

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 3.115, DE 1997

Modifica o art. 15 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações.

AUTOR: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

RELATOR: Deputado INALDO LEITÃO

PARECER REFORMULADO

I – RELATÓRIO:

O Projeto de Lei nº 3.115/97 tem por objetivo dar nova redação ao *caput* do art. 15 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para introduzir a ação de classe especial, acrescentando-lhe, também, § 3º, atribuindo a essa classe de ações, a serem emitidas e atribuídas a titular específico, poderes exclusivos sobre matérias a serem determinadas nos estatutos sociais.

Apensados ao presente os PLs nº 3.519, de 1997, também de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, e o PL nº 1.000, de 1999, da lavra do Deputado Hélio Costa, que propõe alterações em dispositivos da Lei nº 6.404/76.

Na Comissão de Economia, Indústria e Comércio - CEIC, a matéria foi examinada pelo Deputado Emerson Kapaz, que, na qualidade de Relator, elaborou o competente Substitutivo, o qual foi objeto de 47 emendas, apreciadas no novo parecer do Relator.

A Comissão de Economia, Indústria e Comércio – CEIC, em reunião ordinária realizada em 19 de abril do corrente, APROVOU, unanimemente, o PL N° 3.115/97 e os PLs a ele apensados, com Substitutivo. Nos termos do Relatório apresentado pelo Deputado Emerson Kapaz, com complementação de voto, as emendas de n° 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 36, 41, 42, e 46 foram aprovadas, ao passo que as emendas de n° 8, 37, 38, e 40 o foram parcialmente. As emendas de n° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 43, 44, 45, e 47 foram rejeitadas.

Na Comissão de Finanças e Tributação, foi elaborado Substitutivo ao PL n° 3.115/97 pelo Relator, o Deputado Antonio Kandir, que veio a receber 130 emendas. Após o exame das emendas pelo Relator, foram apresentadas outras 49 emendas.

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária, realizada em 7 de junho do corrente, concluiu, unanimemente, pela não implicação em aumento ou diminuição de receita ou da despesa públicas, dos PLs n° 3.115/97, 3.519/97 e 1.000/99, do Substitutivo daquela Comissão, das emendas n°s 1 a 130 apresentadas à primeira versão do Substitutivo do Relator, e das emendas de n° 1 a 49, apresentadas de forma subsequente, não cabendo, assim, pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária.

No mérito, a Comissão de Finanças e Tributação concluiu pela **aprovação** do Substitutivo ao PL n° 3.115/97, e apensados, e das emendas de n° 21, 22, 50, 68, 75 e 83; pela **aprovação parcial** das emendas de n° 4, 7, 8, 11, 12, 13, 23, 24, 25, 26, 33, 36, 42, 43, 48, 49, 55, 56, 71, 72, 77, 86, 89, 95, 102, 104, 107, 111, 112, 114, 116, 117, 118, 119, 121, 122 e 130, e pela **rejeição** das emendas de n° 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69 e 70.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR:

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do Regimento Interno, art. 32, III, alínea “a”, o exame de **projetos, emendas ou substitutivos** sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões, sob a ótica da **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa**.

No que se refere à técnica legislativa, deve-se asseverar que o Substitutivo ao PL nº 3.115/97, aprovado na CFT em 07/06/00, manteve-se fiel aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Embora se possa argüir, em uma análise superficial, que o referido Substitutivo, ao abranger disposições da Lei nº 6.385/76, que dispõe sobre o Mercado de Valores Mobiliários e Cria a Comissão de Valores Mobiliários, incorreu em infração ao comando do art. 7º, inciso I, da citada Lei Complementar, tal argumento não deve prosperar, na medida em que os objetos da Lei nº 6.404/76 e da Lei nº 6.385/76 são indissociáveis.

Vale salientar, outrossim, que o Substitutivo ora aludido evidencia uma nítida e salutar preocupação com a precisão das suas disposições, eis que foi evitado o vedado emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico, optando-se, em absoluta sintonia com o ordenamento regente, pela expressão das idéias repetidas no texto por meio das mesmas palavras.

O Substitutivo ora examinado contempla disposições acerca das sociedades anônimas, da Comissão de Valores Mobiliários - CVM e do mercado de valores mobiliários, assuntos estes que indubitavelmente estão correlacionados e constituem um mesmo objeto, o qual, apenas circunstancialmente, tem a sua regulação atual em duas leis distintas.

Com efeito, não há como separar, do ponto de vista temático, o regime jurídico das sociedades anônimas e a disciplina do mercado de capitais e da própria Comissão de Valores Mobiliários, agência governamental incumbida de sua fiscalização. As sociedades anônimas constituem-se no instrumento basilar do mercado de capitais, representando o veículo por excelência de captação da poupança pública para investimento em atividades empresariais. Assim sendo, tanto

a Lei nº 6.404/76 como a Lei nº 6.385/76, materialmente consideradas, tratam de aspectos diferentes de um mesmo objeto, havendo-se como respeitado o art. 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 95/98.

Sem embargo, impõe-se a apresentação de emenda para corrigir lapso terminológico incorrido na redação do art. 142 da Lei nº 6.404/76, que, ao invés de referir-se ao diretor da companhia, utiliza-se da expressão “administrador”, ao lado da figura do conselheiro. Tendo em vista que o diretor e o conselheiro são ambos administradores das sociedades anônimas, observa-se o emprego inadequado da expressão, o que pode induzir a equívocos de interpretação.

Outro reparo é devido quanto ao emprego do conector “e” na redação proposta para o inciso IX do art. 122, também da Lei nº 6.404/76. Tratando-se do último elemento de um elenco de competências da assembléia geral, o inciso em questão deve ser encerrado com ponto final, cabendo a utilização da conjunção somente no inciso antecedente.

No tocante à competência legislativa acerca da matéria objeto dos projetos principal e apensados, o tema pertence ao campo do direito comercial, cujo trato constitucional se aloja no art. 22, na competência legislativa privativa da União, precisamente no inciso I, *verbis*:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)”

O Substitutivo de autoria do Deputado Antonio Kandir, aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, passou a conter a proposta de alteração de diversos dispositivos da Lei nº 6.385/76, que dispõe sobre o Mercado de Valores Mobiliários e Cria a Comissão de Valores Mobiliários.

Não se vislumbra impedimento de ordem constitucional a um projeto de lei de iniciativa de parlamentar contemplar proposições de alteração das competências de autarquia federal, assim como do regime jurídico do mercado de

capitais. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, dispõe ser de iniciativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e **órgãos da administração pública**”.

A iniciativa privativa de leis assegurada ao Chefe do Executivo pela Constituição Federal representa restrição à prerrogativa ínsita aos membros do Congresso Nacional de propor alterações ao ordenamento jurídico vigente. Nesse sentido, a norma contida no § 1º do art. 61 do texto constitucional há de ser interpretada restritivamente, sob pena de se permitir a gradual expansão do Poder Executivo sobre as prerrogativas do Poder Legislativo, em violação ao princípio da separação dos poderes.

A expressão “órgãos da administração pública”, consoante conceito doutrinário manso e pacífico, refere-se aos centros de competência que compõem a Administração Direta, ao passo que as autarquias federais, nos termos do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, integram a Administração Indireta. Depreende-se, portanto, que a norma referenciada no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal não abrange tais entidades, sendo dirigida somente à estrutura administrativa diretamente vinculada à Presidência da República, que compreende os “serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (art. 4º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/67).

Nesse passo, é legítima, do ponto de vista constitucional, a introdução no PL nº 3.115/97, operada através do Substitutivo aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, de disposições atinentes à Lei nº 6.385/76, tanto no tocante à Comissão de Valores Mobiliários, quanto em relação ao regime jurídico do mercado de capitais, haja vista a competência regimental assegurada a esta Comissão para tratar da matéria.

Sob o prisma da juridicidade, impõe-se fazer ressalva relativa ao estabelecimento de penas pecuniárias para os tipos penais de **manipulação de mercado** e **uso indevido de informação privilegiada**, instituídos, respectivamente, nos arts. 27-C e 27-D, acrescentados à Lei nº 6.385/76, consoante redação conferida pelo Substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação.

Os referidos dispositivos fixam em reais as multas previstas, deixando de prestar observância à sistemática do art. 49 do Código Penal:

“Art. 49. A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.

§ 1º O valor do dia-multa será fixado pelo juiz não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a 5 (cinco) vezes esse salário.

§ 2º O valor da multa será atualizado, quando da execução, pelos índices de correção monetária.”

Ao abandonar a sistemática da parte geral do Código Penal, o Substitutivo ao PL nº 3.115/97 dá ensejo a uma indevida ruptura do sistema jurídico penal, incorrendo em má técnica legislativa que, com frequência, acomete o legislador na edição de leis extravagantes. A inobservância das normas contidas na Parte Geral do Código Penal, que servem como vetor de interpretação e integração de toda a legislação penal, provoca, de forma não rara, grandes dificuldades de aplicação da lei penal, a demandar um esforço exegético redobrado.

Propõe-se, desse modo, em conformidade com a emenda em anexo, seja retirada qualquer referência a valores fixados em reais, com o objetivo de garantir coerência sistêmica do projeto em análise com as normas gerais do Código Penal.

Há ainda outros aspectos do Substitutivo de autoria do Deputado Antonio Kandir que são passíveis de aperfeiçoamento, sob o prisma da juridicidade e da técnica legislativa.

A redação proposta para o art. 5º Lei nº 6.385/76 – disposição que originariamente tratou de instituir a Comissão de Valores Mobiliários – prevê que a referida entidade autárquica deve passar a ser dotada de regime especial, criando-se, ainda, mandato fixo para os seus dirigentes, à semelhança das demais agências reguladoras instituídas em decorrência do Programa Nacional de Desestatização.

O artigo em questão estabelece, conforme seu texto em vigor, que a Comissão de Valores Mobiliários detém patrimônio próprio, sendo dotada de “autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica”. Opinamos que o referido dispositivo deve ser emendado, para conter, de forma expressa, aquilo que é mero consectário de sua autonomia administrativa, patrimonial e financeira, que consiste, precisamente, em sua **autonomia orçamentária**.

Considerando-se que atualmente a Comissão de Valores Mobiliários financia sua atividade com recursos próprios, decorrentes da cobrança da taxa de fiscalização instituída pela Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, a autarquia deve ser dotada da capacidade de determinar seu próprio orçamento, que, por sua vez, deverá integrar o orçamento geral da União, aprovado na Lei de Orçamento Anual, com previsão no art. 165, inciso III, da Constituição Federal.

Com a ressalva das emendas acima descritas, bem como das demais emendas apresentadas em anexo, que contêm proposições elaboradas com o fito de aperfeiçoar determinadas disposições do Substitutivo ao PL nº 3.115/97, nos termos em que este foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, nenhum empecilho se visualiza nas disposições em apreço – proposições principal e apensadas, emendas e substitutivos – capaz de comprometer a sua regular tramitação.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2000

Deputado INALDO LEITÃO

Relator