

Apontamento sobre o PL 3.741, de 2000

No ano de 2000, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.741/2000, que visava modificar parcialmente o regime das demonstrações financeiras das companhias previsto na Lei das Sociedades por Ações (LSA). Após quase oito anos de tramitação, a versão final do projeto foi sancionada pelo Presidente da República, transformando-se na Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007, com apenas um veto — relativo à modificação do art. 181 da LSA.

Durante sua tramitação no Congresso, José Luiz Bulhões Pedreira foi consultado a respeito do projeto, mas não chegou a se dedicar de forma aprofundada à sua análise ou elaboração de comentários. Em seus arquivos não se encontram estudos extensos ou propostas detalhadas sobre o tema, à exceção de dois apontamentos: um propondo alterações pontuais de redação e outro, mais substancial, intitulado “*Apreciação Geral do Projeto de Lei nº 3.741, de 2000, que modifica a Lei das S.A.*”, datado de 26 de dezembro de 2001. Esse segundo texto refere-se à versão então em discussão do projeto, mais ampla do que a redação final que resultou na Lei nº 11.638/2007.

A seguir, transcreve-se o apontamento de 26/12/2001, por conter apreciação geral sobre as modificações à LSA propostas no PL nº 3.741/2000.

“APRECIAÇÃO GERAL DO PROJETO DE LEI Nº 3.741, DE 2000, QUE MODIFICA A LEI DAS S.A.

1. O fim do Projeto é assim definido:

"O enfoque principal das alterações é a modernização e harmonização dos princípios da Lei Societária com os princípios fundamentais e melhores

práticas contábeis internacionais, buscando corrigir impropriedades e erros nela remanescentes, desde sua edição, em 1976, bem como adaptá-la (sic) a lei às mudanças sociais e econômicas decorrentes da evolução dos usos e costumes mercantis, mediante implementação de princípios, normas e padrões de contabilidade e auditoria reconhecidos internacionalmente."

A leitura do Projeto mostra, todavia, que as alterações propostas foram muito mais longe do que essa declaração de objetivos, pois (a) revoga a disciplina legal das demonstrações financeiras, (b) substitui o costume mercantil, como fonte subsidiária do direito, por "princípios da ciência contábil", (c) a título de estabelecer normas contábeis modifica o direito das companhias de modo incompatível com o sistema tradicional da nossa legislação, e (d) cópia conceitos e normas estrangeiras sem adaptá-los à realidade brasileira.

ELIMINAÇÃO DA REGULAÇÃO LEGAL DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

2. O Projeto propõe alteração da lei muito mais radical do que os seus fins declarados, ao revogar toda a disciplina legal do conteúdo das demonstrações financeiras.

Seção II do Capítulo XV da Lei nº 6.404/76, intituladas "demonstrações financeiras", contém doze artigos, um sobre a escrituração mercantil (art. 176), outro que enumera as demonstrações financeiras que a companhia deve elaborar (art. 177) e mais dez artigos que definem a estrutura de cada demonstração financeira e contêm regras gerais sobre classificação e avaliação dos elementos patrimoniais e reconhecimento do lucro.

O Projeto não moderniza as normas contidas nesses dez artigos, nem as harmoniza com princípios fundamentais ou melhores práticas contábeis, mas simplesmente as revoga, TODAS, sem substituir por outras.

SUBSTITUIÇÃO DO COSTUME MERCANTIL POR PRINCÍPIOS CIENTÍFICOS COMO FONTE SUBSIDIÁRIA DO DIREITO OBJETIVO

3. A orientação da Lei nº 6.404/76 é enunciar regras genéricas que, na sua quase totalidade, reproduzem normas seculares, de aplicação generalizada em todas as organizações produtivas, e:

a) atribui à Comissão de Valores Mobiliários competência para regulamentar as normas legais em relação às companhias abertas que -- reconhecidamente -- requerem normas mais pormenorizadas na proteção dos interesses dos investidores do mercado;

b) reafirma o princípio do nosso direito que reconhece como fontes do direito objetivo, além da lei (a fonte principal), o costume jurídico, que é fonte acessória ou subsidiária, ao dispor, no artigo 177, que a escrituração mercantil deve ser mantida com obediência aos "princípios de contabilidade geralmente aceitos", expressão difundida para representar o costume em matéria de escrituração dos comerciantes e das sociedades comerciais.

O Projeto de Lei, além de eliminar da lei todas as normas sobre conteúdo das demonstrações financeiras, substitui no artigo 177 a expressão "princípios de contabilidade geralmente aceitos" por "Princípios Fundamentais de Contabilidade".

O regime legal que resultará dessas modificações é incompatível com o sistema constitucional brasileiro, pois:

a) a atribuição legal da CVM de expedir normas contábeis para as companhias abertas deixará de ser exercício do poder de regulamentar a lei - o que é admitido pela Constituição -- pela atribuição de criar a lei, o que é privativo do Congresso Nacional: na falta de normas legais regulamentáveis, as normas expedidas pela CVM sobre conteúdo das demonstrações financeiras, não serão obrigatórias para as companhias porque segundo o item II do artigo 5º da Constituição Federal "ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei";

b) a fonte subsidiária do direito objetivo na regulação das demonstrações financeiras não serão "os costumes mercantis", e sim "Princípios Fundamentais de Contabilidade", que são enunciados da ciência contábil formulados por seus doutrinadores; esses princípios, por mais científicos que sejam, não são normas jurídicas, a não ser que satisfaçam aos dois requisitos do costume jurídico (a observância uniforme de um comportamento e a convicção geral que fundamenta a sua obrigatoriedade); mas, se tal ocorrer, serão obrigatórios porque costumeiros, e não porque científicos; de outro modo, a lei estaria delegando a cientistas a atribuição de criar normas jurídicas.

Acresce que, ainda que se admitisse que a CVM pudesse criar -- e não apenas regulamentar -- normas legais, o regime legal seria aplicável apenas a cerca de mil companhias abertas existentes no Brasil, porque a CVM só tem competência para regulamentar a Lei das S.A. com relação às companhias abertas. Para as companhias fechadas, todas as demais sociedades comerciais do País e os comerciantes individuais, aos quais a Lei das S.A. se aplica, por analogia, por falta de qualquer outra lei sobre demonstrações financeiras, não haveria disciplina da estrutura e do conteúdo dessas demonstrações.

É provável que a ideia que inspira o Projeto seja substituir as normas legais sobre demonstrações financeiras por normas criadas pelo "Comitê de Padrões Contábeis - CPC", entidade privada criada pelo artigo 7º do Projeto, mas o Projeto não chega a delegar à nova entidade a competência legislativa privativa do Congresso Nacional, pois seu § 6º dispõe:

"§ 6º - A Comissão de Valores Mobiliários, o Banco Central do Brasil e os demais órgãos reguladores ou fiscalizadores poderão adotar, no âmbito de suas atribuições, no todo ou em parte, e mediante ato próprio, os pronunciamentos e demais orientações técnicas divulgadas pelo Comitê de Padrões Contábeis - CPC."

Acontece que a CVM só tem poder regulamentar com relação às companhias abertas, o Banco Central (na verdade, o Conselho Monetário-fiscalização; relação às instituições financeiras, e "os órgãos

reguladores ou fiscalizadores" somente têm competência para exigir das empresas fiscalizadas a adoção de normas contábeis necessárias à sua fiscalização; e, segundo a Constituição, todas essas autoridades administrativas podem regular a execução de leis, e não criar qualquer obrigação não prevista em lei.

NORMAS CONTÁBEIS QUE MODIFICAM O REGIME LEGAL

DAS COMPANHIAS

4. As normas contábeis são -- por definição -- normas técnicas sobre a representação contábil de fatos jurídicos e econômicos: não definem direitos e obrigações da companhia, mas prescrevem critérios de escrituração dos direitos e obrigações regulados pela lei comercial.

A Lei das S.A. contém inúmeros preceitos sobre finanças da companhia que visam a proteger os credores sociais e a regular os direitos e obrigações de acionistas e investidores do mercado. O Projeto altera diversas dessas normas como se fossem apenas normas técnicas de contabilidade, sem ter em conta que têm por fim preservar a intangibilidade do capital social na sua função de garantia dos credores sociais; são exemplos os dispositivos do Projeto que:

a) eliminam a reserva legal destinada a assegurar a integridade do capital social;

b) eliminam as reservas para contingências "porque é pouco utilizada e pode ser objeto de tentativas de utilização indevida", embora o voto do relator reconheça que é conceitualmente correta;

c) obrigam o reconhecimento como lucro das doações e subvenções para investimento em vez de registrá-las como reservas de capital, tal como previsto na lei atual, submetendo esses valores ao imposto de renda e à contribuição social e eliminam um instrumento de controle da observância do requisito legal de que as subvenções para investimento não sejam distribuídas como dividendos;

d) eliminam a conta de lucros ou prejuízos acumulados, prescrevem a destinação de todo o resultado do exercício à formação de reservas estatutárias, estabelecem que o prejuízo do exercício deva ser deduzido de reservas estatutárias;

e) modificam o conceito de lucro líquido do exercício ao excluir a dedução do resultado da provisão para o imposto de renda.

Adotadas várias das normas constantes do Projeto, seria substancialmente agravada a carga do imposto de renda das pessoas jurídicas, e as modificações propostas não poderiam ser adotadas sem a simultânea modificação da legislação tributária.

A melhor prova de que os autores do Projeto não têm noção da importância das normas legais sobre capital social, lucro, dividendos e reservas da lei comercial como instrumento de regulação dos direitos e obrigações das companhias é a proposta de alterar o § 2º do artigo 177 da lei, que visa a proteger as demonstrações financeiras comerciais contra distorções resultantes de normas da legislação tributária ou das autoridades encarregadas do controle administrativo de diversas atividades.

Além da legislação comercial, há diversos ramos do direito público que prevêm normas de contabilização:

a) a legislação do imposto de renda contém inúmeras normas -- legais e regulamentares -- sobre critérios de lançamento contábil como instrumentos para definir a base de cálculo do imposto das pessoas jurídicas, e essas normas, que são formuladas no interesse da arrecadação do imposto, freqüentemente são incompatíveis com o regime da legislação comercial;

b) o regime legal das atividades sujeitas a concessão, autorização ou permissão do Estado, ou a fiscalização de autoridade administrativa, compreende a atribuição a órgãos administrativos, como instrumento de fiscalização, da criação de normas contábeis e demonstrações financeiras especiais, de que são exemplos as sobre instituições financeiras, sociedades do sistema de distribuição de valores mobiliários, as sociedades seguradoras,

sociedades de previdência privada, consórcios de aquisição de bens, companhias de eletricidade, de telecomunicações e de transporte etc.

É impossível que a mesma escrituração e as mesmas demonstrações financeiras obedeçam simultaneamente às normas da lei comercial necessárias para assegurar os interesses protegidos por essa legislação e às normas expedidas pelas autoridades tributárias e outras autoridades administrativas; e essas normas contábeis não comerciais são em número relativamente pequeno e podem ser facilmente observadas em livros auxiliares. Daí a Lei nº 6.404/76 estabelecer, no artigo 177 que:

"§ 2º - A companhia observará em registros auxiliares, sem modificação da escrituração mercantil e das demonstrações reguladas nesta lei, as disposições da lei tributária, ou de legislação especial sobre atividade que constitui seu objeto, que prescrevam métodos ou critérios contábeis diferentes ou determine a elaboração de outras demonstrações financeiras."

A Exposição Justificativa do projeto da lei assim explicou esse dispositivo:

"A omissão, na lei comercial, de um mínimo de normas sobre demonstrações financeiras levou à crescente regulação da matéria pela legislação tributária, orientada pelo objetivo da arrecadação de impostos. A proteção dos interesses dos acionistas, credores e investidores do mercado recomenda que essa situação seja corrigida, restabelecendo-se a prevalência -- para efeitos comerciais, da lei de sociedades por ações na disciplina das demonstrações financeiras da companhia."

O voto do relator, depois de fazer referência ao § 2º do artigo 177, informa:

"Não obstante, o que se observa na prática é que disposições normativas emanadas de órgãos reguladores e que em muitos casos estão em desacordo com os princípios contábeis são refletidas, por determinação daqueles órgãos, na escrituração mercantil e não em registros auxiliares como determina a lei atual, provocando distorções nas informações contábeis destinadas ao público em geral."

"Diante dessa realidade, e buscando uma forma alternativa para preservar o interesse dos órgãos reguladores sem que haja perda de qualidade da informação a ser disponibilizada para os demais usuários, o substitutivo possibilita que as companhias adotem sua escrituração mercantil todas as disposições da lei tributária ou especial, desde que efetuem, quando houver divergências, ajustes nessa escrituração, por meio de lançamentos complementares, de forma a produzir demonstrações contábeis em consonância com os Princípios Fundamentais da Contabilidade. Para que haja uma certa garantia quanto à qualidade dessas demonstrações, o substitutivo condiciona a possibilidade de utilização dessa alternativa a obrigatoriedade do exame das demonstrações contábeis por auditor independente registrado na CVM." (grifos aditados)

O fundamento da emenda proposta é, portanto, a insistência de um ou outro órgão da administração pública em desconhecer a existência na norma legal do § 2º do artigo 177; e em vez de reforçar a norma criando sanções para o seu descumprimento, propõe a solução esdrúxula de fazer uma contabilidade adotando, simultaneamente, critérios de lei comercial, da legislação tributária e de outras autoridades administrativas.

A complexidade da solução proposta é tão evidente que se prevê a utilização obrigatória de auditor independente para rever essas demonstrações segundo normas incompatíveis entre si, ainda que a companhia não seja aberta. A única justificação para esse preceito é o aumento do mercado para os auditores independentes.

CÓPIA DE CONCEITOS E NORMAS ESTRANGEIRAS SEM

ADAPTÁ-LAS À REALIDADE BRASILEIRA

5. O projeto se propõe a "harmonizar os princípios da lei societária com os princípios fundamentais e melhores práticas contábeis internacionais".

Essas práticas contábeis, originárias, principalmente, dos Estados Unidos, regulam a escrituração de companhias sujeitas a leis societárias essencialmente diferentes da nossa. Basta considerar que a viga mestra da Lei das S.A. brasileira, tal como as dos países do continente europeu, é o

conceito de capital social, como mecanismo de proteção dos credores sociais, e inúmeras são as normas legais sobre aspectos das finanças da companhia cuja função é assegurar a fixidez, realidade e intangibilidade do capital social.

É fato notório que a legislação norte-americana das companhias não adota o conceito de capital social como meio de proteção dos credores, mas baseia essa proteção no instituto do "*trust*": os administradores da *corporation* americana têm a responsabilidade fiduciária de um "*trustee*", e a eficácia dessa responsabilidade é assegurada por sistema cultural e organização judiciária inteiramente diferentes dos que temos no Brasil. A lei não precisa criar o regime legal do capital social porque a responsabilidade do "*trustee*" é suficiente para assegurar que os administradores da companhia se conduzam de modo a respeitar e proteger os direitos dos credores.

A lei brasileira, mantendo a tradição do direito europeu do qual se origina, regula a Lei das S.A. em função do conceito de capital social, e precisa das normas legais sobre escrituração mercantil, demonstrações financeiras, lucros, reservas e dividendos como instrumentos para assegurar a eficácia do seu regime.

Uma das características principais da Lei nº 6.404/76 foi ter adicionado à legislação brasileira das sociedades por ações diversos institutos que somente existiam no direito norte-americano e não eram conhecidos sequer pelo direito europeu; mas não fez mediante cópia servil, e sim adaptando-os à legislação brasileira, de tal forma que estão perfeitamente ajustados ao sistema da nossa lei.

A "harmonização" com as práticas contábeis internacionais, a que se propõe o projeto de lei, é uma cópia de normas que se justificam no quadro da legislação norte-americana, mas que conflitam com o sistema da lei brasileira.”.

J. L. Bulhões Pedreira
