

Projeto de Lei Complementar (PLP) 281/2019 - Resolução de conflitos das instituições financeiras

Fabício de Miranda Ataíde¹⁵

Juliana Kirmse Mendonça Batista Brito¹⁶

INTRODUÇÃO

Com o objetivo de mitigar o risco sistêmico que advém com a insolvência de um banco, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 281/2019 propõe uma série de medidas que buscam fornecer instrumentos para salvaguardar o sistema financeiro de colapsos.

A atual análise iniciará no desdobramento de três pontos principais da proposta e como eles se comunicam dentro do ambiente financeiro no Brasil:

- a) regime de estabilização;
- b) empréstimos da União; e
- c) liquidação compulsória.

Concomitantemente à elucidação do projeto, analisaremos do ponto de vista do estudo das falhas de mercado e sua correção:

- a) é uma falha de mercado diagnosticada?
- b) há benefício relevante que advém da intervenção do Estado?
- c) é evidente que a solução pública é melhor do que a solução do mercado?

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (PLP) 281/2019

O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, no dia 23/12/2019, o PLP 281/2019, que consolida as normas aplicáveis aos casos de resolução das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB), pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

O Banco Central do Brasil apresentou este PLC com o objetivo de alinhar o país às recomendações internacionais e melhorar a visão

¹⁵ Possui graduação em Relações Internacionais pelo UniCEUB e MBA em Gestão de Negócios pelo IBMEC. Atualmente, é Assistente de Negócios Estilo no Banco do Brasil e mestrando em Economia pelo IDP.

¹⁶ Graduada em Direito pela UDF e mestranda em Economia no IDP. Atualmente, trabalha em Relações Institucionais na Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF.

internacional sobre o ambiente de investimento e estabilidade no âmbito dos negócios, assim justificado em nota e publicado no próprio sítio eletrônico.

Também esta é uma etapa de compromisso assumido pelo Brasil junto ao G-20, após a crise financeira de 2008, que abalou o mundo todo e foi considerada a pior crise econômica desde a Grande Depressão, que evidenciou os riscos e danos que o fechamento abrupto de instituições financeiras relevantes pode causar à estabilidade econômica. Assim, a apresentação do projeto, segundo a Exposição de Motivos, pretende evitar a necessidade de fortes intervenções fiscais emergenciais por parte do Governo para restauração da estabilidade financeira dessas instituições.

O Brasil, até o momento, possui em sua estrutura legal apenas dois instrumentos que tratam de resolução de instituições de importância sistêmica e que asseguram a continuidade de suas funções: o Regime de Administração Especial Temporária, regido pelo Decreto-Lei nº 2.231/1987, que permite que a União assumira o controle acionário da Instituição e a Lei Complementar nº 101/2000, que autoriza por meio de lei específica a utilização de recursos públicos para socorrer instituições financeiras.

Como se nota, as normas não são capazes de permitir a utilização dos próprios recursos da instituição como requisito para a intervenção estatal e, assim, assegurar que a utilização de recursos públicos seja a última opção.

O PLP cria dois mecanismos: o Regime de Estabilização, que busca estabilizar as instituições que estão em dificuldades, e o Regime de Liquidação Compulsório, que retira do Sistema Financeiro Nacional as instituições financeiras insolventes que não possuam caráter sistêmico.

Além disso, define o Banco Central do Brasil (BCB), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) como autoridades competentes para decretar o regime de resolução adequado quando constatada a inviabilidade ou perspectiva de inviabilidade da pessoa jurídica.

Outro ponto importante é a possibilidade de submeter ao regime de resolução pessoas jurídicas que estejam fora do mercado por ela regulado, mas que mantenham vínculo de interesse com instituição por ela submetida ao regime. Nessa hipótese, os colaboradores, administradores e membros de outros órgãos estatutários da PJ, com vínculo, ficarão igualmente submetidos às disposições da lei complementar.

O PLP também confere competência de resolução à autoridade, para determinar a constituição de fundos garantidores de crédito para prestar garantia aos titulares de instrumentos financeiros emitidos ou captados pelas pessoas jurídicas participantes; e realizar, com pessoas jurídicas associadas, operações de assistência de liquidez ou de suporte financeiro, diretamente ou por intermédio de sociedades por estas indicadas e de fundos de resolução

destinados a conceder empréstimos ou capitalizar as pessoas jurídicas participantes submetidas a regime de estabilização.

Do ponto de vista da correção de falha de mercado, a autoridade competente (CVM ou BCB ou SUSEP) poder determinar constituições de fundos garantidores para salvaguardar os titulares de instrumentos financeiros é alternativa que pode evitar ou mitigar o efeito vizinhança e a instabilidade econômica que advém da quebra de uma instituição financeira. É evidente que o papel do Governo em atuar como o prestamista de última instância não é excluído com tal medida. Entretanto, imbuir os órgãos reguladores com a prerrogativa de criar fundos para estabilizar o impacto advindo da insolvência de um agente pode evitar que o colateral de desconfiança e exposição resulte em impactos mais profundos.

Em consonância com a medida, o PLP também prevê as bases para uma solução privada: o arcabouço que permite pessoas jurídicas intervirem para injetar liquidez nos casos em que o regime de estabilização demande. Nesse intuito, o Governo entende que o mercado possui solução eficiente e cria previsão para que a medida seja aplicada, sem óbice aos outros mecanismos que possam agir concomitantemente. Do ponto de vista das falhas de mercado, o dispositivo vem a criar a segurança jurídica necessária para que o mercado consiga agir legitimamente; entretanto, sem versar os pormenores. Tal atitude mostra-se extremamente coesa com a ideia do benefício da solução de mercado.

Sobre o Regime de Estabilização, o Projeto informa que poderá ser administrado por um conselho diretor ou pessoa jurídica, nomeados por ato da autoridade de resolução. O administrador terá plenos poderes para gestão e saberá de todas as informações da PJ, inclusive os dados sigilosos.

Este mecanismo não afeta o curso dos negócios da pessoa jurídica. No entanto, isso acarreta a imediata suspensão do exercício dos direitos dos acionistas, dos cotistas ou dos associados, a perda do mandato dos administradores e dos demais membros dos órgãos estatutários ou dos órgãos estabelecidos pelo contrato social da pessoa jurídica.

No art. 29, o PLP suspende, ainda, por dois dias úteis, a aplicação de cláusulas contratuais, a antecipação do vencimento de obrigações da pessoa jurídica, a majoração da remuneração devida, a exigência de garantias adicionais ou qualquer outra consequência que vise a alcançar efeitos práticos semelhantes.

Ademais, enquanto perdurar o regime de estabilização, os contratos de prestação de serviços, locação, arrendamento mercantil e assemelhados deverão ser rescindidos, ou, a exclusão ou suspensão da condição de participante ou de membro de infraestruturas do mercado financeiro ou qualquer outra consequência que vise a alcançar efeitos práticos semelhantes.

No mais, a autoridade de resolução poderá determinar a suspensão temporária da exigibilidade dos créditos contra a pessoa jurídica, inclusive por depósitos e aplicações existentes na data da decretação, pelo prazo de dois dias úteis. Na hipótese de contratos em que a suspensão da exigibilidade gere risco à estabilidade e ao funcionamento regular do Sistema Financeiro Nacional, a autoridade de resolução poderá excluir a suspensão temporária.

Para solver o prejuízo da PJ, primeiramente serão utilizadas as reservas de lucros, inclusive os dividendos e as sobras que deixaram de ser pagos em razão da decretação do regime de estabilização, seguidos pelos ajustes de avaliação patrimonial, reservas de capital e, por último, o capital social.

Na hipótese de os recursos dos acionistas não liquidarem os prejuízos, a autoridade de resolução poderá determinar a conversão em ações ou em cotas de capital, os créditos contra a pessoa jurídica, detidos pelos controladores, os instrumentos de dívida autorizados a compor o capital regulamentar na forma prevista na legislação, os instrumentos de dívida que contenham cláusulas de subordinação aos credores quirografários e a cláusula que preveja a sua extinção ou a conversão de seu valor em capital na hipótese de decretação de regime de resolução e os demais instrumentos de dívida com cláusula de subordinação aos credores quirografários. No último fôlego, a autoridade poderá determinar a conversão dos demais créditos contra a pessoa jurídica em ações ou em cotas de capital.

Há externalidade negativa evidente quando se trata de insolvência de pessoa jurídica inserida no âmbito bancário, das corretoras de valores e seguradoras. As medidas propostas no regime de estabilização visam estancar a sangria que vem da insolvência, com respostas encontradas nas mais sofisticadas leis de falência, considerando também as peculiaridades do mercado financeiro. Como é notória a grande defasagem no que tange o assunto falência no Brasil, a medida vem responder a lacuna não preenchida pelo mercado. Por sinal, no caso específico, existem poucos mecanismos próprios do mercado que respondem uma crise de insolvência, portanto resta pouca dúvida sobre a necessidade de atuação do Estado. É importante notar que, quando possível, as soluções se apoiam em soluções privadas, como quando se prevê a emissão de ações ou cotas de capital como forma de instrumentalizar a dívida.

O PLP também autoriza a União a realizar empréstimo para assegurar a solidez, a estabilidade e o funcionamento regular do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Pagamentos Brasileiros e do Sistema Nacional de Seguros, Capitalização, Resseguros e Previdência Complementar Aberta.

Nesse caso, o Conselho Monetário Nacional (CMN) poderá aprovar a realização de empréstimo da União ao fundo de resolução, por meio de proposta da autoridade de resolução, devidamente demonstrado que o plano de recuperação foi insuficiente para o restabelecimento da pessoa jurídica, ou seja, desde que tenham sido cumpridas as medidas do regime de estabilização e ter esgotado os recursos com liquidez do fundo de resolução.

Por fim, se mesmo após o empréstimo concedido pela União, a PJ não for capaz de se reestabelecer, o CMN, poderá autorizar o empréstimo em condições financeiras e contratuais de reembolso definidas pelo próprio órgão ou capitalização temporária a ser realizada, a critério do Ministério da Economia, por meio da subscrição de ações ordinárias ou preferenciais.

Há falha de mercado quando a solução privada não provê a solução para a insolvência pontual e a ameaça torna-se sistêmica. No caso, o Estado será o prestamista de última instância, inevitavelmente. É importante apontar que o PLP apresenta um fluxo claro e simples que prevê a solução das controvérsias fora do escopo público. Embora a estabilização promovida pelos agentes do mercado seja sempre o almejado, é inegável a necessidade da ação governamental em situações mais graves – e as disposições do Projeto respondem com um procedimento para assegurar que a resposta condizente aconteça.

Quando as medidas adotadas no regime de estabilização não forem suficientes para quitar as dívidas da pessoa jurídica, o regime será encerrado pela decretação da liquidação compulsória da pessoa jurídica.

O regime de liquidação compulsória será executado por liquidante, pessoa natural ou jurídica, nomeado pela autoridade de resolução, com plenos poderes de gestão da liquidação.

De acordo com o art. 57 da Proposta, a liquidação compulsória produzirá, desde a sua decretação, os seguintes efeitos:

- a) o vencimento antecipado das obrigações da pessoa jurídica;
- b) a suspensão do exercício dos direitos dos acionistas, dos cotistas ou dos associados, a revogação de todos os mandados outorgados pela pessoa jurídica, exceto os ad judicium;
- c) a perda do mandato dos administradores e dos demais membros dos órgãos estatutários ou dos órgãos estabelecidos pelo contrato social da pessoa jurídica;
- d) a suspensão, enquanto durar o regime, das ações e das execuções propostas sobre bens, direitos e interesses relativos ao acervo da pessoa jurídica, inclusive aqueles de natureza trabalhista;
- e) a suspensão da exigibilidade dos juros vencidos após a decretação, previstos em contrato ou em lei, se o ativo apurado não bastar para o pagamento do principal;
- f) a suspensão, enquanto durar o regime, da prescrição relativa às obrigações de responsabilidade da pessoa jurídica, inclusive daquelas decorrentes da aplicação de multa por infração ao disposto na legislação, na forma prevista na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999;
- g) a suspensão das exigências de prova de quitação ou de regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, da pessoa jurídica, dos

- controladores, dos administradores ou de empresas de que a pessoa jurídica participe, para fins de:
- i. arquivamento de quaisquer atos societários da pessoa jurídica no Registro de Comércio; e
 - ii. lavratura de escritura de transferência de bens imóveis e seu registro no cartório competente.
- h) a interrupção do pagamento à liquidanda, no caso, as sociedades seguradoras, às sociedades de capitalização, às resseguradoras locais, às entidades abertas de previdência complementar e às demais instituições autorizadas a funcionar pela Superintendência de Seguros Privados, de:
- i. prêmios de segurados e ressegurados referentes a contratos de seguros e resseguros, respectivamente;
 - ii. pagamentos dos subscritores relativos a contratos de capitalização; e
 - iii. contribuições dos participantes e dos patrocinadores relativos aos planos de benefícios mantidos por entidades abertas de previdência complementar.

CONCLUSÃO

Para finalizar, os débitos obtidos pela pessoa jurídica, independentemente da natureza, serão atualizados monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, exceto os contratos realizados durante o regime de estabilização que possuam suas bases de atualização pré-estabelecidas ou pela legislação aplicável. Na mesma linha de exceção, estão os débitos perante a Fazenda Pública, inclusive em relação ao FGTS, os quais continuarão a ser corrigidos na forma estabelecida na legislação própria.

A Lei de Falência e Recuperação Judicial (Lei. 11.101/2005) aplica-se à liquidação compulsória naquilo que for compatível, equiparando-se a autoridade de resolução ao juiz de falências e o liquidante ao administrador judicial.

A proposta vem a dar respostas até então pouco abrangentes para abarcar a complexidade das instituições financeiras. A falta de cobertura que a ausência de um sistema de apoio para reerguer um processo de falência dentro desse mercado é uma externalidade há muito ignorada.

É essencial entender que, em insolvência sistêmica, o Governo sempre atuará como o prestamista de última instância. Destarte, restou demonstrado que o PLP surge para corrigir falhas de mercado, agindo para fornecer instrumentos imediatos e eficientes para a recuperação de uma instituição, mitigando a insegurança econômica. Assim, evidenciaram-se os benefícios da correção, considerando a preponderância da resposta governamental sobre o normal de mercado.