

# PARECER N° , DE 2013

SF/13368.51328-58



Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2013 (Projeto de Lei nº 5.696, de 2009, na origem), do Deputado Paulo Rubem Santiago, *que torna obrigatória a apresentação do Quadro de Sócios e Administradores para inscrição, suspensão ou baixa da pessoa jurídica domiciliada no exterior no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ.*

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

## I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2013 (Projeto de Lei nº 5.696, de 2009, na origem), do Deputado Paulo Rubem Santiago, que estabelece a obrigação de apresentação do Quadro de Sócios e Administradores (QSA) para inscrição, suspensão ou baixa no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) também para as pessoas jurídicas domiciliadas no exterior.

O art. 1º da proposição, portanto, estabelece a obrigação de apresentação do QSA para as hipóteses de inscrição, suspensão ou baixa no CNPJ, bem como nos casos de alteração de dados cadastrais ou do quadro societário. O § 1º do referido art. 1º explicita que, em qualquer hipótese, serão exigidos das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior os mesmos documentos que são solicitados das pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil.

Por sua vez, o § 2º do art. 1º vai além, estabelecendo que devem ser apresentados os dados não só das pessoas físicas autorizadas a representar a pessoa jurídica domiciliada no exterior, mas toda a cadeia de participação societária referente à pessoa jurídica, “até alcançar a pessoa natural caracterizada como beneficiário final” (sic).

O art. 2º estabelece a obrigação da pessoa jurídica, por meio da pessoa física responsável perante o CNPJ, de comunicar as eventuais alterações no prazo de trinta dias, sob pena de declaração de inaptidão da inscrição no CNPJ.

O art. 3º dispõe que as obrigações previstas na proposição não excluem as obrigações previstas na legislação tributária.

O art. 4º estabelece o prazo de cento e oitenta dias para que as pessoas jurídicas domiciliadas no exterior que já disponham de inscrição no CNPJ cumpram as exigências contidas no art. 1º, sob pena de declaração de inaptidão da inscrição existente.

O art. 5º é a cláusula de vigência, prevendo que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação.

O autor argumenta, na justificação do projeto, que, de acordo com a Instrução Normativa (IN) da Secretaria da Receita Federal do Brasil nº 748, de 2007, para inscrição no CNPJ, a pessoa jurídica domiciliada no Brasil deve apresentar o QSA e outras informações, ao passo que a pessoa jurídica domiciliada no exterior precisa apenas indicar como representante uma pessoa física domiciliada no Brasil, não sendo necessário, sequer, informar quem são seus sócios ou administradores.

Assim, de acordo com o que se depreende da justificação, há dificuldade para os órgãos do Estado brasileiro identificarem os controladores e administradores da pessoa jurídica na hipótese de prática de atos ilegais.

O projeto foi distribuído para a presente Comissão e, em seguida, será remetido à Comissão de Assuntos Econômicos, à qual caberá a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 103 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional opinar sobre proposições versando sobre relações internacionais, comércio exterior e assuntos correlatos, como é o caso.

Quanto à constitucionalidade, a teor do arts. 22, I, e 24, I, da Constituição Federal (CF), compete à União legislar a respeito do tema. A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No tocante à espécie normativa a ser utilizada, embora seja possível a regulamentação do tema por meio de lei ordinária, entendemos que a medida é inadequada, pois não se deve incluir na legislação ordinária regras sobre aspectos técnicos muito específicos, que vêm sendo objeto de regulamentação por órgãos do Poder Executivo. Contudo, a nosso ver, esse não é o óbice principal à presente proposição.

No que se refere à juridicidade, devemos tecer algumas considerações mais aprofundadas, ao mesmo tempo em que gostaríamos de discorrer sobre o relevante tema da presente proposição.

Inicialmente, é preciso sublinhar que a proposição trata, tão-somente, de inscrição no CNPJ. Ela não versa sobre criação de pessoa jurídica no Brasil por estrangeiros ou de instalação de estabelecimento ou filial de pessoa jurídica estrangeira no Brasil. A questão objeto da proposição é inscrição no CNPJ de empresa domiciliada no exterior, sendo que essa inscrição é obrigatória para a prática de diversos atos.

A justificação da proposição está correta quando afirma que a pessoa jurídica domiciliada no exterior, de acordo com a Instrução Normativa nº 748, de 2007, está dispensada de apresentação do QSA.

Essa dispensa, queremos frisar, não se aplica à pessoa jurídica estrangeira que decida instalar no Brasil um estabelecimento ou filial, nos termos do art. 2º da Instrução Normativa nº 81, de 5 de janeiro de 1999, do antigo Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), ainda em vigor, que assim dispõe:

Art. 1º A sociedade mercantil estrangeira, que desejar estabelecer filial, sucursal, agência ou estabelecimento no Brasil, deverá solicitar autorização do Governo Federal para instalação e funcionamento, em requerimento dirigido ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, protocolizado no Departamento Nacional de Registro do Comércio - DNRC, que o examinará sem prejuízo da competência de outros órgãos federais.



Art. 2º O requerimento, de que trata o artigo anterior, deverá ser instruído com os seguintes documentos, em duas vias, no mínimo:

.....  
 III - lista de sócios ou acionistas, com os nomes, profissões, domicílios e número de cotas ou de ações, salvo quando, em decorrência da legislação aplicável no país de origem, for impossível cumprir tal exigência.  
 .....

A ressalva constante do inciso III do art. 2º supratranscrito excepciona a regra de que a lista de sócios ou acionistas deve ser apresentada. Isso ocorre nas hipóteses em que a legislação aplicável ao país de origem impossibilitar o cumprimento da exigência, como é o caso das sociedades constituídas por ações ao portador.

Essa figura jurídica – sociedades anônimas constituídas por ações ao portador – não mais existe no direito brasileiro, tendo sido extinta em virtude da Lei nº 8.021, de 12 de abril de 1990. Contudo, em alguns lugares do mundo ainda existem sociedades anônimas com ações ao portador. Nessa hipótese é praticamente impossível identificar quem são os acionistas.

Obviamente, no tocante à criação de pessoa jurídica domiciliada no Brasil por parte de pessoa jurídica domiciliada no exterior, não há qualquer distinção com relação aos documentos que devem ser apresentados perante qualquer órgão ou entidade estatal, pois a pessoa jurídica a ser criada será uma pessoa jurídica nacional como qualquer outra. É irrelevante, salvo quanto a atividades econômicas muito específicas, que o capital ou poder de controle da pessoa jurídica nacional seja predominantemente estrangeiro, pois desde o advento da Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, não há mais do regime constitucional brasileiro o conceito de “empresa brasileira de capital nacional”.

Ressaltamos que, para a criação de pessoa jurídica brasileira, não é necessário que seja apresentada toda a cadeia de participação e controle das pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que serão sócias da pessoa jurídica brasileira.

Como podemos observar, a proposição em análise pretende criar uma obrigação para as pessoas jurídicas estrangeiras com amplitude que não existe para as pessoas jurídicas nacionais.

SF/13368.51328-58



E, ainda que a proposição não exigisse a apresentação de toda a cadeia de participação societária, também teríamos o problema referente às pessoas jurídicas domiciliadas no exterior constituídas por ações ao portador, para as quais sequer é possível saber quem são os sócios.

Além disso, temos uma infinidade de fundos de investimentos, que são pessoas jurídicas por equiparação, nas quais há dificuldades para identificar quem são os quotistas, já que muitos operam com cadeias de derivativos. A situação é mais complexa com relação aos fundos de pensões, nos quais não há propriamente quotistas, mas sim pessoas que recebem ou receberão benefícios pecuniários periódicos do fundo.

No tocante às sociedades anônimas com capital constituído por ações nominativas e negociação de ações em bolsa de valores, a questão se revela complexa, pois o quadro societário muda a cada dia. É verdade que nessa situação o órgão ou entidade de custódia das ações ou o órgão, entidade ou empresa responsável pelo serviço de escrituração das ações detém a lista completa dos nomes dos acionistas. Contudo, pretender, nesse caso, que a empresa estrangeira informe diariamente as alterações do seu quadro societário é uma medida despropositada.

Sob o aspecto da juridicidade, a proposição impõe uma obrigação que será impossível de ser cumprida por uma série de pessoas jurídicas estrangeiras, como sociedades com ações ao portador e fundos de investimentos.

Caso a intenção fosse, realmente, inviabilizar que essas pessoas jurídicas pratiquem, no Brasil, a totalidade ou parte dos atos que dependem de inscrição no CNPJ, o mais adequado seria deixar isso explícito na proposição, na forma de vedação que elencasse os tipos ou espécies de pessoas jurídicas, inclusive equiparadas, que não poderão praticar os atos especificados.

Portanto, a proposição em análise não se afigura capaz de atingir os fins a que se propõe, existindo vício de injuridicidade.

No que se refere à técnica legislativa, verificamos que a proposição é explícita no sentido de que toda a cadeia de participação societária deve ser apresentada, até chegar à pessoa a que ela se refere como “beneficiário final”. Essa expressão, constante do § 2º do art. 1º, parece-nos imprecisa ou mesmo equivocada. Não está claro se a proposição se refere à



SF/13368.51328-58

pessoa física que exerce o controle de fato sobre a pessoa jurídica estrangeira já inscrita ou que pretende obter inscrição no CNPJ.

O correto seria, caso fosse essa a intenção, a utilização do vocábulo “controlador”, que é consagrada no direito societário. Lembramos que o poder de controle pode ser exercido não apenas pelo acionista majoritário, mas por um simples administrador. Muitas vezes não há sequer um acionista ou um grupo organizado de acionistas que detenha a maioria do capital social.

Sob o aspecto do mérito, relevante é saber quem é o controlador e quem são os administradores da sociedade e não a totalidade dos sócios, que pode ser de um número astronômico, cuja identificação pormenorizada, além de ser impossível, em alguns casos, não tem utilidade prática.

Embora estejamos totalmente de acordo com os objetivos expressos na justificação do projeto, não vislumbramos que a presente proposição seja o meio adequado para que eles possam ser atingidos.

A questão, aliás, foi abordada na Câmara dos Deputados por ocasião da tramitação da proposição em análise, que motivou a apresentação de voto em separado do Deputado Eliseu Padilha, do qual destacamos o seguinte trecho:

Não restam dúvidas quanto à necessidade de criarmos mecanismos eficazes para coibir a evasão de divisas e a lavagem de dinheiro nas praças financeiras internacionais.

(…)

A meu ver, a exigência de apresentação do Quadro de Sócios e Administradores para inscrição, suspensão ou baixa da pessoa jurídica domiciliada no exterior é incompatível com o modelo de sociedade aberta. Em outras palavras, é impossível tal exigência para as multinacionais que não têm como coletar assinatura de todos os acionistas espalhados pelo mundo.



### III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, por vício de injuridicidade, por má técnica legislativa e, no mérito, pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

