

**PROJETO DE LEI N.º 10.044-A, DE 2018**  
**(Do Sr. Milton Monti)**

Altera os artigos 44 e 221 do Código Civil, da Lei nº 10.406/2002, e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela aprovação (relator: DEP. DAGOBERTO NOGUEIRA).

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD).

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

**PUBLICAÇÃO DO PARECER DA**  
**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS**

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 10.044, de 2018, de autoria do Deputado Milton Monti, busca efetuar modificações nos arts. 44 e 221 do Código Civil de maneira a essencialmente estabelecer:

(i) que os atos constitutivos necessários ao funcionamento das pessoas jurídicas de direito privado deverão ser formalizados por escritura pública lavrada no Tabelião de Notas e visados por advogados; e

(ii) que os efeitos dos instrumentos particulares, bem como os da cessão, não se operam antes das assinaturas serem reconhecidas como autênticas na presença do Tabelião.

A primeira inovação é introduzida no art. 44 do Código, que também busca estabelecer regras diversas que regulam os respectivos atos notariais, como o encaminhamento, por transmissão eletrônica, desses atos ao Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, que centralizará as respectivas informações e que instituirá e manterá Órgão Central de Prevenção de Lavagem de Dinheiro – OCPLD. Por sua vez, os registros dos referidos atos serão encaminhados, por transmissão eletrônica, à Junta Comercial ou ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas, os quais serão registrados em até 2 dias úteis. Ademais, a proposição prevê que as microempresas e empresas de pequeno porte farão jus a um abatimento no percentual de 50% dos emolumentos dos atos notariais previstos na proposição.

A segunda inovação é efetuada por meio de alteração no art. 221 do Código Civil. Com a modificação proposta, o dispositivo passa a prever que os efeitos dos instrumentos particulares, bem como os da cessão, não se operam antes de a assinatura de seus signatários serem reconhecidas como autênticas na presença do Tabelião (para a produção de efeitos perante terceiros é mantida a previsão atual de o instrumento também ser registrado no respectivo registro público).

A proposição, que tramita em regime ordinário, está sujeita a apreciação conclusiva e foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que também se pronunciará quanto ao mérito da proposição.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Colegiado.

É o relatório do essencial.

## II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei em análise busca criar um ambiente de maior transparência para as atividades econômicas e contribuir no combate a práticas que apenas têm a finalidade de dar aparência de legalidade a transações que, de fato, são ilegítimas.

Acerca do tema, o autor aponta que a proposição objetiva aperfeiçoar o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e assegurar maior transparência às atividades econômicas de maneira a instituir obstáculo ao *uso de laranjas* e aos contratos e atos *de gaveta*, dentre outros aspectos.

O autor argumenta que a proposição propicia *concreto e efetivo obstáculo às fraudes ou clandestinidade* em relação aos atos constitutivos das pessoas jurídicas de direito privado, uma vez que introduz grande obstáculo ao defraudador, que se verá compelido a fazer com que um indivíduo que atue como *laranja* compareça perante o Tabelião de Notas. O Tabelião, por sua vez, verificará a identificação e capacidade jurídica das partes, analisará se a vontade das partes está de acordo com a lei e verificará se há incidência de tributo.

Aponta ainda que, em diversos países nos quais a tradição do direito civil seja, como no Brasil, romano-germânica, existe a obrigatoriedade de constituição de empresas e de outras pessoas jurídicas por meio de escrituras públicas, sendo citados como exemplo países largamente desenvolvidos como a Alemanha, França, Itália, Espanha, os quais utilizam a estrutura notarial como forma de evitar a lavagem de dinheiro e a corrupção.

Ademais, o autor prossegue argumentando que o projeto também introduz concreto obstáculo aos *contratos de gaveta*, uma vez que torna necessário o registro no livro de Notas quanto à ocorrência dos negócios, à respectiva data e à identificação das partes da transação (sem que seja necessário, contudo, expor o conteúdo dos contratos celebrados). Desta forma, não mais haveriam contratos clandestinos, uma vez que passaria a haver, tempestivamente, o registro da existência da transação.

Enfim, ao analisarmos os dispositivos do projeto, observa-se que, em relação à criação de sociedades de direito privado, prevê-se que seus atos constitutivos serão formalizados por escritura pública lavrada junto ao Tabelião e visados por advogados. Os respectivos atos notariais serão encaminhados, por transmissão eletrônica, ao Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, que centralizará as respectivas informações e que instituirá e manterá Órgão Central de Prevenção de Lavagem de Dinheiro – OCPLD. Por outro lado, os registros dos referidos atos notariais serão obrigatoriamente encaminhados, por transmissão eletrônica, à Junta Comercial ou ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas, e esses registros serão por eles registrados em até 2 dias úteis. A propósito, o projeto prevê que as microempresas e empresas de pequeno porte farão jus a uma redução de 50% nos emolumentos dos atos notariais e registrais aqui referidos.

Em nosso entendimento, a medida poderá, de fato, contribuir para evitar a existência de fraudes na constituição de empresas o que, por seu turno, contribuirá para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, aspectos que são absolutamente cruciais e que devem ser continuamente buscados no aprimoramento de nosso ordenamento jurídico. Assim, entendemos ser essencial a criação do Órgão Central de Prevenção de Lavagem de Dinheiro mencionado na proposição, o qual poderá dispor de informações relevantes para realizar suas atividades.

Já em relação aos efeitos dos instrumentos particulares, inclusive relativos a cessão, o projeto prevê que os seus efeitos não se operam antes das assinaturas serem reconhecidas como autênticas na presença do Tabelião. Dessa maneira, a proposição inviabiliza que sejam elaborados, por exemplo, contratos com indicação de data retroativa que tenha a finalidade de conferir aparência de autenticidade a movimentações financeiras ocorridas no passado por motivação absolutamente diversa da indicada no instrumento.

Enfim, consideramos que as questões levantadas pelo autor são relevantes. Trata-se de proposta oportuna em face da necessidade de ser conferida maior transparência e confiabilidade à abertura de empresas e à celebração de contratos, de maneira a evitar a existência de sociedade de fachada, a proliferação de sócios fictícios e a confecção de contratos de gaveta que podem, inclusive, ser artificiais e mesmo redigidos em datas significativamente distintas das transações apontadas nos instrumentos.

Assim, ante o exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 10.044, de 2018.**

Sala da Comissão, em 10 de agosto de 2018.

Deputado DAGOBERTO NOGUEIRA

Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 10.044/2018, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Dagoberto Nogueira. O Deputado Eli Corrêa Filho apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Daniel Almeida - Presidente, Helder Salomão e Antonio Balhmann - Vice-Presidentes, Dagoberto Nogueira, Keiko Ota, Laercio Oliveira, Walter Ihoshi, Benjamin Maranhão, Covatti Filho, Goulart, Herculano Passos, Marcos Soares, Marinaldo Rosendo, Sergio Vidigal e Vitor Lippi.

Sala da Comissão, em 28 de novembro de 2018.

Deputado DANIEL ALMEIDA

Presidente

## VOTO EM SEPARADO

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n. 10.044, de 2018, de autoria do Deputado Milton Monti, busca efetuar modificações nos arts. 44 e 221 do Código Civil de maneira a essencialmente estabelecer:

- (i) que os atos constitutivos necessários ao funcionamento das pessoas jurídicas de direito privado deverão ser formalizados por escritura pública lavrada no Tabelião de Notas e visados por advogados; e
- (ii) que os efeitos dos instrumentos particulares, bem como os da cessão, não se operam antes das assinaturas serem reconhecidas como autênticas na presença do Tabelião.

A primeira inovação é introduzida no art. 44 do Código, que também busca estabelecer regras diversas que regulam os respectivos atos notariais, como o encaminhamento, por transmissão eletrônica, desses atos ao Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, que centralizará as respectivas informações e que instituirá e manterá Órgão Central de Prevenção de Lavagem de Dinheiro – OCPLD. Por sua vez, os registros dos referidos atos serão encaminhados, por transmissão eletrônica, à Junta Comercial ou ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas, os quais serão registrados em até 2 dias úteis. Ademais, a proposição prevê que as microempresas e empresas de pequeno porte farão jus a um abatimento no percentual de 50% dos emolumentos dos atos notariais previstos na proposição. A segunda inovação é efetuada por meio de alteração no art. 221 do Código Civil. Com a modificação proposta, o dispositivo passa a prever que os efeitos dos instrumentos particulares, bem como os da cessão, não se operam antes de a assinatura de seus signatários serem reconhecidas como autênticas na presença do Tabelião (para a produção de efeitos perante terceiros é mantida a previsão atual de o instrumento também ser registrado no respectivo registro público). A proposição, que tramita em regime ordinário, está sujeita a apreciação conclusiva e foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que também se pronunciará quanto ao mérito da proposição. Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Colegiado.

É o Relatório do Essencial.

### II – VOTO EM SEPARADO

Em uma análise preliminar, é louvável toda proposição que busque criar ambiente de maior transparência para as atividades econômicas e contribuir no combate à práticas ilícitas, à corrupção e a lavagem de dinheiro, bem como coibir o uso de “laranjas” e “contratos de gaveta”, como, a princípio, seria o propósito deste Projeto de Lei, motivo pelo qual, em primeiro momento, entendi meritória sua aprovação.

Todavia, melhor aprofundando o estudo do tema, verifiquei que, apesar da louvável motivação do PL n. 10.044, de 2018, de autoria do nobre Deputado Milton Monti, ele não resolve os problemas propostos e, ao contrário, acaba por onerar e dificultar, ainda mais, o ambiente de negócios, a formalização de empresas e a criação de empregos, rumando diretamente contra os anseios nacionais de desburocratização, conforme preconizados pela recente Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018, que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação, acabando com uma série de atos desnecessários, como a autenticação e

reconhecimento de firmas em documentos a serem apresentados às repartições públicas, a chamada “indústria da desconfiança”.

O Brasil vem há muitos anos amargando a desconfortável 176ª posição na avaliação internacional efetuada pelo “Doing Business”<sup>1</sup>, considerando o prazo para abertura e encerramento de empresas. Criar a necessidade de mais um iter nesse processo, com a imposição de que todos os atos constitutivos e suas alterações tenham que ser instrumentalizados por escritura pública e, textualmente, aumentando esse prazo em vários dias – os necessários à obtenção de documentos para formalização do ato notarial e mais dois dias para o notário escriturar o ato, conforme dispõe a redação do inciso I do §4. pretendido acrescer ao artigo 44 do Código Civil brasileiro, Lei n. 10.406, de 2002 -, em nada colabora para melhoria do ambiente de negócios nacional.

É também importante frisar que, ao contrário do afirmado na justificativa da proposição, os atos constitutivos necessários ao funcionamento das pessoas jurídicas de direito privado, inclusive os de modificação e extinção, não são obrigatoriamente formalizados por notários em nenhum dos países indicados. Impera no mundo civilizado a liberdade de escolha da forma e, hoje, ao contrário, a maioria desses atos é eletrônica<sup>2</sup>.

E assim é, porque a liberdade de forma para instrumentalização dos contratos, atos constitutivos, suas alterações e distratos, não gera nenhuma insegurança para a sociedade, porque seja qual for a forma utilizada, é no momento do registro desse instrumento que é feito o controle dos requisitos legais exigíveis. E, sim, é assim em todo o mundo dito civilizado, inclusive no Brasil, onde a constituição de pessoas jurídicas se dá pelo ato de registro no órgão de registro competente. No Brasil, dá-se na Junta Empresarial ou no cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas competentes, como determina o artigo 45 do Código Civil brasileiro, Lei n. 10.406, de 2002. O mesmo ocorre, aí sim, repita-se, na Espanha, na França, na Itália, na Alemanha e também onde se aplica a “common law”.

Além do controle no momento do registro, já há, também, em nosso sistema jurídico, a obrigatoriedade da participação de advogado na constituição de empresas. A Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), em art. 1º, § 2º, estabelece: *“Os atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas, sob pena de nulidade, só podem ser admitidos a registro, nos órgãos competentes, quando visados por advogados”*. Não, traz, portanto, o Projeto, nesse ponto, nenhuma inovação ao mundo jurídico.

E, por outro lado, a verdade é a imposição da escrituração de todos os atos associativos ou societários por tabelião de notas, em cartório, onera demasiadamente o sistema e a sociedade como um todo. É preciso que o legislador atente para o já elevado “Custo Brasil”, não fomentando a chamada “Indústria da Desconfiança”.

E no caso presente, verifica-se que, além de impor um novo e elevado custo à sociedade, porque as escrituras públicas não são baratas, o projeto ainda lhes impõe um novo ônus: sobre o preço da taxa cobrada pelo Tabelião, ainda incidirá outra taxa, de dois por cento, para que os tabeliães criem um outro órgão, privado, para prevenção à lavagem de dinheiro, olvidando que já existem órgãos públicos com essa finalidade, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, do Ministério da Fazenda, que, como se verifica em seu sítio na internet, “atua eminentemente em prevenção e combate à lavagem de

<sup>1</sup> <http://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil>

<sup>2</sup> Cf. p.ex. Alemanha: <http://www.bbccologne.com.br/primeiros-passos-empresa-alemanha.html>; França: <https://www.brasileiraspelomundo.com/como-abrir-sua-propria-empresa-na-franca-101943893> e <https://www.guichet-entreprises.fr/fr/article/demarches-en-ligne/>; Espanha: <https://www.camara.es/creacion-de-empresas/ventanilla-unica-empresarial-punto-de-atencion-al-emprendedor>; Itália: <https://vivernaeuropa.it/quer-abrir-una-empresa-na-italia/>, <https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/portal/entrate/home>, <http://www.ar.camcom.it/>.

dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, o COAF tem como competências: receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis (quando concluir pela existência de crimes previstos na referida lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito); coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem o combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores; disciplinar e aplicar penas administrativas; e regular os setores econômicos para os quais não haja órgão regulador ou fiscalizador próprio”.<sup>3</sup>

É de se pontuar, também, que, hoje, os todos os cartórios já são obrigados a informar, gratuitamente, ao COAF qualquer transação suspeita, por força do disposto da Lei n. 12.683, de 2012, não se justificando a imposição de uma “sobretaxa” para custear a criação de um novo órgão, privado, para sobrepor-se ao que já existe na pública administração.

Além disso, o repasse de parte dos emolumentos para entidade privada é inconstitucional, como já decidiu o STF, reiteradamente. Recentemente, o tema foi analisado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.111, apresentada pela Procuradoria-Geral da República em 2004, tendo sido considerado inconstitucional o repasse de parte dos emolumentos pagos, no estado do Rio de Janeiro, para a Anoreg/RJ. Do voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes, publicado em 30 de junho de 2017, retira-se o trecho abaixo:

“Por outro lado, há clara censura da Jurisprudência da Corte no tocante à destinação desses valores a entidades privadas, estranhas à estrutura do Estado, reputando-se tal prática como contrária ao art. 5º, caput, e ao art. 145, II, CF, na medida em que permite o uso da receita com finalidade estranha à atividade estatal que justificou a cobrança da taxa. Nesse sentido os precedentes firmados nos seguintes julgamentos: ADI 3.660, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2008; ADI 2.892, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 12/11/2004; ADI 1.145, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 8/11/2002; ADI 2.211-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 15/3/2002; ADI 2.040, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 25/2/2000. (...)

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei estadual 3.761/2002, naquilo em que confere nova redação ao art. 10, § 1º, do Decreto-lei 122/1969; e para declarar a não recepção, pela ordem constitucional vigente, das demais normas que lhe conferiram o conteúdo ora tido como inconstitucional, quais sejam, o Decreto-lei Estadual 122/1969 e as Leis Estaduais 290/1979, 489/1981 e 590/1982.”

Verificamos, também, que os dados das pessoas jurídicas do Brasil, sejam elas registradas em Juntas Comerciais, em Registros Cíveis das Pessoas Jurídicas ou mesmo em OAB, JÁ ESCONTRAM-SE CENTRALIZADOS NA REDESIM, há anos! Ou seja, não há qualquer vantagem de outra centralização em órgão particular ou nova sistematização.

Como se vê, o sistema atual já conta com os mecanismos necessários para coibir e controlar ilicitudes, sendo certo que, mesmo que houvesse a imposição da escritura pública para constituir, alterar ou distratar pessoas jurídicas, isso não eliminaria as possibilidades de fraudes, mas, com certeza, oneraria toda a sociedade, “pagando os justos pelos pecadores”.

Finalmente, a imposição do prazo de dois dias para registro obrigatório do ato notarial é falacioso. É que, na verdade, compete ao órgão de registro a qualificação dos títulos apresentados para

<sup>3</sup> <http://www.fazenda.gov.br/carta-de-servicos/lista-de-servicos/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-2013-coaf>

registro, não sendo incomum haver erros ou inconformidades em escrituras públicas, que acabam sendo objeto de qualificação negativa e devolução. O simples fato de constar prazo para registro obrigatório não eliminaria a competência registral e tornaria írrita a disposição legal que, assim, se demonstra injurídica.

Não se justificam, portanto, as modificações propostas através do acréscimo do proposto §4 e seus incisos.

No que concerne a proposta de alteração do artigo 221, igualmente não se justifica tornar obrigatório o reconhecimento de firmas para validação de todo e qualquer documento particular.

Hoje, dispõe o artigo 221 do Código Civil:

“Art. 221. O instrumento particular, feito e assinado, ou somente assinado por quem esteja na livre disposição e administração de seus bens, prova as obrigações convencionais de qualquer valor; mas os seus efeitos, bem como os da cessão, não se operam, a respeito de terceiros, antes de registrado no registro público.”

O projeto pretende altera-lo para acrescentar o seguinte:

“Art. 221. O instrumento particular, feito e assinado, ou somente assinado por quem esteja na livre disposição e 3 administração de seus bens, prova as obrigações convencionais de qualquer valor; mas os seus efeitos, bem como os da cessão, não se operam antes da assinatura de seus signatários serem reconhecidas como autênticas na presença do Tabelião e, a respeito de terceiros, de registrado no respectivo registro público.”

Ou seja, busca o projeto tornar obrigatório o reconhecimento de firma em todo e qualquer documento particular, contrariando o disposto na recentíssima Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018, que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação, acabando com uma série de atos desnecessários, como a autenticação e reconhecimento de firmas em documentos a serem apresentados às repartições públicas, a chamada “indústria da desconfiança”.

Além de injurídico tratar do mesmo tema de modo contraditório em normas diversas, inclusive visando rever matéria muito recentemente legislada, não há nenhum proveito prático em obrigar a todos os cidadãos brasileiros a sempre comparecerem pessoalmente em um cartório para reconhecer sua firma – o reconhecimento de firma por autenticidade exige o comparecimento presencial no cartório – para que seus escritos particulares possam ter valor. Além de antieconômico, é um total disparate. É, como já se viu acima, o coroamento da chamada “indústria da desconfiança”.

É certo que a segurança jurídica é um valor a ser perseguido. Mas não é menos certo que o princípio é de que a honestidade, que também é um valor, deve ser presumida, não a desonestidade, a ilicitude. Obrigar a todos a sempre provar sua honestidade, fazendo toda a população a ser obrigada a comparecer em cartórios para reconhecer suas firmas e ver declarado que “eles são eles mesmos” e ainda ter que pagar por isso, é um disparate.

A regra disposta no art. 221 do Código Civil, Lei n. 10.406, de 2002, está na medida certa: os documentos particulares valem, por si sós, entre as partes que o assinaram. Para que possa ser conhecido por terceiros, ai sim, haverá seu simples registro e publicidade. Essa regra existe desde o Código Civil de 1916, que exigia também a assinatura de duas testemunhas. O Código atual dispensou essa exigência ultrapassada, não fazendo o menor sentido, passados mais de quinze anos dessa modernização, regredirmos para, mais que testemunhas, passarmos a exigir formalidades totalmente extravagantes, onerosas e desnecessárias ao cidadão de bem.

Revista a matéria, sopesados a maior onerosidade e burocratização dos procedimentos, verificados a inconstitucionalidade e injuridicidade de alguns aspectos e os efeitos danosos à população, sem expectativa de real eliminação dos riscos envolvidos, resta rejeitar a proposição.

**Assim, ante o exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 10.044, de 2018.**

**Sala da Comissão, em 8 de novembro de 2018.**

**Eli Corrêa Filho  
Deputado Federal**