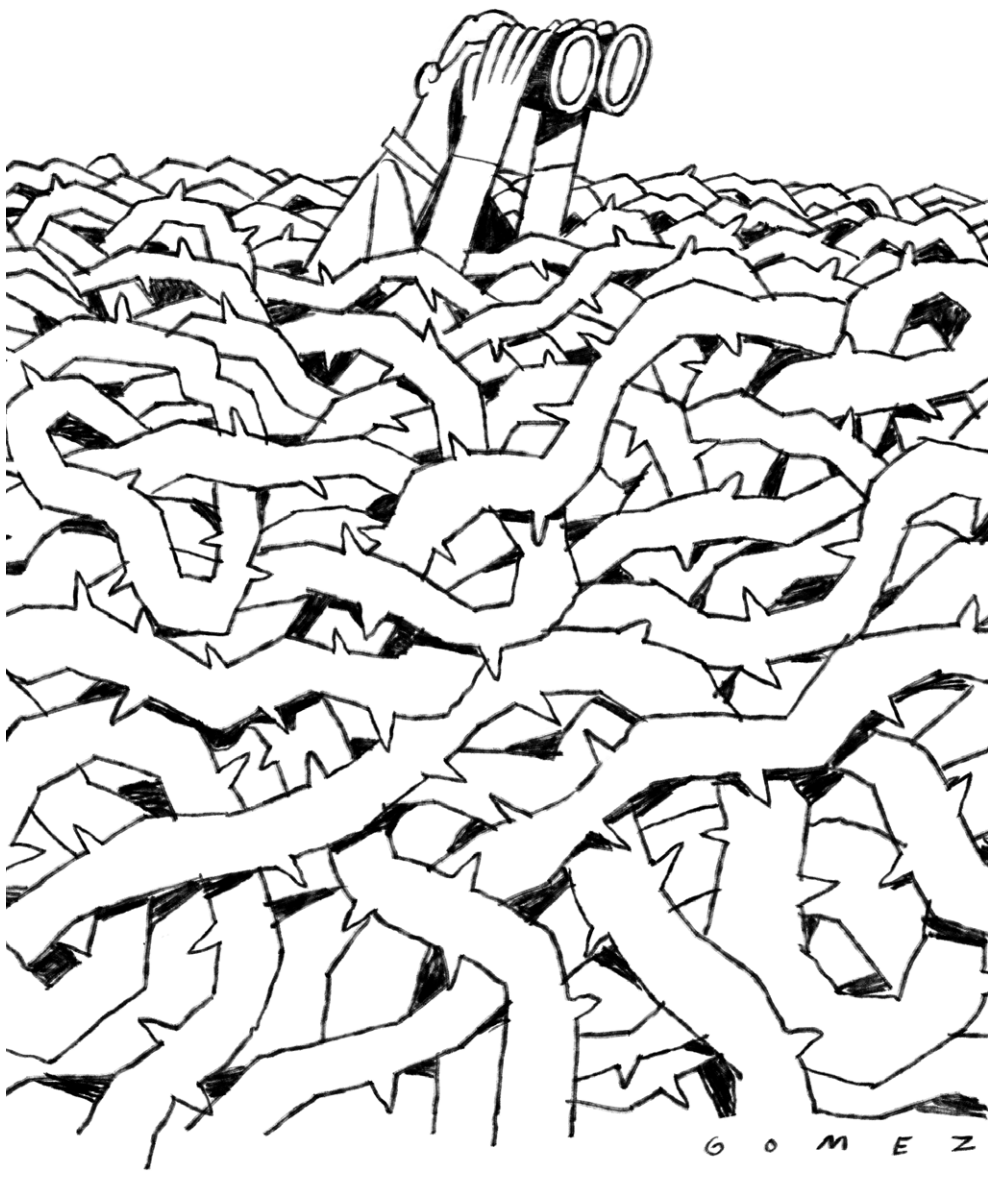
Governo no século 21

» ANDRÉ GUSTAVO STUMPF
Jornalista (andregustavo10@ terra.com.br)



A invasão dos principais prédios públicos da capital do Brasil é assunto que ainda vai render por muito tempo. As consequências vêm depois. O interventor federal Ricardo Cappelli está fazendo o que dele se espera. Determinou a exoneração de servidores da Secretaria de Segurança Pública do DF que estavam atuando no trágico domingo, nomeados pelo ex-secretário Anderson Torres. Esse é apenas o começo da operação de limpeza que se inicia pela polícia, mas pode alcançar escalões elevados até nas Forças Armadas.

A correlação de forças na política brasileira sofreu uma profunda guinada. Nada será como antes. Os tempos heroicos e algo ingênuos do esquerdismo petista ficaram na história. Ninguém mais é autorizado a brincar de levar o país para a esquerda por força de utopias estudantis ou decisões trabalhistas de fundo populista. Há uma oposição firme, forte, aguerrida, armada e municiada. Política deixou de ser um exercício retórico. Ou simples mexer de maxilares. Os brasileiros descobriram que podem fazer revoluções violentas e depredar patrimônio público. Podem tirar autoridades do cargo por meio de ação violenta.

As malandragens políticas ficaram pelo caminho. O governador Ibaneis Rocha, afastado do cargo, fez jogo duplo durante a campanha. Fingiu estar indiferente aos dois candidatos à Presidência, mas trabalhou ostensivamente pela candidatura de Damares Alves para o Senado Federal, conforme o desejo de Jair Bolsonaro. Derrotou a candidata Flavia Arruda, que fazia parte de um acordo para ser eleita senadora e posteriormente governadora. Ibaneis esqueceu o acordo, favoreceu Damares, derrotou Flávia e o marido, José Roberto Arruda, candidato a deputado federal, e colocou em plano superior Celina Leão, uma noviça na política do Distrito Federal. Ela, originária de Goiás, tem pouco trânsito no DF. Teria dificuldades para se reeleger deputada federal. Virou vice-governadora quando o cargo foi ofertado a um empresário local, desde que fizesse generosa doação em dinheiro para a campanha. O que não aconteceu.

Essa é a história local. Celina Leão, sem querer nem imaginar, transformou-se em governadora do Distrito Federal. Ibaneis Rocha vai penar durante algum tempo fora de sua posição. Ele se desgastou com o presidente da República e passou a ser visto também com desconfiança dentro de seu partido, o MDB. O cristal da confiança se quebrou em diversos níveis. O Batalhão da Guarda Presidencial, criado no Império, não defendeu o Palácio do Planalto. Nunca, na história do Brasil, de muitas sublevações e guerras, a sede do governo foi invadida e depredada. Nem no golpe integralista de 1938 ocorreu algo semelhante. A primeira desconfiança é essa. A segunda é a absoluta omissão ou conivência da Polícia Militar do DF. É disso que se ocupa agora o interventor federal.

O alto comando petista levou um susto de boas proporções. Havia, de fato, um golpe de estado em gestação. E chegou perto de ser bem-sucedido. Contou com apoio, ostensivo ou velado, de altas autoridades do governo constituído. Sob certo aspecto, alcançou seus objetivos. Desmontou o governo que assumia o poder. Deixou a nação paralisada e perplexa. Se Bolsonaro fosse homem de ação, poderia ter se aproveitado do caos reinante naquele domingo e realizado a mudança de governo à força. O povo estava nas ruas, mobilizado e, pior, armado. Quem imaginou a sedição não previu que os atos chegassem tão longe. Depois de barbarizar o Supremo, o Planalto e o Congresso, não seria difícil invadir o Palácio da Alvorada e declarar um novo governo no Brasil. Seria a inesperada queda de uma Bastilha sul-americana.

Agora é o tempo de contabilizar perdas. Reafirmar lealdades. Não será um processo fácil nem simples. Sobram críticas aos novos ministros, aos antigos chefes, aos militares de alta patente que fecharam os olhos para a gravíssima crise institucional que tomou conta do país. Cuidar disso vai demandar tempo. Cada governo teve, no Brasil pós-Constituinte de 88, uma agenda própria. Sarney convocou a Constituinte e realizou a transição democrática. Collor abriu a economia. Itamar Franco estabilizou a moeda. FHC realizou as grandes privatizações e criou as agências reguladoras. Bolsonaro tentou o golpe. A Lula caberá a dura tarefa de pacificar o país.

O brasileiro, de repente, descobriu a sua força. Não está mais deitado em berço esplêndido. As autoridades, também num átimo, perceberam que suas decisões geram consequências. O Poder Judiciário não é ilha distante da realidade. Ele se insere na vida nacional. O mundo conectado pelas redes sociais não admite sigilos. Tudo é exposto em questão de minutos. Governar um país do tamanho do Brasil, com enorme economia, conectada com o mundo, cheio de problemas e imperfeições, exige rapidez, tirocínio e capacidade de se antecipar aos fatos. O episódio do dia 8 de janeiro pode ser apenas um aviso do que ainda está por acontecer.

O lobby é instrumento democrático da sociedade

» LUIZ GONZAGA ALVES PEREIRA
Presidente da Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes (Abetre)

A regulamentação do lobby, tema polêmico no Brasil, é objeto do Projeto de Lei 1.202/07, aprovado no fim de novembro pela Câmara dos Deputados, depois de longo período de tramitação, devendo agora ser votado no Senado. É interessante notar que a proposta, que abrange a prática perante agentes dos Três Poderes, estabelece pressupostos de transparência e livre defesa dos interesses públicos. Com tal definição, trata-se de um instrumento democrático da sociedade.

É pertinente lembrar que a regulamentação do lobby é um dos critérios exigidos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ademais, é uma prática institucionalizada em todas as nações avançadas. Não podemos seguir à margem de um exercício legítimo de interação de pessoas físicas e jurídicas com o Estado, na defesa de proposições importantes para o avanço do país nas mais distintas áreas.

O que não pode persistir é o que acontece há muito tempo no Brasil, onde, muitas vezes, se pratica um modelo distorcido de lobby, sem conteúdo técnico, critérios e objetivos claros. E como não é regulamentado, acaba faltando transparência na abordagem dos agentes públicos e quanto aos reais interesses colocados na mesa, nem sempre republicanos ou de relevância para a sociedade. Assim, foi oportuna a aprovação do projeto de lei na Câmara, às vésperas do início da nova legislatura do Congresso Nacional.

Há alguns casos evidenciam o caráter nocivo do lobismo enviesado de interesses meramente particulares. No setor de resíduos sólidos, temos assistido a situações em que essa prática distorcida é nociva à sociedade. Exemplo: embora os aterros sanitários sejam comprovadamente a rota tecnológica mais barata para a destinação final em um país imenso como o nosso, a senadora Rose de Freitas (MDB/ES) apresentou, em 2021, o Projeto de Lei 4.603, que altera a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305). Essa, entre outras medidas, incentiva a recuperação energética como forma de destinação e disposição ambientalmente adequadas dos rejeitos.

Pois bem, na justificativa de sua proposta, a parlamentar afirma que "nem sempre os aterros sanitários são a solução mais vantajosa para municípios, pois exigem aquisição de grandes áreas, altos investimentos na implantação e operação, longas rotas de transporte, além de uma coleta seletiva implantada com sucesso. Caso contrário, a vida útil do aterro pode ser drasticamente reduzida". Ela aponta a incineração como a solução mais adequada.

Desconhece, entretanto, os custos envolvidos, centenas de vezes mais elevados. Desconhece ainda que o aterro sanitário sempre existirá, pois é parte da gestão sustentável dos resíduos. Qualquer que seja a rota tecnológica utilizada, entre 17% e 23% dos rejeitos devem ir para o aterro. Esse tipo de proposição, provavelmente advinda do "lobby" de algum setor, precisa ser discutida antes de virar lei. Muitas vezes, o parlamentar não conhece o tema, mas acaba legislando sobre algo diametralmente oposto à realidade e aos interesses maiores da população e do país.

Outro exemplo refere-se à areia de fundição. Alguém está se aproveitando de um artifício legislativo para aprovar seu uso indiscriminado, em qualquer quantidade, de qualquer origem e sem controle ambiental. Porém, sabidamente, trata-se de um resíduo que requer extremo cuidado, pois pode conter substâncias potencialmente danosas ao meio ambiente. Tramitam neste momento dois projetos no Congresso Nacional para liberar a utilização.

Também estamos acompanhando o Projeto de Lei 0390.6/2021, em tramitação na Assembleia Legislativa de Santa Catarina, que estabelece a oxirredução "como solução ambientalmente mais eficiente e segura para a destinação final de resíduos sólidos" no estado. Conforme se observa na justificativa da proposta, deseja-se incluir o sistema na Política Estadual de Resíduos Sólidos. Pasmem: os conceitos técnicos apresentados na propositura carecem de legitimidade legal, técnica e ambiental, estabelecendo um processo equivocado, num claro retrocesso nos cuidados que as legislações estadual e brasileira preconizam para a área.

Conceitos desvirtuados, apenas focados em metas comerciais específicas, provavelmente sejam uns dos principais responsáveis pelo preconceito com o qual o lobby é visto no Brasil, que dificulta sua regulamentação. No entanto, quando transparente, com embasamento técnico, dados concretos e propósitos corretos, a prática é positiva, legítima e necessária. É um dos canais para escutar a sociedade, fazer diagnósticos e promover políticas públicas mais aderentes às demandas da população.

Quotas preferenciais nas sociedades limitadas?

» ANDRÉ SANTA CRUZ
Professor de direito econômico e empresarial do Centro Universitário Iesb-DF e doutor em direito comercial pela PUC-SP, é diretor do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

» EDUARDO MONTENEGRO SERUR
Sócio fundador do Serur Advogados, mestre em direito de empresa pela Ufpe e doutorando em direito de empresa pela Faculdade de Direito de Lisboa

Entre tantas novidades, a recente Instrução Normativa 81, exarada pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei), previu a possibilidade de instituição de quotas preferenciais sem direito a voto para as sociedades limitadas regidas supletivamente pela Lei das S/A. Na prática, essas limitadas poderão fazer uso da nova ferramenta para estabelecer uma dinâmica societária mais complexa, com sócios titulares de vantagens políticas e econômicas diferenciadas.

A regra é um avanço porque confere mais flexibilidade às limitadas, amplia o leque dos arranjos intrassocietários e permite aos empresários mais liberdade de ação. Ademais, essa novidade está na lógica da agenda liberal do governo e é um desdobramento previsível da Lei de Liberdade Econômica, em vigor desde o ano passado.

Não haveria, por assim dizer, sentido prático em qualquer oposição à utilidade dessa nova norma, numa avaliação axiológica do direito, sobretudo porque ela consagra uma mudança há muito defendida pela maioria dos comercialistas no Brasil. A pergunta que irrompe de tudo isso é esta: teria a referida IN invadido terreno privativo da lei, a chamada reserva legal, ou teria apenas explicitado, para o bem da segurança jurídica, o alcance do texto legal vigente?

O Código Civil, no seu artigo 1.053, criou dois subtipos de sociedades limitadas: um regido subsidiariamente pelas regras das sociedades simples, e outro regido supletivamente pela Lei das S/A. Também é importante registrar que a possibilidade de quotas iguais ou desiguais esteve sempre prevista no artigo 1.055 do Código Civil. O que o Drei está agora prevendo na IN 81 é que, para esse último subtipo societário, seja possível a criação de quotas preferenciais sem direito a voto (ou com restrição a esse direito). Isso está efetivamente contemplado no Anexo 5.3 da IN, que trata especificamente das Sociedades Limitadas com regência supletiva pela Lei das S/A.

O Drei cuidou de ser detalhista na nova normatização, conceituando as quotas preferenciais como aquelas que atribuem aos seus titulares direitos econômicos e políticos diversos, permitindo, inclusive, a supressão ou limitação do direito de voto para esses quotistas. É nesse exato ponto que recai o suposto problema da reserva legal e da eventual impossibilidade de uma tal previsão ser feita por meio de IN.

A lógica que arma e ordena o subsistema das limitadas no direito brasileiro, desde o Decreto 3.708 até o Código Civil, é o de uma sociedade de pessoas que, com base em afinidades e convergência de propósitos, resolvem se associar. Mesmo para o caso das limitadas regidas supletivamente pela Lei das S/A tal premissa vale. Essa lógica, para muitos, informaria um princípio norteador desse caráter personalíssimo nas limitadas: quase tudo vale, menos o sócio não poder votar.

Perceba-se que a regência supletiva pela Lei das S/A, por si somente, não anula esse pilar da pessoalidade, só o mitiga um pouco. A melhor compreensão acerca da supletividade é a de que, na omissão do Código Civil, podem-se aproveitar as regras das S/A, mas estas, por óbvio entendimento, não podem colidir com as disposições do próprio Código.

Assim, por essa ordem de pensamento, não é possível uma limitada exatamente igual a uma anônima, porque esse elemento da pessoalidade é a principal nota distintiva clássica entre os dois tipos societários, ainda que não seja a única e também não seja absoluta. Quer-se dizer com isso que é possível estruturar uma limitada menos focada nas relações pessoais, assim como é viável também constituir uma anônima (fechada) na qual as relações pessoais tenham mais ênfase. Mas, se os empresários querem um modelo de sociedade de capital, na qual as relações pessoais tenham pouco ou nenhum peso, devem organizar seus negócios por meio de uma sociedade anônima fechada.

Por seu lado, não há no capítulo das limitadas no Código Civil norma expressa que vede a supressão ao direito de voto, ou proíba a quota preferencial, senão por via indireta. É o caso do artigo 1.061, que estabelece que é necessária a unanimidade dos sócios para designar administrador não sócio enquanto o capital social não estiver totalmente integralizado. Assim, com certeza a supressão ao direito de voto prevista na IN 81 estaria condicionada à observância dessa prerrogativa, conferida a todos os sócios. No mais, nenhum dos quóruns fixados nos artigos 1.076 e 1.077 remete à unanimidade. Além disso, perceba-se que a IN resolveu essa questão ao dizer que "havendo quotas preferenciais sem direito a voto, para efeito de cálculo dos quóruns de instalação e deliberação previstos no Código Civil consideram-se apenas as quotas com direito a voto". Portanto, quando o CC fala em unanimidade, 2/3, 3/5, maioria etc., deve-se levar em conta apenas as quotas com direito a voto.

Já no capítulo das sociedades simples, pelo menos duas regras proíbem a supressão do voto, ao tornarem nula a estipulação contratual que exclua qualquer sócio da participação nos lucros (art. 1.008), e ao imporem a necessidade de unanimidade para certas deliberações (art. 999). Ou seja, não poderia a supressão do direito a voto estar contemplada numa limitada regida subsidiariamente pelas regras dedicadas às simples, o que permite concluir que, se a limitada for regida supletivamente pela Lei das S/A, essas vedações não se aplicariam, razão pela qual as quotas preferenciais na IN 81 não estão contempladas para as limitadas simples.

Sob essa perspectiva legalista e formal, andou bem a IN 81 ao regular as quotas preferenciais sem direito a voto nas limitadas regidas pela Lei das S/A. O Drei exerceu suas prerrogativas de órgão regulamentador, agindo dentro dos limites semânticos fixados pelo Código Civil. Não parece sensato achar que uma norma infralegal não possa, em alguma medida, superar paradigmas. Ela o pode, desde que não afronte a lei.

Resta saber como a doutrina e a jurisprudência responderão à tentativa de superação do paradigma da pessoalidade aqui antes referido por meio de uma IN e como se darão de agora em diante os conflitos societários que decorrerem da contratualização de quotas preferenciais e das variações de poder nelas previstas.