

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.813, DE 2000

Estabelece a obrigatoriedade de publicação das demonstrações financeiras das sociedades por quotas de responsabilidade limitada, alterando o art. 18 do Decreto nº 3.708, de 10 de janeiro de 1919, que regula a constituição de sociedades por quotas de responsabilidade limitada.

Autor: Senado Federal - CPI do Sistema Financeiro 1986

Relator: Arthur Lira

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei (PL) nº 2.813, de 2000, do Senado Federal, que “*Estabelece a obrigatoriedade de publicação das demonstrações financeiras das sociedades por quotas de responsabilidade limitada, alterando o art. 18 do Decreto nº 3.708, de 10 de janeiro de 1919, que regula a constituição de sociedades por quotas de responsabilidade limitada*”.

A matéria foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e, quanto à juridicidade ou constitucionalidade da matéria (RICD, art. 54, I), à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CDEICS, a matéria recebeu parecer pela aprovação da lavra do Deputado Rubens Bueno, em 09/06/2000. Já na CCJC, houve pareceres, também favoráveis do Deputado Ney Lopes, em 08/08/2001, do Deputado Eduardo Paes, em 14/05/2003, e da Deputada Juíza Denise Frossard, em 25/04/2005.

II – VOTO

Registro, desde logo, caber à CCJC apenas a análise dos aspectos relativos à juridicidade e constitucionalidade da matéria objeto de deliberação da Câmara dos Deputados, na forma do inciso I do artigo 54 do Regimento Interno, razão pela qual as nuances meritórias a respeito, como, por exemplo, relevância e necessidade de tutela dos interesses constantes do projeto foram exauridos no âmbito da CDEICS, especialmente, pelo parecer no sentido da aprovação, dado pelo Deputado Rubens Bueno.

Não obstante, é pertinente consignar que a presente proposição originou-se das conclusões da chamada CPI dos Bancos, “*destinada a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional*” (Requerimento nº 127/1999-SF).

Tratava-se de averiguar, principalmente, as operações de socorro aos bancos Marka e FonteCindam, mas também o vazamento de informações privilegiadas a instituições financeiras na época da maxidesvalorização do real, propiciando a exorbitância de lucros sobre títulos públicos, em detrimento da concessão de créditos ao setor produtivo nacional, inclusive, com a remessa de vultosas cifras ao exterior, com base na desvalorização cambial.

Além disso, a investigação parlamentar também avançou sobre o chamado *Caso Encol*, então conhecida construtora de capital fechado cuja falência, causada por uma administração reconhecidamente temerária, resultou em prejuízos irre recuperáveis a poupadores do Banco do Brasil, cujos ativos foram utilizados para financiar seus empreendimentos imobiliários. Daí porque o projeto de lei ora em análise tem como objetivo central “*a obrigatoriedade de publicação das demonstrações financeiras das sociedades por quotas de responsabilidade limitada*”.

O Relator da CPI, Senador Jader Barbalho, após a conclusão dos trabalhos sugeriu como causa dos prejuízos causados aos poupadores a absoluta falta de transparência da gestão administrativa, financeira e contábil de sociedades como a Encol, eis que fossem responsáveis pela geração de milhares de empregos e, necessariamente, pela captação de recursos em linhas de financiamento subsidiadas por dotações como as do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e as do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A propósito, tomo a liberdade de reproduzir a justificativa da proposição que hoje examinamos sob a numeração de PL nº 2.813/2000, *verbis*:

Um dos principais problemas que registramos quanto aos investimentos e uso de poupanças dos indivíduos é o fato de que muitas das empresas, por não terem a sua estruturação na forma da Sociedade Anônima, acabam por não divulgar as informações necessárias para que se tenha o conhecimento da efetiva situação financeira.

Ora, é fundamental que as informações básicas das empresas sejam transparentes para toda a sociedade, pois só desta maneira é que será possível aperfeiçoar o funcionamento da nossa economia.

Além do mais, a publicização das informações servirá como instrumento para que as empresas tenham maior cuidado com seus atos contábeis.

Dentro deste contexto, a presente proposição será fundamental para o aperfeiçoamento das nossas instituições, garantindo maior solidez às transações e, até mesmo, reduzindo o risco das partes em negócios realizados, especialmente no sistema imobiliário.

Sem dúvida, no âmbito do mercado financeiro as lições absorvidas pelos eventos econômicos mais recentes tem demonstrado que as iniciativas no sentido de privilegiar medidas de transparência (*accountability*) dos atores mercadológicos são as *intervenções* que mais se coadunam com a realização e garantia efetivas de um estado de bem-estar social, conquanto permeado pela expansão explosiva do capital especulativo.

É essa mesma a conclusão corroborada por um estudo sobre a crise de 2008, publicado na revista *Economia Aplicada*, da Universidade de São Paulo (USP): “*Um elevado grau de transparência reduz as incertezas, desenvolve a capacidade do setor privado em inferir sobre as decisões do banco central e aumenta a eficiência da política monetária. Contudo, a falta de transparência de informações entre os agentes do mercado financeiro mostrou-se um importante elemento na causa e disseminação da crise do subprime*”¹.

Essa experiência parece ser plenamente aplicável à iniciativa econômica que se desenvolva fora do mercado de capitais, principalmente quando envolve, de um lado, a geração de centenas de postos de trabalho e, de outro, o investimento público por meio de linhas de crédito subsidiadas – como, aliás, era o caso da Encol –, de modo que não há como reconhecer, em estrito exame de admissibilidade desta Comissão, qualquer ofensa aos princípios informativos da ordem econômica assegurados pela Constituição (art. 170).

Com efeito, tomo de empréstimo a consideração veiculada pela Deputada Denise Frossard, em parecer constante do dossiê da matéria, registrando, ainda em 2003 – portanto, já há mais de dez anos atrás – que “*o jornal Valor Econômico publicou a ordem de colocação das maiores empresas brasileiras, pelo critério da receita operacional líquida. Mais de uma centena dessas empresas que nos países de origem são corporações, tomaram a forma de sociedade por quotas de responsabilidade limitada para evitar a publicação das demonstrações financeiras*”.

Além desse indicador, a plausibilidade jurídica de se exigir a publicidade da gestão contábil das sociedades relacionadas no PL nº 2.813/2000 foi uma demanda *jurídica* que exsurgiu da constatação *empírica* dos trabalhos da CPI dos Bancos (1999). E, nesse contexto, não desconheço que o gênero das sociedades objeto deste projeto de lei, acaba por envolver, sob outro aspecto,

¹ Mendonça, Helder Ferreira de, Galvão, Délio José Cordeiro, & Loures, Renato Falci Villela. (2011). *Regulação e transparência: evidências a partir da crise do subprime*. *Economia Aplicada*, 15(1), 23-44.

também a espécie das que têm como característica central a predominância das qualidades *personais* dos sócios sobre o *valor* do capital.

Como ensina o ilustre jurista Fábio Ulhôa Coelho, nessas sociedades, “a *pessoa do sócio é importante para o bom desenvolvimento dos negócios sociais, e não apenas o aporte de recursos materiais que ele realiza. E há, de outro lado, sociedades empresárias para as quais os atributos dos seus membros são irrelevantes. (...) As sociedades em que os atributos dos sócios interferem na realização do objeto social são chamadas de pessoas; aquelas em que tais atributos não interferem são as de capital*”².

Entretanto, essa peculiaridade quanto à natureza de algumas das sociedades limitadas diz respeito apenas às *condições de alienação da participação societária* e em nada derroga o imperativo constitucional de que “*como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização*” (CF, art. 174, *caput*).

Quer dizer, sequer se cogita de uma eventual colisão entre os valores de *liberdade de iniciativa* ou, no limite, *vida privada e intervenção estatal*. Em última análise, a prerrogativa de o Estado criar mecanismos, como o proposto, que facilitem a sindicabilidade dos atos de empresa, mesmo das organizadas segundo um regime de responsabilidade limitada dos sócios, decorre da própria força normativa da Constituição e, nesse prisma, insuscetível de condicionar negativamente o legislador ordinário.

Há, contudo, uma flagrante defasagem temporal da normatividade do presente projeto de lei, a qual, aliás, foi desconsiderada nos demais pareceres lidos já na CCJC. Conquanto tenham sido proferidos após a entrada em vigor do então novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002), as manifestações exaradas não se debruçaram sobre a revogação tácita do Decreto nº 3.708/1919, ao qual faz alusão explícita a redação do PL nº 2.813/2000, ora sob análise.

² *In: Curso de Direito Comercial*. Vol. II. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 148.

Considerando a aglutinação do *Direito de Empresa* no Livro II do Código Civil de 2002, com a disciplina, em específico, das *sociedades limitadas* (art. 1.052 a 1.087), a doutrina majoritária entende que o Decreto nº 3.708/1919, a título de diploma de regência das *sociedades por quotas de responsabilidade limitada*, restou fulminado da ordem jurídica nacional.

Nesse sentido, a douta professora Maria Helena Diniz registra que “O novo Código Civil, ao revogar o Decreto n. 3.709/19, veio a reformular suas disposições, consolidando diretrizes doutrinárias e jurisprudenciais, como, p. Ex., a divisão de quotas iguais e desiguais, adotando quotas plúrimas; nomeação de terceiro para sua gestão; exigência de assembleia de sócios, se o seu número for superior a dez, para a tomada de certas decisões; **publicação de balanço patrimonial e de resultado econômico**, se tiver mais de vinte sócios; unanimidade de votos, para mudança de sede, redução ou aumento de capital, admissão de novo sócio etc.”³.

De mais a mais, embora não haja manifestação explícita dos tribunais a respeito dessa derrogação, o Conselho da Justiça Federal (CJF), durante a I Jornada de Direito Civil, aprovou o enunciado nº 65, segundo o qual “a expressão ‘sociedade limitada’ tratada no art. 1.052 e seguintes do novo Código Civil deve ser interpretada *stricto sensu*, como ‘sociedade por quotas de responsabilidade limitada’”, indo ao encontro do entendimento da atual relatoria pela revogação tácita do Decreto nº 3.708/1919.

Essa conclusão, em princípio, parece redundar num impasse legislativo, considerando que a análise da matéria pela CCJC, tal qual delineados no despacho exordial, restringe-se aos aspectos de admissibilidade da iniciativa, isto é, a juridicidade e a constitucionalidade de seus termos (RICD, art. 54, I). Sucede que essa adequação exigida pela evolução legislativa, no particular, a superveniência do Código Civil de 2002, pode ser sanada sem prejuízo da hígidez regimental.

³ In: *Curso de Direito Civil Brasileiro*. Vol. VIII. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 307.

Digo isso porque a adequação do texto proposto de forma a se colmatar às disposições do Código Civil podem ser entendidas como *mero aperfeiçoamento da técnica legislativa*, cuja atribuição privativa é justamente da CCJC, sem ofensa à estrita observância regimental, que diz: “*A apresentação de substitutivo por Comissão constitui atribuição da que for competente para opinar sobre o mérito da proposição, **exceto quando se destinar a aperfeiçoar a técnica legislativa, caso em que a iniciativa será da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania***” (RICD, art. 119, § 3º).

E, para tanto, basta a retificação da nomenclatura conceitual de *sociedade por quotas de responsabilidade limitada* para *sociedade limitada* no artigo 1º e 2º do PL nº 2.813/2000, bem como a supressão do artigo 3º, por alterar disposição do revogado Decreto nº 3.708/1919. No mais, a menção ao Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte como Lei nº 9.841/1999 impõe atualização remissiva para a Lei Complementar nº 123/2006.

Ante o exposto, voto pela admissibilidade (boa técnica legislativa, constitucionalidade e juridicidade) do Projeto de Lei nº 2.813, de 2000, na forma do substitutivo (RICD, art. 54, I, c/c 119, § 3º).

Sala da Comissão, em

ARTHUR LIRA
Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROJETO DE LEI Nº 2.813-A, DE 2000
(Do Sr. ARTHUR LIRA)

*Estabelece a obrigatoriedade de
publicação das demonstrações
financeiras das sociedades
limitadas.*

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º As sociedades limitadas deverão, com base na escrituração mercantil da empresa, publicar as seguintes demonstrações financeiras que, complementadas por notas explicativas, deverão exprimir com clareza a posição patrimonial e financeira da sociedade e as mutações ocorridas no exercício:

- I - balanço patrimonial;
- II - demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados;
- III - demonstração do resultado do exercício;
- IV - demonstração das origens e aplicações de recursos.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica às sociedades cuja receita bruta não ultrapasse o limite estabelecido para classificação como pequena empresa, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 2º Para fins do que prevê o artigo anterior, as sociedades limitadas deverão obedecer ao que determinam os artigos 175 a 192 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, no que for aplicável.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em

ARTHUR LIRA
Relator