

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.550, DE 2000

Dispõe sobre as ações ordinárias e preferenciais não reclamadas correspondentes a participação acionária em sociedades anônimas de capital aberto.

EMENDA SUPRESSIVA

ART. 1º

Suprima-se o artigo 1º do Projeto de Lei nº 2.550/2000:

JUSTIFICAÇÃO

Propomos a supressão do dispositivo, flagrantemente inconstitucional.

Nos termos do caput do art. 5º. da Constituição Federal “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a **inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança **e à propriedade ...**”.

A proposta do Projeto, em termos simplistas, acarreta uma violenta supressão do direito de propriedade. O acionista, de acordo com a redação original do artigo, perde a propriedade de suas ações para a União no prazo de 120 dias a partir de “chamada pública”. A transferência unilateral de ações de propriedade privada para a União, na forma proposta, implica indiscutivelmente na perda do direito de propriedade.

Nos termos da Lei de Sociedades Anônimas, a propriedade das ações se presume pela inscrição do nome do acionista no livro de “Registro de Ações Nominativas” (art. 31). Efetuada a transferência para a União, passará a constar em nome da União a propriedade de ações que pertencem a particulares, sem que esses tenham sequer sido indenizados previamente. Ou seja, o acionista é simplesmente excluído da sociedade caso não seja prontamente identificado, sendo que essa não identificação pode inclusive decorrer de motivos alheios a sua vontade (por ex., longa viagem ao exterior, que impossibilite o acionista de tomar conhecimento da supressão de seu direito, sem tempo de evitá-la).

Podem alguns querer argumentar que o direito de propriedade não é absoluto. De fato, a própria Constituição Federal prevê algumas hipóteses de perda de propriedade, como a desapropriação (art. 5º., inciso XXIV) e o usucapião (art. 183). Entretanto, em momento algum a Carta Magna autoriza a prática objeto do art. 1º. do PL 2.550/00.

Diante disso, a proposta do Projeto configura-se como hipótese totalmente descasada dos mandamentos constitucionais. Não se trata de usucapião (que não vamos estudar aqui por ser instituto afeito ao direito privado), nem tampouco de desapropriação. A desapropriação, como descrita na própria Constituição (art. 5º., inciso XXIV), só ocorrerá por **“necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro”**.

O pretendido no PL 2.550/00, se é que traz alguma semelhança com o instituto da desapropriação, é pelo único fato de se originar de decisão do Poder Público. Entretanto, a semelhança acaba aí. Não estão presentes no caso em tela os aspectos da necessidade ou utilidade pública, nem interesse social. Podemos até concordar que a “expropriação” pretendida poderá trazer benefícios financeiros ao poder público, mas certamente faltam à hipótese os requisitos constitucionais da necessidade, utilidade ou interesse social, nos termos do concebido na legislação em vigor e na doutrina do Direito Administrativo brasileiro. Relembrando as palavras de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro – 22^a. edição, pg. 512 e seguintes) “a necessidade pública surge quando a Administração defronta **situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato**”; por outro lado, o Decreto Lei 3365/41, ao enumerar os casos de “utilidade pública”, cita, dentre outros: segurança nacional, defesa do Estado, socorro público em caso de calamidade, salubridade pública, preservação e manutenção dos monumentos históricos e artísticos etc, sem fazer qualquer menção a alguma hipótese que apresente semelhança com o pretendido pelo Projeto de Lei 2550/00. Como se pode notar, a lei expressamente determina quais são os casos de utilidade pública. Se se entender o contrário, toda e qualquer desapropriação poderia ser realizada com base nesse argumento genérico, simplesmente designado como “utilidade pública”.

Também não se pode alegar que a expropriação objeto do Projeto de Lei se enquadra na definição de interesse social. Ainda nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “o interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou condicionamento da propriedade **em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico**. Esse interesse social justificativo de desapropriação está indicado na norma própria (Lei 4132/62) O que convém assinalar, desde logo, é que **os bens**

desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou seus delegados, mas sim à coletividade ou, mesmo, a certos beneficiários que a lei credencia para recebe-los e utiliza-los convenientemente.”

Ante o exposto, resta claro que a expropriação objeto do Projeto, mesmo com muito boa vontade, não se enquadra em nenhuma das hipóteses acima indicadas, não restando dúvidas sobre a sua clara inconstitucionalidade.

De qualquer modo, ainda que estivessem presentes os requisitos acima faltaria uma outra peculiaridade fundamental para caracterizar a desapropriação: **a justa e prévia indenização em dinheiro**. O poder público só pode expropriar bens de particulares mediante prévio pagamento em dinheiro; raríssimas são as exceções a essa regra – que só se justificam em casos específicos e urgentes, como no iminente perigo público (CF, art. 5º., XXV).

Como se vê, o proposto no artigo 1º. do Projeto não satisfaz quaisquer dos requisitos constitucionais. Configura-se claramente como expropriação ou confisco sem indenização prévia. O direito de propriedade é um pilar fundamental das democracias modernas. Não há que se falar em democracia com supressão do direito de propriedade por mera vontade do legislador ordinário, sem autorização constitucional. Somente em casos específicos, previstos na própria Constituição Federal, pode o legislador suprimir o direito de propriedade, e, mesmo assim, mediante a estrita observância dos requisitos ali indicados.

Pode-se argumentar que o acionista terá 5 anos para requerer a restituição da coisa assenhorada, mas isso não reverte, de forma alguma, o fato de que o acionista será privado de um direito real. Há uma clara inversão no direito de propriedade – o acionista necessariamente terá que se manifestar para não perder um direito legítimo e garantido constitucionalmente, o de propriedade. Caso não se manifeste em tempo, terá que requerer oficialmente a restituição de seu bem. Como sabemos, não é assim que funciona o direito de propriedade no

Brasil. Em um estado de direito, como queremos crer que é o caso do Brasil, não se pode impor ônus inexplicáveis para que os particulares mantenham a propriedade de seus bens.

Alternativamente, na absoluta impossibilidade de rejeição da supressão proposta (e, conseqüentemente, de todo o Projeto de Lei 2.550/00, já que os outros quatro artigos tratam da aplicabilidade do disposto no art. 1º), propomos a seguinte redação ao artigo 1º.:

“Art. 1º – As ações ordinárias e preferenciais emitidas por sociedade anônima de capital aberto, que não estejam listadas em qualquer um dos níveis diferenciados de Governança Corporativa da Bolsa de Valores de São Paulo - Bovespa, pertencentes a acionistas não identificados, nos termos das instruções a serem expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários, ou não localizados, poderão ser reclamadas junto às empresas que emitiram as ações no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias a partir da “chamada pública” a ser por elas realizada.”

A primeira sugestão proposta visa incentivar as sociedades anônimas de capital aberto, que ainda não estejam listadas em qualquer um dos níveis diferenciados de Governança Corporativa da Bolsa de Valores de São Paulo - Bovespa, segmentos especiais de negociação, a aderirem ao programa de adoção de práticas diferenciadas do Novo Mercado. Entendemos que a nova redação proposta, ao incentivar as sociedades anônimas a migrarem para os níveis diferenciados de Governança, acaba por influir no fomento do mercado de valores mobiliários no Brasil.

Como se sabe, nos níveis diferenciados de Governança Corporativa da Bovespa, as companhias abertas tem que fornecer muito mais

informações aos acionistas e ao mercado em geral do que as exigidas pela Lei de Sociedades Anônimas. A longo prazo, e como já demonstrado em estudos iniciais sobre o assunto, essa maior transparência das companhias listadas deve trazer ao investidor um maior conforto no investimento em ações. Para incrementar o mercado de ações, crucial para o desenvolvimento econômico de qualquer país, o Governo Federal deve incentivar medidas e ações que estimulem o investimento em ações.

Transferir automaticamente quaisquer ações de companhias abertas para a União, como propõe o Projeto de Lei, iguala todas as companhias abertas, as mais e as menos preocupadas com o mercado. Conseqüentemente, os acionistas dessas companhias também são igualados.

Assim, uma forma de contribuir para o desenvolvimento do mercado acionário é incentivar a prática de boas práticas de Governança Corporativa. Ao excluir os acionistas detentores de ações listadas nos níveis diferenciados de Governança Corporativa da transferência automática de ações para a União, o legislador cria um incentivo para esse tipo de companhia que privilegia a transparência, estimula as demais a se adequarem à novas práticas mais benéficas e torna o investidor mais suscetível ao investimento em ações.

Além disso, vale a pena ressaltar que na matéria ora tratada o legislador deve ter por objetivo reduzir as incertezas dos investidores do mercado mobiliários. A transferência automática de ações privadas para a União certamente gerará um desconforto para o investidor não qualificado, que poderá se sentir ainda mais impelido a não participar do mercado acionário. Haja vista a alta sensibilidade do mercado acionário, basta ver a volatilidade das ações nos últimos anos, entendemos que qualquer alteração no seu padrão atual deve ser no sentido de incentivar o acionista e não no de afastá-lo.

A redação original propõe ainda que sejam transferidas para a União as ações dos acionistas não identificados “na forma do art. 85 da Lei 6404,

de 15 de dezembro de 1976”. Ocorre que o referido artigo 85, quando trata da qualificação dos acionistas, refere-se ao nome, nacionalidade, residência, estado civil, profissão e documento de identidade. Portanto, prevalecendo a redação original do Projeto, seriam considerados acionistas não identificados todos aqueles em cujos registros na sociedade não constasse a informação relativa a qualquer dos dados exigidos pelo referido art. 85. Isso significa que, caso não conste do registro, por ex., o estado civil do acionista, este pode até ser considerado não identificado, já que, em tese, sua qualificação não estará completa nos termos do mencionado art. 85.

Dessa forma, sugerimos que a caracterização de “acionista não identificado” seja feita por meio de norma da Comissão de Valores Mobiliários, que terá melhores condições de verificar quais dados seriam necessários e suficientes para considerar o acionista como identificado ou não identificado.

Além disso, também o objetivo de proteger o investidor, propomos que o prazo para sua manifestação seja estendido para trezentos e sessenta dias.

Ante a importância e as consequências nefastas para o acionista advindas dessa transferência automática, o assunto desse ser tratado com muito cuidado. O acionista pode até não estar devidamente identificado nos registros da sociedade (por ex., por não constar seu estado civil nos registros da empresa), mas isso não quer dizer que não existe e que não possa ser encontrado, ainda que essa ação gere alguma demora. A imposição ao acionista de um ônus dessa gravidade merece uma maior garantia – a de que o mesmo não será privado de sua propriedade num piscar de olhos. Deve ser assegurado ao acionista não só toda a publicidade que o caso requer (afinal, repetimos, ele será privado do seu direito de propriedade), como também tempo suficiente para que todos os acionistas, inclusive os eventualmente desatentos, saibam e sejam devidamente informados dos possíveis efeitos de sua inércia. O prazo de 120 dias, quando considerados os finais de semana e feriados, é ínfimo para que seja dada essa ampla divulgação e seja obtida a manifestação expressa do acionista.

Sala da Comissão, em 14 de março de 2003.

Deputado **PAES LANDIM**