

# PROJETO DE LEI N° , DE 2019

## (Do Deputado Federal LUIZ LIMA)

Altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005; o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971; a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986; a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 e a Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, com a finalidade de atualizar a legislação de recuperação judicial e falência de empresas, de modo a ampliar o âmbito de sua incidência.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 1º, 2º, 6º, 48, 51 e 197 da Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, passam a vigorar com as seguintes alterações:

I – O art. 1º, **caput**, passa a vigorar com a seguinte alteração

“Art. 1º Esta lei disciplina a recuperação judicial, a recuperação extrajudicial e falência dos empresários individuais e das pessoas jurídicas empresárias ou não, doravante referidos simplesmente como devedor.”

II – O art. 2º, inciso II, passa a vigorar com a seguinte alteração, acrescido ainda dos seguintes novos §§ 1º e 2º:

“Art. 2º - Esta lei não se aplica a:

I - .....

II - instituições financeiras públicas ou privadas, assim definidas por lei própria.

§ 1º Esta lei também se aplica às pessoas jurídicas que exerçam atividades submetidas a fiscalização e regulamentação de agências reguladoras, incluindo concessionárias, permissionárias e afins.

§ 2º Na hipótese do § 1º acima, as agências reguladoras atuarão no processo de recuperação judicial, extrajudicial e falência na forma de *amicus curiae*, permanecendo na fiscalização e regulamentação das atividades do devedor durante todo o processo". (NR)

III – O art. 6º passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

"Art. 6º .....

.....

§ 9º A distribuição do pedido de recuperação judicial de pessoa jurídica vinculada a fiscalização e regulamentação por agência reguladora, incluindo concessionária e permissionária, acarretará a suspensão dos procedimentos administrativos instaurados e a instauração de novos procedimentos que acarretem ou possam acarretar comprometimento ou limitação das suas atividades". (NR)

IV - O art. 48 passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

"Art. 48. ....

.....

§ 3º As pessoas jurídicas não empresárias poderão requerer a recuperação judicial, nos termos desta lei, hipótese em que, durante o processo judicial ficarão submetidas a todos os seus efeitos, inclusive à falência". (NR)

V - O inciso V do art. 51 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 51 .....

V – certidão de regularidade do devedor no registro competente, o ato constitutivo atualizado e as atas de nomeação dos atuais administradores.

..... ". (NR)

VI – O art. 197 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 197 - Enquanto não forem aprovadas as respectivas leis específicas, esta Lei aplica-se subsidiariamente, no que couber, aos regimes previstos no Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, no Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, e na Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, e ao procedimento de

insolvência civil de pessoas físicas e jurídicas não empresárias.  
” (NR)

Art. 2º A Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, passa a vigorar acrescida dos seguintes novos arts. 73-A e 161-A:

“Art. 73-A. As pessoas jurídicas não empresárias e aquelas submetidas a fiscalização e regulamentação das agências reguladoras, poderão ter a falência decretada no curso do processo de recuperação judicial, nas hipóteses previstas no art. 73, **caput**, desta Lei.

Parágrafo único: As pessoas descritas neste artigo que não estiverem em processo de recuperação judicial sujeitam-se aos regimes de insolvência civil e procedimentos administrativos previstos na legislação específica.”

“Art. 161-A. As pessoas jurídicas não empresárias poderão requerer a recuperação extrajudicial, nos termos desta Lei, hipótese em que, durante o processo judicial, ficarão submetidas a todos os seus efeitos.” (NR)

Art. 3º O art. 26 do Decreto-Lei 73, de 21 de novembro de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26. As sociedades seguradoras estão sujeitas à falência, se decretada a liquidação extrajudicial, o ativo não for suficiente para o pagamento de pelo menos a metade dos credores quirografários; quando houver fundados indícios da ocorrência de crime falimentar ou quando convolada a sua recuperação judicial em falência nos termos do art. 73-A da Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.” (NR)

Art. 4º O art. 4º, **caput**, da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, passa a vigorar com a seguinte redação, sendo acrescido ainda o novo art. 78-A:

“Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

” (NR)

“Art. 78-A. A decretação da falência nas cooperativas ficará restrita à hipótese do art. 73-A da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.” (NR)

Art. 5º Ficam revogados os seguintes dispositivos:

- I – os arts. 195, 198 e 199 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005;
- II – o art. 187 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986;
- III – o art. 23 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998;
- IV – o art. 18 da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 174, impõe - como dever do Estado Brasileiro - o incentivo à atividade econômica no âmbito público e privado.

A recente Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, denominada “Lei da Liberdade Econômica”, trouxe à tona a corporificação deste princípio, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e trazendo disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador.

Infelizmente, porém, o direito empresarial brasileiro, ainda hoje, está dividido no tratamento às diversas espécies de empreendedorismo (tipos societários diversos, pessoas jurídicas de espécies diferentes), por vezes, inclusive, incompatível com o desejo constitucional de estímulo a toda e qualquer atividade econômica.

Nesse sentido, o § 2º do art. 174 da Constituição Federal, acima citado, elenca o corporativismo e o associativismo (através das cooperativas e associações respectivamente) como formas de exercício de atividades econômicas tão

relevantes quanto aquelas realizadas por meio de sociedades empresárias. Nem poderia se admitir de forma diferente, uma vez que as cooperativas e associações são iguais fontes de emprego e arrecadação.

O nosso Código Civil (Lei nº 10.406, de 10.01.2002), no entanto, ao adotar a Teoria da Empresa, criou uma repartição de tratamento para as atividades econômicas. Ao estabelecer uma distinção entre agentes considerados empresários e não empresários (cooperativas, associações, sociedades profissionais, sociedades simples), o Código Civil acabou por criar uma repartição de tratamento para as atividades econômicas, que repercute diretamente na forma de solução de estados de crise, já que o regime de insolvência também se quedou repartido, entre a insolvência empresarial e a civil.

Para os considerados “agentes empresários” se destina o instituto de falência (insolvência empresarial) e para as que não se enquadram neste perfil puramente conceitual (não empresárias) restaria o regime da insolvência civil, que sequer possui hoje regulamentação processual e que leva, na prática, a adoção das regras do instituto da falência.

Assim, para os agentes empresários, a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, estabeleceu a possibilidade de recuperação de empresas, seja na esfera judicial ou extrajudicial. Já para aqueles agentes considerados não empresários (cooperativas, associações, as sociedades profissionais, sociedades simples) não se criou qualquer regime judicial destinado a permitir a sua reestruturação. Ou seja, até o momento não foi criada qualquer legislação que viesse a garantir aos agentes não empresários um ambiente favorável para superar eventuais crises econômico-financeiras.

Importante ressaltar que no direito comparado, como nas legislações alemã, argentina, espanhola, norte-americana, francesa e portuguesa, já existe a

ampliação de pessoas legitimadas a ter o acesso aos instrumentos recuperatórios com suas peculiaridades.

No direito Italiano, inclusive, o denominado “Código de Crise da Empresa”, sofreu recentemente profundas alterações por intermédio do Decreto Legislativo nº 14, de 12 de janeiro de 2019, para abarcar quem exerce atividades comerciais, artesanais ou agrícolas, mesmo sem fins lucrativos, excluindo tão somente o Estado e as empresas públicas dos institutos recuperatórios. Interessante, notar, neste último caso, que a Teoria da Empresa adotada pelo nosso Código Civil (e responsável pela repartição de tratamento entre insolvência civil e falência) é de inspiração no direito italiano, datado de 1942. Ou seja, até na origem inspiradora do direito empresarial brasileiro já se concebe a necessidade de se permitir a utilização de estruturas para reorganização da atividade produtiva por agentes não empresários.

Com efeito, a ausência de instituto de recuperação para agentes não empresários vai de encontro ao desejo constitucional de incentivo a atividade econômica, manifestada por qualquer espécie jurídica de empreendedorismo. Evidentemente, quando se retira de alguns agentes econômicos uma possibilidade de reestruturação, que é dada para outros agentes, não se atinge um tratamento igualitário - e muito menos o bem coletivo!

É muito claro que muitas pessoas jurídicas não empresárias possuem no exercício da sua atividade todos os elementos e efeitos da empresarialidade. Nesse sentido, Fernando Pellenz Luis Spinelli e Rodrigo Tellechea, no Valor Econômico, de 26.06.2014, dispõem:

*“(...) a realidade demonstra que operam [as Cooperativas] como se fossem verdadeiras sociedades empresárias, não sendo incomum distribuírem resultados positivos a seus membros a fim de cada exercício. (...) Sendo assim, é notório que as cooperativas possuem estrutura organizacional e funcionamento que as sujeitam às mesmas situações de fragilidade de qualquer empresa de*

*grande porte. Exemplos podem ser extraídos do sul do País, onde recentemente cooperativas agropecuárias apresentam ao mercado prejuízos que somados ultrapassam 1 bilhão de reais.”*

Segundo dados do Sistema OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), o número de cooperativas cresceu 62% nos últimos oito anos. A quantidade de empregos gerados aumentou em 43%. Hoje, no Brasil são mais de 6.828 cooperativas registradas e em funcionamento regular em diversos setores de atividade. Em 2018, foram mais de 400 mil postos de empregos gerados pelo cooperativismo. Negar a estas pessoas jurídicas o acesso ao instituto de recuperação é simplesmente impedir a eficácia do estímulo à atividade econômica propagada pela Constituição Federal.

Na mesma importância, existem outras espécies de pessoas jurídicas não empresárias que desempenham atividades relevantes, com geração de renda e trabalho, sem o devido respaldo da lei de recuperação.

Já existem alguns casos, inclusive judicializados, que vieram a permitir a aplicação da Lei nº 11.101/05 por essas entidades, demonstrando assim a necessidade da permissão legal expressa. Podemos destacar a situação da Casa de Portugal - uma associação, com sede no Rio de Janeiro - que teve a sua recuperação judicial encerrada recentemente com total êxito. De tão simbólica, o Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em julgamento a um recurso que pretendia impedir a recuperação judicial da associação assim ressaltou:

*“Consagrado no art. 47 da Lei 11.101/2005, o Princípio da Preservação da Empresa já era reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência. A par do referido princípio, o ordenamento jurídico pátrio também está impregnado pelo Princípio da Razoabilidade, que impõe a adequação dos fins aos meios utilizados para sua realização, determinando-se, ademais, que apenas as medidas gravosas realmente necessárias sejam impostas à*

pessoa. (...) Registro que no último dia 14 fiz uma visita à Casa de Portugal, tendo ficado impressionado, de imediato, com o asseio ainda do lado de fora das dependências, bem como depois, quando tive oportunidade de ingressar no asilo, observando os anciãos muito bem tratados acomodados. Mais impressionado ainda fiquei ao verificar que os leitos do CTI são ultramodernos, com os respectivos aposentos dotados dos mais modernos equipamentos, equiparandose, sem dúvida, às mais conceituadas redes hospitalares. Merece registro, também, a boa impressão que me causou o Administrador Judicial, que, ao que parece, não teve oportunidade de deixar transparecer toda a sua capacidade e competência, adquiridas durante o tempo em que foi Diretor do Banco Central, em razão dos contratempos processuais ocorridos no feito que deu origem ao presente recurso. Pelo exposto, no intuito de dar uma chance àquelas muitas vidas que ainda respiram graças aos novos equipamentos médicos adquiridos pela agravante, hei por bem entender que deve a recuperanda também continuar respirando, sempre sob o olhar atento do Administrador Judicial acima referido, razão pela qual dou provimento ao recurso. (Desembargador Custodio de Barros Tostes – Relator do Agravo 0064718-89.2009.8.19.0000, em 16.06.2010 – entendimento unânime da Câmara no mesmo sentido)."

Em termos análogos, outros julgados pelo Brasil já permitiram a recuperação judicial de pessoas jurídicas não empresárias. Vejamos, por exemplo, os casos abaixo, registrados em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul:

"Entende-se assim que o legislador, ao editar a referida Lei, quis diferenciar as cooperativas de crédito das demais, vedando aplicação somente a elas, inexistindo impedimento de aplicabilidade da Recuperação Judicial às cooperativas agropecuárias. Portanto, entendo perfeitamente adequado juridicamente o pedido da parte autora, quanto a sua regularidade e adequação, adotando, assim, a aplicabilidade da Lei 11.101/05, bem como por analogia adotar as regras para acolher o pedido prefacial da recuperação judicial, comungando, pois, de igual identidade de entendimento com o nobre colega que

*decidiu situação semelhante no Estado do Rio Grande do Sul, na forma descrita às fls. 23, no processo 11000045060, que deferiu à COCEGARO a recuperação judicial, como medida judicial plausível e coerente à situação da aludida cooperativa (...). (Brasil. Processo no 0009255-05.2011, Vara de Execução/Recuperação e Falência, Comarca Alpinópolis/Minas Gerais)"*

*"Vistos. Trata-se de Pedido de Recuperação Judicial formulado pela Cooperativa Central Agroindustrial Noroeste Itda. - Coceagro Indústria e outros, nos termos da Lei 11.101/ 2005. Verifico que as requerentes apresentaram os documentos exigidos na Lei supra referida, relacionando-os. Contaram, ainda as causas que deram origem ao pedido de recuperação judicial (fls. 14/16), apresentaram relação nominal dos credores (fls. 228/237) e outras informações necessárias para análise do pleito. Isto posto, defiro o processamento do pedido de recuperação judicial da Cooperativa Central Agroindustrial Noroeste Ltda. - Coceagro Indústria e demais autoras (Brasil. Terceira Vara Cível da Comarca de Rio Grande do Sul. Recuperação Judicial no 0507920-12.2010.8.21.7000)"*

Necessária se faz, assim, por todo o exposto, a reforma da Lei nº 11.101/05, no sentido de ampliar os legitimados a recorrem ao instituto já legalmente instituído, garantindo-lhes assim maior segurança jurídica e eficácia plena na preservação das estruturas econômicas deste País.

Dessa forma, encaminha-se a proposta de alteração do art. 1º da Lei nº 11.101/05 que passa a englobar não apenas o empresário (assim considerado pelo Código Civil como empresário individual e a sociedade empresária), mas também toda e qualquer pessoa jurídica não empresária, como forma de concretizar o estímulo à atividade econômica prevista na Constituição Federal.

Tendo em vista que em nosso ordenamento ainda perdura a repartição de tratamento entre atividade empresária ou não, ficam mantidas as suas respectivas diferenças. Apenas se permitirá ao agente considerado pela legislação como não empresário, a possibilidade de recuperação judicial e extrajudicial. Uma vez optando por tais institutos recuperatórios, ficará o referido agente econômico submetido aos seus efeitos, incluindo, no caso de recuperação judicial, a possibilidade de convolação em processo de falência.

O instituto da insolvência civil ainda permanecerá vigente no ordenamento jurídico nacional. Assim, a pessoa jurídica não empresária continuará submetida à insolvência civil, salvo na hipótese de se utilizar da recuperação judicial, sempre com a possibilidade de ter convolada a sua recuperação em falência. Tal previsão serve justamente para que se dê a devida segurança jurídica aos credores, não esquecendo que o incentivo à atividade econômica também passa pela garantia dos interesses dos credores, buscando sempre o equilíbrio de forças. Desta forma, propõe-se a criação do § 3º ao artigo 48 e a inclusão de novos arts. 73-A e 161-A, todos no âmbito da Lei nº 11.101/05.

Também deve ser permitida aos agentes submetidos à regulação das suas atividades (subordinadas pela fiscalização e regulamentação das chamadas “agências reguladoras”) a possibilidade da utilização do instituto recuperatório. Muitas das vezes, tais agentes econômicos se organizam por cooperativas ou associações, que os deixam à margem da possibilidade de requerer a recuperação judicial. Não enxergamos qualquer prejuízo para a coletividade diante da inclusão de determinados agentes de atividade regulada no âmbito da lei de recuperação judicial e falência, não afastando, por óbvio a regulamentação e a fiscalização da agência reguladora, notadamente enquanto perdurar o processo, em nada afetando as suas atribuições já legalmente estabelecidas.

Como se sabe, a agência reguladora não se sobrepõe ao controle judicial e, considerando que o instituto recuperatório vem alinhado com ampla cognição jurisdicional, não se mostra incoerente a sua possibilidade com a coexistência

das agências reguladoras. Os procedimentos administrativos previstos e instaurados pela agência reguladora (como por exemplo, a direção fiscal, intervenção extrajudicial e liquidação extrajudicial) continuariam a existir, restando suspensos os seus efeitos pela distribuição da recuperação judicial, de modo a evitar o perecimento de uma atividade e ruptura de postos de trabalho e arrecadação. A suspensão também se mostra adequada para evitar desdobramentos conflitantes. Nesta hipótese, o Poder Judiciário atuaria no processo de recuperação judicial, estando resguardada à agência reguladora suas atribuições fiscalizatórias e normativas, sendo ainda atribuída a possibilidade de se manifestar das decisões durante todo o processo de recuperação judicial.

Frise-se ainda que a falência já é aplicada para muitas das situações de tais atividades submetidas à regulação e que, portanto, já convive harmonicamente com a legislação específica. Dessa forma, não permitir o acesso à recuperação judicial para tais agentes econômicos infringe, inclusive, o acesso ao Poder Judiciário como garantia constitucional.

Não se está com a presente proposta, importante esclarecer, minorando o poder conferido às agências reguladoras; pelo contrário, já que, mesmo diante da recuperação judicial, tais órgãos continuarão com as suas atribuições legais importantes, tendo ainda comando ativo dentro do processo de recuperação judicial que vier a ser deferido pelo Judiciário.

A necessidade desta inclusão também já foi verificada na prática forense, merecendo destaque o caso da empresa Unimed Petrópolis, que teve deferido o processamento da sua recuperação judicial pela 1<sup>a</sup> instância da Comarca de Petrópolis, no Rio de Janeiro. No caso, trata-se de uma atividade econômica com números impressionantes para a região petropolitana, contando inclusive com apoio expresso no processo de recuperação judicial do Poder Executivo Municipal e da Casa Legislativa, promovendo, ambos, verdadeira moção de apoio.

No caso da Unimed Petrópolis são aproximadamente quarenta mil clientes que dependem da referida cooperativa e operadora de plano de saúde, gerando em torno de três mil empregos indiretos, em setenta e um prestadores de serviços, entre clínicas especializadas e laboratórios, além de outros hospitais conveniados. No primeiro semestre de 2018, em meio à grave crise financeira que assola o Estado do Rio de Janeiro, o seu faturamento foi superior a oitenta milhões de reais. Ora, a quem interessaria, por exemplo, a liquidação de tal agente econômico? Por certo, nem a agência reguladora, que por princípio da sua própria existência, possui interesse no estímulo e na preservação do bem coletivo.

A decisão judicial que permitiu à Unimed Petrópolis ingressar com o pedido de recuperação judicial deu simplesmente mais uma chance de sobrevivência, não apenas à sociedade não empresária em si, mas também àqueles que dependem diretamente da sua existência. Neste caso, pela atual legislação, não estando legitimada à recuperação judicial, a Unimed Petrópolis estaria fadada ao procedimento administrativo de liquidação extrajudicial, o que acarretaria o encerramento das suas atividades e possivelmente a um terrível monopólio no setor da saúde, análogo, inclusive, ao que já existe no setor bancário.

A presente proposta de alteração legislativa traz a segurança necessária para que os agentes econômicos de atividades reguladas possam, diante de instauração de procedimentos administrativos das agências reguladoras, socorrerem-se em um ambiente propício à preservação da atividade, com a importante manutenção da fonte produtiva, do emprego e da geração de receita.

A revogação dos artigos referidos serve apenas para adequar o sistema legal vigente com a nova possibilidade e ampliação de entes legitimados a recorrerem ao instituto da recuperação judicial.

Também objetivando garantir maior segurança jurídica, estamos propondo a alteração do art. 197 da Lei nº 11.101/05, com a finalidade de dispor sobre aplicação subsidiária à insolvência civil das pessoas naturais. Atualmente, com o Código de Processo Civil de 2015, o procedimento de insolvência civil não foi recepcionado, o que traz insegurança processual. Como já sedimentado na prática forense, a aplicação da Lei nº 11.101/05 de forma subsidiária garantiria proteção aos interesses dos credores submetidos aos efeitos da insolvência civil.

Pela importância e alcance das medidas ora propostas, que virão ao encontro do aperfeiçoamento da legislação falimentar brasileira, esperamos contar com o indispensável apoioamento de nossos Pares para sua breve aprovação nesta Casa.

Agradeço muito toda a colaboração do escritório Vieira de Castro, Mansur & Faver na elaboração deste projeto de lei, especialmente dos seus sócios Dr. Scilio Faver, especialista em Recuperação e Falências, e Juliano Mansur, especialista em Direito do Trabalho.

Sala das Sessões, em 6 de novembro de 2019

**Deputado Federal LUIZ LIMA**

2019-22467