

# O PL 1.397/2020 e a tutela dos interesses do consumidor

*Paulo Furtado de Oliveira Filho*<sup>1</sup>

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

**Sumário:** Introdução. 1. As medidas inovadoras previstas no PL 1.397/2020, visando à prevenção da crise econômica provocada pela Covid-19. 2. As medidas transitórias previstas no PL 1.397/2020, visando à alteração da Lei 11.101/2005. 3. Os beneficiários das medidas previstas no PL 1.397/2020. 4. A ausência de proteção aos interesses do consumidor no PL 1.397/2020. 5. Conclusão. Referências.

## Introdução

Seguindo a orientação científica, implantou-se o distanciamento social, medida essencial no combate à pandemia da Covid-19, pois sem o “achatamento da curva” de novos contágios, não haveria suficiente estrutura hospitalar para o atendimento dos infectados, aumentando a quantidade de vítimas fatais, com grave dano às famílias.

O outro efeito do distanciamento social foi a queda na demanda por serviços e produtos não essenciais, uma vez que muitos consumidores, permanecendo em suas residências, acabaram por limitar suas despesas às necessidades básicas, como alimentação e saúde, água, luz, gás e internet.

Os indicadores econômicos já revelaram que os empresários da indústria, do comércio e dos serviços, em sua maior parte, sofreram queda sensível na demanda, o que gerou a redução de rendimentos,

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito da 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca de São Paulo.

com risco para o cumprimento de obrigações anteriormente assumidas com empregados, fornecedores e bancos.

Diante de um cenário de incerteza quanto ao modo como se dará a retomada da atividade econômica, os empresários temem pela manutenção da queda de seus rendimentos, o que pode resultar em falta de recursos para liquidar as dívidas e na decretação de falência, caso sobrevenha o pedido por parte de algum credor insatisfeito.

Muitos empresários, experimentando o temor da falência, têm optado por preservar os recursos em caixa, renegociando as condições de pagamento com bancos, deixando de pagar fornecedores e promovendo a demissão de trabalhadores, colocando em risco a paz social.

O quadro é de incontestável gravidade e não pode dispensar atuação estatal, seja qual for a orientação política de quem está no governo, pois atenuar os impactos da pandemia da Covid-19 nas empresas e nas famílias é um dever ético de qualquer sociedade organizada.

Medidas têm sido adotadas pelo governo federal, como o programa de renda básica para profissionais sem vínculo trabalhista, a criação de uma política de crédito para custeio da folha de pagamento de empresas e a possibilidade de redução de jornada de trabalho com redução do salário e a complementação parcial da renda pelo Estado.

Ao lado dessas medidas de política econômica, foi apresentado à Câmara Federal o Projeto de Lei n. 1.397/2020, de autoria do Deputado Federal Hugo Legal (o “PL 1.397”), prevendo algumas medidas inovadoras e a introdução de alterações na Lei 11.101/2005, com o objetivo de atenuar a crise causada pela pandemia da Covid-19,

Contudo, e respeitado o entendimento em contrário, muitas das medidas previstas no PL 1.397/2020 não atenuam os efeitos da crise que atingiu as empresas, têm o potencial de sobrecarregar o Poder Judiciário, e, por fim, não protegem os interesses dos consumidores.

### **1. As medidas inovadoras previstas no PL 1.397/2020, visando à prevenção da crise econômica provocada pela Covid-19**

O PL 1.397 é dividido em dois capítulos, o primeiro deles com o objetivo de instituir um sistema de prevenção à insolvência, e o

segundo destinado a introduzir modificações da Lei 11.101/2005, sendo objeto de exame, neste item, o primeiro capítulo, subdivido em duas seções, a saber, o da suspensão legal e o da negociação preventiva.

Antes do exame dos dois capítulos, é preciso fazer breve ressalva ao nome da seção – sistema de prevenção à insolvência –, pois prevenção consiste em adoção de medidas que impedem determinada consequência, e, nesse caso, na instituição de meios que evitem a falência do devedor.

Em países que adotam regimes de prevenção à insolvência, como a França, por exemplo, o empresário é alertado acerca da queda de sua capacidade de pagamento das obrigações exigíveis em futuro próximo, de modo a permitir uma atuação preventiva, que impeça a insolvência.<sup>2</sup>

Porém, a própria característica da pandemia da Covid-19, com a rapidez do contágio e a atuação estatal na imposição de medidas de isolamento social, impediu os empresários de evitarem os graves danos em sua atividade econômica, levando-os à situação de iliquidez abruptamente, e alguns deles à insolvência.

Portanto, o PL 1.397/2020 deveria ter se referido a um sistema de tratamento da crise econômico-financeira já existente e causada pela Covid-19, seja por falta de caixa, seja por falta de viabilidade econômica, embora na União Europeia haja consenso da necessidade de adoção de medidas preventivas em situações de crise previsível.<sup>3</sup>

Feito esse reparo, e passando agora ao exame do Capítulo I, a primeira medida que se pretende instituir é a suspensão legal de obrigações pelo prazo de 30 dias, em favor de toda pessoa jurídica de direito privado e profissional liberal, sem qualquer exigência de ordem econômica ou financeira (art. 5º).

Porém, não há sentido em permitir-se a um supermercado, que atua em setor econômico não prejudicado pela pandemia, deixar de

---

<sup>2</sup> Cf., nesse sentido, COELHO, Fábio Ulhoa. *Comentários à Lei de Falências e de Recuperação de empresas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 113-114.

<sup>3</sup> Cf. a *Diretiva EU 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia*, recomendando aos Estados-Membros que assegurem o acesso dos devedores a um ou mais instrumentos de alerta precoce claros e transparentes que permitam detectar as circunstâncias suscetíveis de dar origem a uma probabilidade de insolvência e que permitam avisar os devedores da necessidade de agir sem demora.

pagar o aluguel ou o preço devido a um pequeno fornecedor de frutas, pois quem deixa de receber o que lhe é devido tenderá a fazer o mesmo com seus credores.

Tal moratória, por impedir a circulação de riqueza na economia, interrompendo os fluxos monetários, poderá gerar maior instabilidade do que a própria crise decorrente da Covid-19, sendo mais adequado que os próprios agentes econômicos, por livre iniciativa e responsabilidade, façam os ajustes necessários nas suas obrigações.

É que nesse período em que todos estão afetados de alguma maneira pela pandemia, numa comunhão de perdas, dissemina-se na sociedade o sentimento de que o diálogo é a melhor forma de superação da crise, cabendo aos próprios interessados alcançar, ao menos temporariamente, o ponto de equilíbrio para a manutenção das relações contratuais, enquanto não se supera a incerteza da retomada da economia.

Além de instituir a inexigibilidade de obrigações por 30 dias, o PL 1.397 impede que o credor, pelo mesmo período, requeira a falência ou prossiga na adoção de medidas de excussão patrimonial do devedor, o que se mostra adequado, desde que as obrigações não tenham sido cumpridas por força dos impactos econômicos da Covid-19, ou seja, aquelas vencidas após 20 de março de 2020 (art. 3º., par. 1º., incisos I e II).

Superado o prazo de 30 dias, e sem necessidade de provar que tentou obter junto aos seus credores uma nova condição de pagamento, mas apenas demonstrando a redução de mais de 30% do seu faturamento em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (art. 6º., par. 2º), o devedor poderá ingressar em juízo com o pedido de negociação preventiva.

Caso deferido o pedido, o devedor ganhará um prazo de 90 dias de proteção contra os credores (art. 6º., II), ou seja, nada poderá ser feito contra ele nesse período, durante o qual se supõe que ele negociará extrajudicialmente com seus credores e celebrará um acordo para superar a crise decorrente da pandemia da Covid-19.

Considerando que o devedor é um agente econômico que busca maximizar suas vantagens, e não havendo qualquer ônus para o ajuizamento do pedido de negociação preventiva, a tendência é que todos os agentes econômicos usem o período de 30 dias de suspensão

legal e depois ingressem em juízo para obtenção de mais 90 dias de moratória.

Portanto, o PL 1.397 cria um incentivo para que milhares de devedores ingressem no Poder Judiciário, a fim de obterem um simples provimento de autorização de negociação preventiva a ser realizada extrajudicialmente, para que assim fiquem protegidos por 120 dias.

Essa judicialização da superação da crise, apenas para que se realize uma negociação extrajudicial, está em total desacordo com todo o movimento de desjudicialização da solução de conflitos que se viu nos últimos anos, valendo lembrar da criação do inventário e da usucapião extrajudiciais.

É verdade que o PL 1.397, sabendo do desastre que pode se abater sobre o funcionamento do Poder Judiciário com a multiplicação de demandas de negociação preventiva, procura atenuar esse efeito, afirmando, em seu artigo 7º., que não cabe resposta ou manifestação do credor nesse procedimento.

Porém, não se pode impedir um credor, que tenha ciência de um fraude cometida pelo devedor, cujo faturamento não foi reduzido em 30%, de alegar em juízo que a proteção por 90 dias foi concedida sem a presença de um requisito legal, havendo, portanto, de ser cassado o benefício.

Ora, se a negociação preventiva requerida pelo devedor só poderá ser autorizada por um Juiz de Direito, é evidente que o julgador, na sequência, poderá conhecer da alegação de algum credor fundada na inexistência do requisito legal para a concessão do benefício.

A norma prevista no art. 7º. do PL, proibindo o Poder Judiciário de atuar diante da lesão a um direito dos credores, e permitindo a um devedor que se beneficie da proteção mediante fraude na comprovação do requisito legal, é flagrantemente inconstitucional.

Na sequência, após a moratória legal por 30 dias e proteção judicial contra os credores por mais 90 dias, e mesmo sem provar que efetivamente envidou esforços nas negociações e que o consenso não se deu por culpa sua, o devedor poderá ajuizar um pedido de recuperação judicial.

Deferido o processamento do pedido, as medidas dos credores contra o devedor permanecerão suspensas, e, embora a lei atual

estabeleça um prazo máximo de 180 dias de suspensão, a jurisprudência que se formou admite a prorrogação do prazo, havendo processos em que o prazo de suspensão supera 400 dias.

Com isso, o PL 1.397 cria incentivos para que um devedor utilize integralmente as três medidas acima mencionadas – suspensão legal, proteção judicial e recuperação judicial –, aumentando enormemente o seu poder de barganha na negociação da superação da crise, enfraquecendo os credores e sobrecarregando o Poder Judiciário.

## **2. As medidas transitórias previstas no PL 1.397/2020, visando à alteração da Lei 11.101/2005**

O PL 1.397 determina a suspensão do cumprimento de todas as obrigações previstas em planos de recuperações judiciais já aprovados, pelo prazo de 120 dias (art. 11), sem considerar que há devedoras em recuperação judicial que estão com os estabelecimentos fechados, como as livrarias, enquanto outras estão aumentando suas receitas com ~~a pandemia, como as fabricantes de equipamentos hospitalares. O pagamento~~ de um mínimo das obrigações assumidas no plano é mais adequado do que uma moratória absoluta, especialmente porque há certos grupos de credores vulneráveis que podem ser expostos a um sacrifício exagerado, como o decorrente da suspensão de qualquer pagamento de verba alimentar por 120 dias.

O PL 1.397 deveria deixar ao exame criterioso do juízo da recuperação judicial a análise do pedido cautelar de suspensão do cumprimento de obrigações assumidas no plano, enquanto não apresentado um aditivo, pelo devedor, a ser objeto de deliberação pelos credores, reunidos em assembleia geral.

Ainda estabelece o PL 1.397 a possibilidade do devedor apresentar novo plano (art.12), incluindo credores posteriores à recuperação judicial, ou seja, permite que credores em situações jurídicas distintas – anteriores e posteriores – possam estar sujeitos às mesmas condições de pagamento, criando insegurança jurídica.

O PL 1.397 adota elogiáveis medidas de incentivo à recuperação extrajudicial (art.10) – a redução do quórum para a aprovação do plano, a iniciativa do processo condicionada a um quórum menor e a

concessão do “*stay period*” –, mas não é ousado ao ponto de incluir os créditos trabalhistas e a inexistência de sucessão em caso de alienação de ativos, o que tornaria muito mais eficiente essa modalidade de recuperação.<sup>4</sup>

### 3. Os beneficiários das medidas previstas no PL 1.397/2020

Atualmente, a Lei 11.101/2005 permite exclusivamente aos empresários o acesso à recuperação judicial e à recuperação extrajudicial, porque apenas os empresários se sujeitam à falência (art. 1º.), prestando-se as duas modalidades de recuperação a evitar que empresas viáveis sejam liquidadas. Já o PL 1.397, valendo-se de uma nova denominação – agente econômico (art. 2º., par. 1º.) –, permite não apenas aos empresários, mas igualmente aos profissionais liberais (escritórios de advocacia, contabilidade, dentistas etc.), bem como aos produtores rurais, às associações e às fundações, adotarem as medidas protetivas já mencionadas, o que naturalmente resultará em maior número de demandas.

Além disso, se é dado a qualquer pessoa que explore a atividade econômica o direito de evitar a liquidação de uma atividade viável, igualmente deve ser prevista a possibilidade de encerramento da atividade inviável, não tendo o PL 1.397 cuidado de estabelecer a decretação da falência desses agentes econômicos, condição necessária para a igualdade jurídica em uma economia baseada na livre iniciativa e na livre concorrência.

Portanto, se de um lado pode ser desejável que qualquer agente econômico possa se valer das medidas de proteção para a manutenção de negócios viáveis, é preciso que seja ajustada toda a legislação que ainda trata esses devedores de forma mais benéfica do que os empresários, igualando-os em matéria falimentar.

---

<sup>4</sup> Sobre o tema, cf. Glauco Alves Martins, que sustenta a possibilidade de equiparação dos benefícios da recuperação judicial à extrajudicial em razão da atuação judicial no controle de planos de recuperação que pudessem ser prejudiciais a credores (MARTINS, Glauco Alves. *A recuperação extrajudicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 58)

Quanto ao consumidor, foi excluído expressamente do âmbito de incidência subjetiva do PL 1.397, como se vê do texto do art. 2º., parágrafo 2º: “O disposto neste Capítulo não se aplica ao adquirente ou utilizador de produto ou serviço como destinatário final, nos termos do art. 2º. Da Lei no. 8.078, de 11 de setembro de 1990.”

#### **4. A ausência de proteção aos interesses do consumidor no PL 1.397/2020**

O PL 1.397, ao excluir de sua incidência o consumidor, não permite a este relevante ator da cena econômica a utilização de mecanismos de proteção contra seus credores, impedindo, por exemplo, que ele possa utilizar-se da suspensão legal por 30 dias e da negociação preventiva judicial por 90 dias.

Não há razão econômica ou jurídica para impedimento absoluto e genérico à proteção do consumidor, uma vez que ele também pode ter sido atingido negativamente pela pandemia da Covid-19, encontrando-se impossibilitado do cumprimento das obrigações anteriormente assumidas, com risco de prejuízo à sua subsistência.<sup>5</sup>

É verdade que o consumidor não está sujeito à decretação da falência, pois não atua no mercado como empresário, mas se o objetivo do PL 1.397 era assegurar proteção a quem foi impactado pela pandemia, deveria ter previsto alguma medida em favor dos consumidores endividados e sem capacidade de liquidar suas obrigações porque afetados pela mesma causa que atingiu os empresários.

Com relação aos consumidores que ostentam a posição de credoras de agentes econômicos em crise, o PL 1.397 igualmente não fez qualquer ressalva, permitindo ao devedor que suspenda todos os pagamentos em favor dos consumidores, mesmo aqueles mais necessitados e que deveriam ter alguma proteção, como, por exemplo, o que tem alguma verba de natureza alimentar a receber.

---

<sup>5</sup> Acerca do tema, cf. BUCAR, Daniel. *Superendividamento: reabilitação patrimonial da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2017.

## 5. Conclusão

O PL 1.397, com o propósito de criar medidas emergenciais destinadas a proteger os agentes econômicos dos impactos negativos causados pela pandemia na Covid-19, apresenta mais efeitos perversos do que benéficos à economia e ao Poder Judiciário. Como visto, o PL 1.397 institui uma moratória por 30 dias em favor de qualquer agente econômico, exceto o consumidor, que será o único ator da cena econômica obrigado a satisfazer todas as suas obrigações, mesmo impactado negativamente pela pandemia da Covid-19. Supondo que o devedor não tenha celebrado acordo com seus credores em 30 dias, ele poderá ingressar em juízo com o pedido de negociação preventiva, provando redução de 30% do faturamento. Com isso, o devedor ganhará mais 90 dias para tratativas extrajudiciais, sem que possa ser cobrado por qualquer credor, inclusive os consumidores com direito a alguma verba de natureza alimentar. Após a negociação preventiva, o devedor ainda poderá requerer recuperação judicial ou extrajudicial, segundo as normas da Lei 11.101/2005, o que é um incentivo ao uso das três medidas, com aumento das demandas judiciais.

Instituir a medida de negociação coletiva com a intervenção judicial prévia, em meio à situação emergencial da pandemia, não resultará em benefícios aos agentes econômicos e causará sobrecarga ao Poder Judiciário. Cabe aos agentes econômicos os esforços nas negociações privadas, a utilização da recuperação extrajudicial, e, somente depois de esgotados os esforços extrajudiciais, deve haver recurso à recuperação judicial, conforme decisão proferida no processo n. 050778-50.2020.8.26.0100, da 2ª. Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca da Capital.

## Referências

BUCAR, Daniel. *Superendividamento: a reabilitação patrimonial da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2017.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Comentários à Lei de Falências e de Recuperação de empresas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARTINS, Glauco Alves. *A recuperação extrajudicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. 2ª Vara de Falências e Recuperações da Comarca da Capital. Processo n. 050778-50.2020.8.26.0100, j. 24 jun. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva (UE) 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia*. Bruxelas, 2019.