainda que consagre o texto constitucional a responsabilidade objetiva, não há como se verificar a adequabilidade da imputação ao Estado na hipótese de omissão, a não ser pela teoria subjetiva'. E justifica: é que, 'se o Estado omitiu-se, há de se perquirir se havia o dever de agir. Ou, então, se a ação estatal teria sido defeituosa a ponto de se caracterizar insuficiência da prestação de serviço.' (Lúcia Valle Figueiredo, 'Curso de Direito Administrativo', Malheiros Ed., 1994, p. 172).

Desse entendimento não destoam a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro ('Direito Administrativo', Ed. Atlas, 5. ed., 1995, p.415).

Posta a questão em tais termos, força é concluir, no caso, pelo não conhecimento do recurso, dado que, conforme vimos, a versão fática do acórdão é que não houve culpa do servidor da empresa ao não impedir a ocorrência do fato, nem é possível presumir, no caso, a *faute de service*, ou a culpa anônima, vale dizer, a culpa que poderia ser atribuída ao serviço estatal de forma genérica.

Aponta a jurisprudência do e. Tribunal de Justiça de São Paulo que a Junta Comercial não é responsável pelo dano causado em casos de falsificação de assinatura promovida por terceiros de má-fé, não havendo culpa da Junta Comercial no exercício da sua função:

"Apelação. Direito empresarial. Ação declaratória com pedido de indenização por danos morais. Alterações fraudulentas de contratos sociais. Reconhecimento de firma por semelhança da assinatura do autor em um deles. Presunção de autenticidade. Art 411, I, do CPC. Preclusão da possibilidade de instauração do incidente de arguição de falsidade por iniciativa do autor. Decurso do prazo previsto no art. 430, *caput*, do CPC. Manutenção do autor na condição de sócio da sociedade limitada. *Omissis*. Em que pese a diferença existente entre as assinaturas constantes nos documentos

apresentados pelo apelado (fls. 10, 12 e 14) e aquelas existentes no instrumento de alteração de contrato social da Ave Sul Avicultura e Comércio Ltda. (fls. 75/79), não era possível reconhecer a falsidade de assinatura no caso concreto. A suposta falsidade de assinatura do apelado somente poderia ser reconhecida por meio de incidente de arguição de falsidade (arts. 430 e seguintes do CPC), tendo em vista a presunção de autenticidade decorrente do reconhecimento de firma por semelhança constante do instrumento de fs. 75/79, nos termos do art. 411, I, do CPC. Analisando a regra prevista no art. 411, I, do CPC, Daniel Penteadado de Castro afirma que: “O reconhecimento de firma faz presumir a autenticidade do documento, mediante atividade praticada pelo oficial de registro público competente. Trata-se da fé pública que emana do oficial de registro público que atesta, na presença do autor do documento, a respectiva autoria mediante ato de reconhecimento de firma. Outra forma de reconhecimento de firma é o ato realizado pelo tabelião de confronto da assinatura do documento que lhe foi levado como semelhante a outra assinatura constante em outro documento de depósito pretérito do tabelião, a chamada abertura de firma” (Comentários ao Código de Processo Civil, v. 2, Coord. Cassio Scarpinella Bueno, Saraiva, 2017, p. 297). No mesmo sentido é a lição de José Miguel Garcia Medina: “O art. 411, I, do CPC/2015 refere-se, apenas, ao reconhecimento de firma, sem exigir declaração por tabelião de que a mesma foi aposta em sua presença, bastando, pois, o reconhecimento de firma por semelhança” (Novo Código de Processo Civil Comentado, 4ª ed., RT, 2016, p. 702). Respeitado entendimento doutrinário em sentido contrário, que restringe a presunção de autenticidade ao reconhecimento de firma por autenticidade (Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, Comentários ao Código de Processo Civil, v. VII, RT, 2016, p. 277), o fato é que desde a vigência do CPC/73 já era admitida a extensão da regra prevista no art. 369 ao reconhecimento de firma por semelhança: “2. O art. 369 do CPC, ao conferir presunção de autenticidade ao documento, quando o tabelião reconhecer a firma do signatário, declarando que foi aposta em sua presença, não excluiu a possibilidade de o julgador considerar cumprido o ônus do apresentante pela exibição de documento cuja firma tenha sido reconhecida por semelhança. 3. Se, de um lado, o reconhecimento por semelhança possui aptidão, tão somente, para atestar a similitude da assinatura apresentada no documento com relação àquelas apostas na ficha de serviço do cartório, também é certo que, assim como o reconhecimento de firma por autenticidade, tem a finalidade de atestar, com fé pública, que determinada assinatura é de certa pessoa, ainda que com grau menor de segurança. 4. O art. 369 do CPC não possui conteúdo normativo suficiente para amparar a tese do recorrente - de que o reconhecimento de firma por autenticidade seria a única forma possível de o apresentante se desincumbir do seu ônus legal, o que atrai a incidência da Súmula nº 284/STF” (REsp. nº 302.469, rel. min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 4/10/2011). Nessas condições, tendo em vista a preclusão da possi-

bilidade de instauração do incidente de arguição de falsidade por iniciativa do apelado, não era possível reconhecer a nulidade da 3ª alteração do contrato social da Ave Sul Avicultura e Comércio Ltda. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Apelação nº 1000418-08.2017.8.26.0136, rel. Hamid Bdine, J. 19/10/2018).

Na mesma linha, decidiu o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do que se destaca:

“(...) De modo algum se pode responsabilizar um órgão de registros pelas declarações e documentações falsamente apresentadas. A seguir o raciocínio seria como responsabilizar um cartório de registro de pessoas civis pelo registro equivocado de um bebê cuja declaração de maternidade ou paternidade foi falsamente enunciada. Cabe ao Cartório apenas a verificação formal da documentação e a perfunctória quanto ao conteúdo, o que foi feito, cabendo observar que nenhuma das subseqüentes entidades, jurídicas ou físicas que com esta empresa contratarem, negociaram ou litigaram após a fraude, inclusive a autarquia federal INSS, se deram conta do grave erro, mas tão somente o autor, posto que somente ele teria condições de saber com segurança que o “outro” não era mesmo ele. “Descobrir” a fraude quando o fraudado já deu o alarme, já trouxe à luz a verdade, é tarefa fácil. Impossível é pretender que outros a descubram como dever de ofício. Fosse razoavelmente possível, não seria fraude. Como observado, a ação deve dirigir-se, uma vez descoberta a fraude, aos que dela participaram e se serviram. De rigor, portanto, declarar-se a ilegitimidade passiva seja da Fazenda Estadual, seja da Jucesp.(...) (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. AC 836.803.5/4-00, de 9/12/2008, rel. des. Magalhães Coelho).

O e. Superior Tribunal de Justiça a respeito do mesmo assunto, em ação interposta contra a Junta Comercial do Estado do Paraná, nos autos do AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL 530.854 PR 2014/0140417, a i. ministra Assusete Magalhães decidiu:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. JUNTA COMERCIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. REGISTRO DE PESSOA JURÍDICA NA JUNTA COMERCIAL DO PARANÁ A PARTIR DE DOCUMENTO SUPOSTAMENTE FALSIFICADO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DA PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O DANO E A OMISÃO DA JUNTA COMERCIAL. DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA, NOS TERMOS DO ART. 541, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC E DO ART. 255, §§ 1º E 2º, DO RISTJ. AGRADO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz da prova dos autos, não restou configurado o nexo de causalidade entre o

dano e a suposta omissão da Junta Comercial. Concluiu o julgador, ainda, que “a requerente não logrou comprovar que a Junta Comercial deixou de observar os procedimentos prescritos para o registro de pessoas físicas, em face do que se entende que cumpriu com os deveres que a ela competem, verificando os aspectos formais dos documentos levados a registro, de tal sorte que não pode ser responsabilizada por ato de terceiro, o suposto falsificador da assinatura da requerente”. Ademais, entendeu que, “ante a revogação da produção de prova pericial pela falta de pagamento de honorários pela parte requerida, sequer restou comprovado que de fato houve falsidade ideológica, tendo a sentença recorrida se baseado em mera presunção”. Assim, para infirmar as conclusões do julgador e acolher a tese de responsabilidade da Junta Comercial, seria necessário, inequivocamente, incursão na seara fático-probatória, inviável, na via eleita, a teor do enunciado sumular 7/STJ. Precedentes do STJ. II. Para a caracterização da divergência, nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC e do art. 255, §§ 1^a e 2^a, do RISTJ, exige-se, além da transcrição de acórdãos tidos por discordantes, a realização do cotejo analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas, assim como a presença de soluções jurídicas diversas para a situação, não sendo bastante a mera transcrição de ementas ou de excertos de votos. III. Na forma da jurisprudência do STJ, “o conhecimento de recurso especial fundado na alínea ‘c’ do art. 105, III, da CF/1988 requisita, em qualquer caso, a demonstração analítica da divergência jurisprudencial invocada, por intermédio da transcrição dos trechos dos acórdãos que configuram o dissídio e da indicação das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, não sendo bastante a simples transcrição de ementas ou votos (artigos 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil e 255, § 2^a, do RISTJ). A não observância a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do recurso especial” (STJ, AgRg no REsp 1.420.639/PR, rel. ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/04/2014). IV. Ademais, a incidência da Súmula 7/STJ, no caso, “impede o exame de dissídio jurisprudencial, uma vez que falta identidade entre os paradigmas apresentados e os fundamentos do acórdão, tendo em vista a situação fática do caso, com base na qual a Corte de origem deu solução à causa” (STJ, AgRg no AREsp 380.572/MS, rel. ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/10/2013). V. Agravo Regimental improvido.” (AgRg no AREsp 530854 / PR AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2014/0140417-7 – DJe 10/3/2015 – ministra Assusete Magalhães)

Cabe ainda ressaltar a r. decisão do e. STJ, em demanda ajuizada contra a Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul, proferida pelo ilustríssimo relator Marco Buzzi:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO (ART. 544 DO CPC) - AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ALTERAÇÃO DE CONTRATO SOCIAL C/C INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL - TRIBUNAL A QUO QUE REPUTOU NULA A ALTERAÇÃO CONTRATUAL EM RAZÃO DA FALSA ASSINATURA DO AUTOR, COM O CANCELAMENTO DE SUA AVERBAÇÃO JUNTO À JUNTA COMERCIAL, PORÉM DECLAROU AUSENTE DANO MORAL INDENIZÁVEL EM FACE DA INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO OU ABALO MORAL - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO. (AgRg no AREsp 531.572 / RS AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2014/0141292-6 - Ministro relator Marco Buzzi - Data do Julgamento 18/9/2014, Data da publicação DJE 24/9/2014.

O Superior Tribunal de Justiça, em demanda contra a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, em que o ministro relator Arnaldo Esteves de Lima decidiu nos mesmos termos da r. decisão da ministra Aussete Magalhães, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. JUNTA COMERCIAL. REGISTRO DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL FRAUDULENTE. FALSIFICAÇÃO GROSSEIRA ATESTADA POR LAUDO PERICIAL. REVISÃO EM SEDE ESPECIAL. INVIABILIDADE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO SUMULAR 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. (AgRg no AREsp 23384 / RJ AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2011/0106350-7 - Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA – Data do Julgamento: 22/5/2014 – Data da Publicação: 4/6/2014).

Assim, diante de nobre decisão proferida pela ministra Aussete Magalhães e demais ministros, consolidou entendimento no Superior Tribunal de Justiça que, para configurar a responsabilidade da Junta Comercial ou seus agentes públicos de registro mercantil, devem estar presentes aos autos provas e perícias que comprovem o nexo de causalidade entre o dano e a suposta omissão da Junta Comercial no desempenho da sua função legal, não podendo ser responsabilizada por ato de terceiro que falsificou documento levado a registro, já que ausente nos autos comprovação que a confecção de tais documentos foram de competência da Junta Comercial ou de seus agentes de registro.

Cabe observar ainda, que pelo advento da Instrução Normativa do Drei nº 81, de 10 de junho de 2020, que regulamenta o Decreto nº 1.800/96, está previsto em seu artigo 28 que os documentos (físico ou digital) apresentados a registro são dispensados de reconhecimento de firma, devendo o servidor da Junta Comercial comparar a assinatura com o documento apresentado pelo signatário no momento do registro, não existindo previsão legal para perícia grafotécnica da assinatura; existe apenas a comparação entre a assinatura do instrumento e o documento apresentado

pelo signatário, sendo de total responsabilidade do empresário, sócios ou procuradores a veracidade dos documentos apresentados, devendo o advogado, contador ou técnico em contabilidade preencher a declaração de autenticidade dos documentos levados a registro, juntamente com a cópia da sua carteira funcional, conforme art. 28, II, b da Instrução Normativa Drei 81/2020.⁴³

Com relação aos documentos apresentados a arquivamento por meio eletrônico, o artigo 38 da Instrução Normativa Drei nº 81/2020, prevê que compete às Juntas Comerciais armazenar as informações do documento original, assegurando a integridade das certificações digitais nele contidas. Assim, os documentos que recebem a assinatura digital dos signatários por certificado digital credenciada pela ICP-Brasil (Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras), permanecem no acervo das juntas comerciais de forma imutável e segura, na forma apresentada pelos responsáveis pelo registro, apresentando maior segurança jurídica nos registros empresariais, sendo também mais fácil o rastreamento de fraudes, já que a certificação digital tem baixa incidência de fraudes, podendo assim ajudar a diminuir a ação de fraudadores ou facilitar o rastreamento de fraudadores.

Do exposto, é possível verificar extensa jurisprudência que aborda os limites da competência dos agentes públicos mercantis, em diferentes linhas de raciocínio e abordagem pelo Poder Judiciário, evidenciando os diferentes posicionamentos jurisprudenciais. Entretanto, optamos pelos julgados que mais se aproximam à estrita designação de competência e responsabilidade dos agentes públicos de registro mercantil que a Lei nº 8.964/94 e o Decreto nº 1.800/96 limitam, não sendo lógico nem razoável ultrapassar os limites legais da responsabilidade das juntas comerciais ou seus agentes.

Cabe ressaltar que o Poder Judiciário tem um papel importante no delinear dos limites da responsabilidade do Estado e dos agentes públicos do registro mercantil e juntas comerciais, consolidando entendimentos jurisprudenciais sólidos que contribuem para esclarecer os limites das competências e responsabilidades legais dos agentes em sintonia com o crescimento econômico e aumento dos registros empresariais. O aumento da prestação do serviço público do registro mercantil, com o aumento da constituição de novas empresas, só tem colaborado para que tanto o Poder Judiciário quanto os empresários e usuários das juntas comerciais, se atentem para a importância e relevância do serviço público que garante, no estrito cumprimento de suas competências, a segurança jurídica e legalidade do registro mercantil na atividade econômica e empresarial, aumentando a capacidade da atividade comercial, gerando renda, empregos e crescimento econômico.

⁴³ Instrução Normativa Drei nº 81, de 10 de junho de 2020. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 81, DE 10 DE JUNHO DE 2020 - DOU 15/6/2020 - Imprensa Nacional.

CONCLUSÃO

É de se notar que grandes desafios ainda serão desbravados na consolidação dos limites da responsabilidade dos agentes do registro mercantil e das juntas comerciais, diante de novas tecnologias e inovações no campo do registro mercantil, que só tem a contribuir com a boa execução das atividades registrárias, evitando-se, assim, falhas na atividade ou fraudes que podem gerar responsabilização do Estado ou seus agentes. Assim, a tecnologia vem aliada ao setor público no sentido de criar novas estruturas de segurança e sistemas mais eficazes e ágeis para facilitar o registro mercantil e melhorar a atividade dos empresários e setor público com a redução de falhas e burocracia.

Conforme já abordado anteriormente, a falta do código comercial específico atual, bem como as diversas legislações que regularizam o registro público mercantil, pode gerar ao Poder Judiciário uma interpretação extensiva dos limites da responsabilidade do servidor público de registro público mercantil, colidindo muitas vezes com a legislação específica, Lei nº 8.964/94 e o Decreto nº 1.800/96, que define a competência dos órgãos e servidores de registro público mercantil e atividades afins.

Nota-se que existem diversas interpretações da Lei de Registro Público Mercantil pelo Poder Judiciário, demonstrando que existem diversas óticas na análise dos limites da responsabilidade dos agentes do registro, onde ainda prevalecem diversas dúvidas e problemas, que somente as inovações tecnológicas e uma legislação competente que acompanha as inovações poderão solucionar.

Em princípio básico, a Lei de Registro Público Mercantil define que a análise dos documentos pelos agentes públicos será apenas nas questões formais de apresentação do ato para registro na Junta Comercial, já na jurisprudência foi possível conferir a existência de diferentes decisões judiciais inovando e estendendo a competência dos agentes públicos, estabelecendo responsabilidades não previstas em lei, como exemplo a realização de perícia grafotécnica de assinaturas ou até mesmo a possibilidade do servidor público responder solidariamente com o fraudador que realizou ato ilegal e levou ao registro o documento em nome de terceiro. Em consequência do ato ilegal, o próprio fraudador levou a erro tanto os demais sócios quanto o órgão de registro público mercantil, gerando instabilidade no comércio e empresas.

Portanto, na análise do limite da responsabilidade deve se estabelecer primeiro a competência e o limite legal de atuação do órgão público e seus agentes, bem como, a identificação do ato legal ou ilegal que causou o dano, que tenha nexos causal com a atividade do órgão de registro ou seus agentes.

As instruções normativas recentes têm colaborado para facilitar a análise dos documentos, evitando erro ou falha de análise pela Administração Pública, como por exemplo, a criação das exigências padronizadas, conforme IN/Drei nº 48/2018, que agiliza o registro e demonstra ao assessor o embasamento legal para cada tipo de exigência, trazendo segurança jurídica e legalidade ao procedimento, evitando erros na interpretação

do documento a ser analisado e diminuição da burocracia. Da mesma forma, a IN/Drei nº 81/2018, em seus artigos 38, 39 e 40, prevê e regulamenta a guarda e segurança do acervo digital dos documentos registrados com a chancela digital das juntas comerciais, comprovando e certificando a autenticidade dos documentos apresentados pela empresa, viabilizando a segurança jurídica e aumentando os padrões de segurança com tecnologia nos documentos digitais arquivados, como por exemplo, o uso do certificado digital para assinatura dos documentos e na análise pelos agentes públicos do registro mercantil.

Outra solução para evitar a responsabilização do Estado e seus agentes públicos são os novos sistemas informatizados que possibilitam por meio de certificação digital que os empresários registrem os atos empresariais ou societários por meio eletrônico, sem necessidade de documento físico, trazendo agilidade e segurança no registro, já que a certificação digital da sociedade ou empresária evita que fraudadores realizem atos em nome dos seus titulares, pois, a tecnologia da assinatura digital é menos vulnerável a fraudes, haja vista a codificação empregada na tecnologia. Como exemplo, o Via Rápida Empresa (VRE) utilizado pelo estado de São Paulo realiza os registros mercantis por meio de certificação digital, gerando agilidade e segurança.

A diminuição de documentos físicos, evita o processo de digitalização manual, evitando ainda a perda do documento no processo de logística interna das juntas comerciais, ou qualquer erro humano que possa causar dano à sociedade ou à empresa, bem como evita que seja efetuada qualquer fraude em papel físico por terceiros de má-fé. O registro realizado por sistema, utilizando o certificado digital, fornece à empresa a garantia de o documento não ser alterado por terceiros fraudadores, mantendo a real intenção da autonomia da vontade das partes do contrato societário intacta.

Caso semelhante da utilização de certificação digital seria a União Federal e a Secretaria Especial da Receita Federal adotarem de forma obrigatória a utilização da tecnologia de assinatura digital na abertura de Microempreendedores Individuais no Portal do Empreendedor da União – MEI, já que, atualmente, apenas com um cadastro simples de qualquer pessoa com CPF ou cadastro vinculado a conta de bancos credenciados se registra como Microempreendedor Individual, o que gera inúmeros casos de falsidade e fraudes, por não haver segurança no cadastro inicial. Até com documentos perdidos ou furtados, terceiros de má-fé conseguem se inscrever no Portal do Microempreendedor, gerando um ativo altíssimo de MEIs fraudados.

Diante das inovações tecnológicas e de sistemas, as possíveis soluções que o Drei deveria expandir seriam as capacitações e grupos de trabalho a respeito da matéria do registro público mercantil e atividades afins a todos os órgãos públicos, em especial, os servidores dos Poderes Judiciário estadual e federal, para que, no enfrentamento das lides que abordam questões societárias, empresariais e de registro público mercantil, possam aplicar com *expertise* e atualidade as recentes legislações em vigor, estabelecendo, assim, parâmetros legais para o dimensionamento do limite da responsabilidade do Estado e seus agentes no caso concreto. Afinal, as normas de

registro público mercantil estão em contínuo processo de melhoria e aperfeiçoamento, ao qual o Poder Judiciário deve acompanhar.

Do exposto, como preceitua o princípio fundamental da Constituição Federal, previsto no artigo 170, parágrafo único: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” Assim, a responsabilidade principal do agente público do registro mercantil é preservar a liberdade da atividade econômica e manter a ordem da atividade econômica, conforme previsão legal das leis de registro público. Nessa difícil tarefa, a Administração Pública, zeladora de diferentes atividades no Estado, nem sempre consegue, com primor, executar todas suas tarefas legais, haja vista inúmeros problemas como a falta de recursos e verbas orçamentárias, falta de funcionários, aumento da carga de trabalho, volume de processos a serem analisados, falta de concurso público. Entretanto, na solução desses problemas cabe ao Estado se responsabilizar pela boa execução de suas atividades, assim, garantindo a boa manutenção da prestação dos serviços públicos básicos, sem lesar o administrado.

Entretanto, as novas tendências que estão renovando a Administração Pública, como exemplo o *compliance*, a melhoria dos procedimentos internos e respeito às leis e normas, têm sinalizado melhor gestão dos riscos operacionais, evitando, conseqüentemente, erros da Administração e a responsabilização do Estado e de seus agentes.

Portanto, o agente público atua dentro das atribuições legais do seu cargo e função, refletindo-se o limite da sua responsabilidade funcional, devendo responder pelos atos que violarem a legalidade de atuação na Administração Pública. Ou seja, os atos no exercício de função do agente público constrói a pessoa jurídica do Estado, logo, o Estado possui responsabilidade pelos atos de seus agentes, entretanto, caso comprovado a vontade de agir do funcionário e culpa ao gerar dano a outrem, com nexos causal, ao Estado cabe ação de regresso contra o agente público, com intuito precípua de manter a equidade e justiça na responsabilização dos seus agentes na medida de suas ações, conforme inteligência da Constituição Federal no que preceitua o artigo 37, § 6º.⁴⁴

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARROSO, João Batista. **Juntas comerciais**. IOB Comenta, nº 24, jun. 2000.

⁴⁴ BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BIFANO, Elidie Palma & BENTO, Sérgio Roberto de Oliveira. **Aspectos relevantes do Direito de Empresa**. PriceWaterHouseCoopers. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. *Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8934.htm>.

BRASIL. Decreto nº 1.800 de 30 de janeiro de 1996. *Regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1800.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 13.833, de 4 de junho de 2019. *Dispõe sobre a transferência, da União para o Distrito Federal, da Junta Comercial do Distrito Federal e das atividades de registro público de empresas mercantis e atividades afins no Distrito Federal; e altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o registro público de empresas mercantis e atividades afins*. Art. 3º, inciso I. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13833.htm>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 26. ed., São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHOSA, Modesto & EIREZIK, Nelson. **Estudos de Direito Empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2010.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**, vol 1. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de Direito Comercial: direito da empresa**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

COSTA, Salustiano Orlando de Araújo. **Código Commercial do Brazil**. 1850 – Anotado. Sexta Edição. Rio de Janeiro – São Paulo: Laemmert & Co Editores-Proprietários. 1896. (Disponível em versão digital na Biblioteca Digital do Senado Federal - <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/227339>>)

D'AMBROSIO, Fabrício Cavalcante. **O novo CPC e a denúncia da lide ao agente público nas ações de responsabilidade civil do Estado**. Revista Síntese: Direito Administrativo, São Paulo, v. 12, mar. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella & MOTTA, Fabrício & FERRAZ, Luciano de Araújo. **Servidores públicos na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. in **Curso de Direito Civil Brasileiro Responsabilidade Civil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 12. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Direito de empresa: comentários aos artigos 966 a 1.195 do Código Civil**. 3. ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2010.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **A formação do Direito Comercial brasileiro: a criação dos Tribunais de Comércio do Império**. Cadernos Direito GV, v. 4, n. 6, comp. Pesquisa, 20, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/AppData/Publication/caderno%20direito%2020.pdf>>.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. rev. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

MARTINS. Fran. **Curso de Direito Comercial**. 33. ed., rev., atual. e ampl. Conforme Lei nº 10.406, de 10/1/2002 e Lei nº 11.101/05 (Falência) por Carlos Henrique Abrão. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEDAUAR, Odete & MUKAI, Toshio; GRECO FILHO, Vicente. **Gestores públicos e responsabilidade civil da administração pública**. Boletim de Direito Administrativo, v. 20, n. 1, jan. 2004.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **O direito de regresso do Estado decorrente do reconhecimento de responsabilidade civil extracontratual no exercício da função administrativa**. Interesse Público: Revista Bimestral de Direito Público v. 13, n. 65, jan./fev. 2011.