

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
FACULDADE DE DIREITO  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**RUBEM ALOYSIO MONTEIRO MOREIRA NETO**

**A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**

**SÃO PAULO  
2024**

**RUBEM ALOYSIO MONTEIRO MOREIRA NETO**

**A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, na área de concentração Direito Empresarial - Falência e Recuperação Judicial, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Daniel Carnio Costa.

**SÃO PAULO**

**2024**

Moreira Neto, Rubem Aloysio Monteiro.

A participação do estado na empresa em recuperação judicial. /  
Rubem Aloysio Monteiro Moreira Neto. 2024.

151 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE,  
São Paulo, 2024.

Orientador (a): Prof. Dr. Daniel Carnio Costa.

1. Empresa. 2. Crise. 3. Recuperação judicial. 4. Tecnologia. 5.  
Governo.

**RUBEM ALOYSIO MONTEIRO MOREIRA NETO**

**A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, na área de concentração Direito Empresarial - Falência e Recuperação Judicial, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, pela Banca Examinadora, formada por:

São Paulo, \_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

Presidente Prof. Dr. Daniel Carnio Costa – Orientador  
Uninove

---

Membro

---

Membro

**SÃO PAULO**  
**2024**

## **AGRADECIMENTOS**

Como posso receber tantos milagres deste Deus Vivo que, ao longo de toda minha trajetória, abriu poços no deserto, colocou suas nuvens para guardar o meu corpo do sol do mundo, me cercou com seus Anjos e me entregou a sua Salvação e o seu Infinito Amor?!

A Ti, Deus de Abrão, Deus de Isaque e Deus de Jacó/Israel, louvo e entrego esta dissertação. Creio em Jesus Cristo e sei que meu Socorro Vem do Senhor! Para todo sempre!

Tatiana, amor, amiga, a melhor pessoa deste mundo, só tenho gratidão em meu coração porque você foi, é, e continuará sendo, a mulher sábia, a esposa perfeita, a mãe incrível, a avó dedicada, muito obrigado por ter sido a construtora da nossa abençoada família. Te amo eternamente!

Daniel, Luisa, Felipe, Alexandre, Davi, minha vida ficou completa quando vocês vieram fazer morada em meu coração!

Ao professor Daniel Carnio Costa, grande Mestre da Ciência Jurídica, sua reluzente trajetória é um exemplo de vida! Sempre lutando o bom combate! Seus estudos e ensinamentos transformaram a seara do direito recuperacional e falimentar brasileiro! Muito obrigado por ser meu Orientador e Guia neste estudo!

Alexandre Issa Kimura, amigo leal, patrimônio intelectual e jurídico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), sem sua diária ajuda em meu favor este sonho não teria se transformado em realidade! Te agradeço por tudo!

Aos gestores (as), diretores (as), coordenadores (as), professores (as), funcionários (as) da Universidade Nove de Julho, em especial aos vinculados ao Programa de Mestrado e Doutorado do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais que, ao longo deste período de pesquisa, aulas, simpósios e convivência diária, participaram da materialização deste sonho em minha vida!

Aos notáveis Professores Manoel de Queiroz Pereira Calças, Eduardo Tuma e Paulo Hamilton Siqueira Jr, por terem participado, respectivamente, das bancas de qualificação e de defesa da dissertação, bem como por terem oferecido valiosas sugestões e recomendações para o aprimoramento e melhoria deste texto acadêmico.

## RESUMO

A presente dissertação busca implantar, em casos e situações excepcionais, onde exista relevante interesse público, um *mix normativo*, por meio da junção de regras existentes no ordenamento jurídico nacional, via “diálogo das fontes” fundados na clássica concepção do professor alemão Erik Jayme, entre o artigo 50, inciso X, da Lei n.º 11.101/2005 (sociedade de credores) com o quanto fixado no Marco Tecnológico Brasileiro, Lei n.º 13.243/2016, com destaque para o teor do artigo quinto daquela normativa, oportunamente consolidada perante o direito brasileiro em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional n.º 85 de 2015, que veio implantar um novo arcabouço legiferante para a área da ciência, inovação e empreendedorismo tecnológico (inicialmente regulada pela lei ordinária n.º 10.973/2004). O trabalho pretende disponibilizar um caminho aos emblemáticos casos nos quais, qualquer Grupo Econômico Transnacional, na condição de prestador de serviço público (via concessão ou permissão) possa, com anuência dos Entes da Federação e dos demais credores, optar pela solução alternativa de superar as restrições fixadas na Lei n.º 12.767/2012 (em especial o teor do artigo 18 – que impossibilita o pedido de recuperação judicial para empresas concessionárias e permissionárias) via sociedade de credores. A abordagem metodológica empreendida foi tratada sob o equacionamento da hélice tríplice, teoria desenvolvida nos Estados Unidos pelo professor Henry Etzkowitz, cuja essência é um processo de desenvolvimento contínuo para o avanço da sociedade através de ações concretas na economia. A implantação deste modelo demanda uma política governamental federal, permitindo que sejam processadas e fixadas as métricas e ajustes necessários ao quanto sugerido neste trabalho acadêmico; dada a imprescindível e vital necessidade de interação (e completa sintonia) entre os 3 (três) pilares no modelo adaptado para esta pesquisa (governo/credores/juízo recuperacional).

**Palavras-chave:** Empresa. Crise. Recuperação Judicial. Tecnologia. Governo.

## ABSTRACT

This dissertation seeks to implement, in exceptional cases and situations, where there is relevant public interest, a normative mix, through the combination of existing rules in the national legal system, via “dialogue of sources” based on the classic conception of the German Professor Erik Jayme, between article 50, item X, of Law no. 11.101/2005 (creditors' company) with the provisions set out in the Brazilian Technological Framework, law no. 13,243/2016, with emphasis on the content of the fifth article of that regulation, opportunely consolidated under Brazilian law as a result of the promulgation of Constitutional Amendment no. 85 of 2015, which implemented a new legislative framework for the area of science, innovation and technological entrepreneurship (initially regulated by ordinary law no. 10,973/2004); the work intends to provide a path to emblematic cases where any Transnational Economic Group, as a public service provider (via concession or permission) can, with the consent of the Federation Entities and other creditors, opt for the alternative solution of overcoming the restrictions set in Law 12,767/2012 (in particular the content of article 18 – which makes it impossible to request judicial recovery for concessionary and permissioned companies) via the creditors' society. The methodological approach undertaken was treated under the equation of the triple helix, a theory developed in the United States by Professor Henry Etzkowitz, whose essence is a process of continuous development for the advancement of society through concrete actions in the economy. The implementation of this model requires a federal government policy, allowing the necessary metrics and adjustments to be processed and fixed as suggested in this academic work; given the essential and vital need for interaction (and complete harmony) between the 3 (three) pillars in the model adapted for our work (government/creditors/recovery court).

**Keywords:** Company. Crisis. Judicial recovery. Technology. Government.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|                |                                                                                               |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abrace Energia | Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres |
| ARTESP         | Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo        |
| BACEN          | Banco Central do Brasil                                                                       |
| CGU            | Controladoria Geral da União                                                                  |
| CMN            | Conselho Monetário Nacional                                                                   |
| NI             | Confederação Nacional da Indústria                                                            |
| CNMP           | Conselho Nacional do Ministério Público                                                       |
| CNS            | Companhia Siderúrgica Nacional                                                                |
| DF             | Distrito Federal                                                                              |
| FNMC           | Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima                                                         |
| FS             | Fundo Social                                                                                  |
| IA             | Inteligência artificial                                                                       |
| IBGC           | Instituto Brasileiro de Governança Corporativa                                                |
| IPEA           | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                                                      |
| IPT            | Instituto de Pesquisas Tecnológicas                                                           |
| MP             | Medida Provisória                                                                             |
| NIT            | Núcleo de Inovação Tecnológica                                                                |
| Nº.            | Número                                                                                        |
| OCDE           | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico                                     |
| ONU            | Organização das Nações Unidas                                                                 |
| PAC            | Programa de Aceleração do Crescimento                                                         |



|               |                                                                                          |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROER         | Programa de Estímulo e Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional |
| PRUDENCO      | Companhia Prudentina de Desenvolvimento                                                  |
| SecexConsenso | Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos            |
| SPC           | <i>Special Purpose Company</i>                                                           |
| SPE           | Sociedade de Propósito Específico                                                        |
| STF           | Supremo Tribunal Federal                                                                 |
| STJ           | Superior Tribunal de Justiça                                                             |
| TCU           | Tribunal de Conta Da União                                                               |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                                                                                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>10</b> |
| <b>1 A FUNÇÃO SOCIAL DOS GRANDES GRUPOS ECONÔMICOS E A NECESSIDADE DE GARANTIA DO BEM-ESTAR COLETIVO EM PROCESSOS DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL .....</b>                                                                                                                                           | <b>18</b> |
| 1.1 CONFLUÊNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS ECONÔMICAS VALIDADAS E DESTINADAS A ALCANÇAR MAIOR EFETIVIDADE EM PROL DA SOCIEDADE BRASILEIRA .....                                                                                                                                               | 23        |
| 1.2 OS REFERENCIAIS DO MARCO TECNOLÓGICO, O MODELO ESTRUTURAL VIGENTE, A TEORIA DOS JOGOS, O CRITÉRIO TETRAFÁSICO E A SOCIEDADE DE CREDORES COM A PARTICIPAÇÃO ESTATAL (COM A FORMATAÇÃO DA TEORIA DA HÉLICE TRÍPLICE) .....                                                                  | 29        |
| <b>2 O DIRIGISMO ECONÔMICO COM INTERFACE SOCIAL, EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSES MÚLTIPLOS - CONVERGENTES E ANTAGÔNICOS, DESAFIOS, MODELOS, POSSÍVEIS VARIANTES DIANTE DA FINALIDADE E DENTRO DE SEUS LIMITES .....</b>                                                                           | <b>39</b> |
| 2.1 O EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSES MÚLTIPLOS - CONVERGENTES E ANTAGÔNICOS - A POSIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONDUÇÃO DOS ATOS E NEGÓCIOS ATINENTES À RECUPERAÇÃO JUDICIAL, POSSIBILIDADE REAL DE CONCILIAÇÃO COM UMA EFICAZ INTERLIGAÇÃO DAS NORMAS BRASILEIRAS ..... | 47        |
| 2.2 A SOCIEDADE DE CREDORES COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL: DESAFIOS, MODELOS, POSSÍVEIS VARIANTES E ESTRUTURAS EM FACE DA FINALIDADE E DOS LIMITES DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL EMPRESARIAL .....                                                                                                       | 57        |
| <b>3 INDICADORES DO DIREITO AMERICANO RELACIONADOS À PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA DOS CREDORES – DENTRO DO DIP FINANCING – “DEBTOR IN POSSESSION” – PARTICULARIDADES DO BRASIL - A HOLDING E O PROCESSO DE RETOMADA EMPRESARIAL VIA SPE .....</b>                                                   | <b>69</b> |
| 3.1 O BALIZAMENTO NORMATIVO PÁTRIO SOB O ESCOPO INAUGURAL VINCULADO À NECESSIDADE DE SE ALCANÇAR UMA EFETIVA                                                                                                                                                                                  |           |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| RAZOABILIDADE PARA QUE A IMPLANTAÇÃO DO MODELO EMPRESARIAL - SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO – COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL SE MATERIALIZE COM SEGURANÇA JURÍDICA .....                                                                                                                                                             | 78         |
| 3.2 HOLDING EM RECUPERAÇÃO, AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E AS IMPLICAÇÕES DECORRENTES DO PROCESSO DE RETOMADA EMPRESARIAL VIA SPE COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL.....                                                                                                                                                                  | 85         |
| <b>4 A CULTURA DA INOVAÇÃO ATRELADA À MÉTRICA DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL ENVOLVENDO O SERVIÇO PÚBLICO, REFERENCIAIS E CONCEITOS RELACIONADOS AO CAMPO DA TECNOLOGIA E DA INOVAÇÃO, CASOS EMBLEMÁTICOS EM AÇÕES JUDICIAIS E A POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE UM FUNDO DE INVESTIMENTO E DE UMA ESCOLA SUPERIOR SOBRE A TEMÁTICA.....</b> | <b>91</b>  |
| 4.1 CONCEITOS E REFERENCIAIS PROMOTORES DE INOVAÇÃO SOB A ESTRUTURAÇÃO DE UM MODELO HÍBRIDO ENTRE O SEGMENTO PRIVADO (CREDORES) COM O PÚBLICO (ENTES DA FEDERAÇÃO) .....                                                                                                                                                          | 94         |
| 4.2 QUESTÕES RELATIVAS A ALGUNS CASOS EMBLEMÁTICOS TRATADOS PELAS CORTES BRASILEIRAS .....                                                                                                                                                                                                                                        | 99         |
| 4.3 A SUGESTÃO DE CRIAÇÃO DA ESCOLA SUPERIOR DA CIÊNCIA FALIMENTAR E RECUPERACIONAL NACIONAL - BRASILEIRA – “ESFREN-BR”, VARIANTES E CONSIDERAÇÕES CONEXAS AO TEMA.....                                                                                                                                                           | 108        |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>122</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>129</b> |

## INTRODUÇÃO

Ao rememorar o passado, ainda nos primórdios do processo de industrialização da nação brasileira, a história do industrial Barão de Mauá (1813-1889) saga de conhecimento público, devidamente registrada nos livros de história do Brasil, relata seu processo de derrocada (falência) e sua preocupação em honrar suas obrigações, comprometendo tanto sua saúde como seu final de vida.

A noção de falência como instituto jurídico, desde sua concepção embrionária, ainda na antiguidade, vincula-se fortemente ao Direito Romano, com dispositivos encartados nas seguintes leis: Leis das XII Tábuas (rateio e divisão do corpo do devedor entre seus credores); Lex Poetellia (alienação – em praça pública - da pessoa do devedor – na condição de escravo – ou opção pela sua morte); Lex Julia (“*cessio bonorum*” – embrião de um modelo adotado em tempos modernos – fatiamento do acervo patrimonial do devedor). Posteriormente, na Idade Média, com o advento da criação e implantação das Corporações de Ofício, Século XII, a matéria comercial assume expressivo destaque, nas cidades fortificadas, as lendárias feiras livres eram o grande ponto de encontro entre a população e local de intenso fluxo de mercadorias e valores, certos hábitos e modelos, inclusive, são vistos até os dias de hoje, por exemplo, a fuga, na calada da noite, do empresário falido.

Estando o assunto, evidentemente, vinculado ao direito, ao comércio e à economia, no curso dos séculos, experimentou significativas transformações, e, no tempo presente, devido a chegada ao ordenamento do instituto jurídico da “Recuperação Empresarial”, ferramenta inovadora, rapidamente transformada em estrela guia da legislação brasileira, ocupou posição de relevância e de grande destaque.

A atividade econômica empresarial, numa constante evolução, ganhou musculatura e força, é peça-chave para o desenvolvimento social, assumiu junto ao Estado, na condição de gestor originário de políticas sociais, a condição de seu “braço forte” naquilo que seria, por excelência, atividade sua, privativa/pública/originária dele, do próprio Ente Estatal, e destinada à satisfação de necessidade coletiva.

Em virtude deste contexto e considerando as inúmeras atividades desenvolvidas pelos agentes econômicos – muitas delas de relevante impacto social – em especial o próprio serviço público - surgiu a necessidade de ofertar e

disponibilizar um “mix normativo” advindo da interconexão de normas de direito econômico - único tronco, mas distantes, pois seus galhos estão em extremidades diferentes.

O intento deste trabalho é proporcionar uma nova rota num caminho já existente, caminho conhecido, possível de ser percorrido dentro desta ótica, com intuito de gerar uma maior efetividade e concretude ao modelo de socorro previsto na Lei n.º 11.101/2005, justamente nas situações envolvendo grandes e complexas operações empresariais - ameaçadas pelas crises mundiais.

O processo falimentar e ou/ recuperacional “convencional” pode ser fortalecido com essa “transgênica” alternativa para contornar certas “problemáticas jurídicas” sem irradiar enormes prejuízos ao Poder Público/ aos credores /e aos cidadãos. Todas essas variantes são “peças” do mesmo quebra-cabeça.

Assim, o objetivo é analisar a possibilidade de constituição de sociedade de credores como meio de recuperação judicial, conforme o disposto no artigo 50, inciso X da Lei n.º 11.101/2005, em sinergia e atrelado à Lei Ordinária de n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016, conhecida como "O Novo Marco Legal da Inovação no Brasil" em autêntico diálogo das fontes.

Desta forma, verifica-se, de forma direta, que a meta desta pesquisa é a possibilidade de integrar dois dispositivos normativos elencados em sistemas diferentes (identificados aqui como dispositivo “A” e dispositivo “B”).

Será demonstrada, juridicamente, a viabilidade de serem acoplados a fim de se criar e permitir um caminho, uma opção viável em favor dos credores, fortalecendo o Juízo da Recuperação e beneficiando, por ação direta, o próprio Estado, na condição de gestor/operador/detentor de serviços públicos; a união de forças (e de regras positivas) se mostra, extremamente benéfica à população, na condição, por excelência, de destinatária dos serviços públicos oferecidos pelas grandes companhias empresariais que buscam, em juízo, os benefícios advindos da Ação Judicial de Recuperação.

**Dispositivo A:**

LEI N.º 11.101, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2005.

[...]

Art. 50. Constituem meios de recuperação judicial, observada a legislação pertinente a cada caso, dentre outros:

[...]

X – constituição de sociedade de credores;

## Dispositivo B:

LEI N.º 13.243, DE 11 DE JANEIRO DE 2016.

Art. 5º São a União e os demais entes federativos e suas entidades autorizados, nos termos de regulamento, a participar minoritariamente do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial de cada esfera de governo.

[...]

§ 5º Nas empresas a que se refere o caput, o estatuto ou contrato social poderá conferir às ações ou quotas detidas pela União ou por suas entidades poderes especiais, inclusive de veto às deliberações dos demais sócios nas matérias que especificar.

§ 6º A participação minoritária de que trata o caput dar-se-á por meio de contribuição financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável, e poderá ser aceita como forma de remuneração pela transferência de tecnologia e pelo licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação de titularidade da União e de suas entidades. (NR).

Como se vê nas citações supramencionadas como dispositivo “A” e dispositivo “B”, a primeira norma é a própria regra que tutela as questões envolvendo falência e recuperação judicial no Brasil – dispositivo “A”.

O segundo texto normativo - dispositivo “B” - foi sancionado em janeiro de 2016 e pretendeu atualizar o Marco Tecnológico do Brasil – consolidado na Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

Por envolverem áreas de conhecimento “distantes”, não se cogitou, até então, a possibilidade de unir duas ferramentas tão poderosas dentro de um mesmo layout, para, juntas, enfrentarem a batalha travada no campo da recuperação judicial de grandes conglomerados que desenvolvem ações e projetos na área do serviço público.

A batalha é pela preservação do sistema econômico nacional, notadamente, porque, em se tratando de gigantes conglomerados que atuam em projetos governamentais, a solução - ora apresentada - se alinha as outras enumeradas na Lei n.º 11.101/2005, em especial, aquelas identificadas no artigo 50.

É certo que com o processo de privatização operado pelo Estado Brasileiro, nos idos de 1990, diversos serviços públicos nas áreas de tecnologia – energia – comunicação – infraestrutura – geridos e gestados pelo próprio Poder Público – foram disponibilizados aos grandes *players* privados-companhias/grupos econômicos, que assumiram aquelas tarefas (serviços públicos), em um processo de desmonopolização<sup>1</sup>, semelhante ao ocorrido na Alemanha<sup>2</sup> (Escola, 1989).

Em virtude desta “reforma” do Estado, promotora de uma maciça privatização de empresas estatais – em um primeiro momento - em âmbito federal – alcançando o segmento da produção do aço, como nos exemplos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN/RJ) e Usiminas/MG, e, posteriormente, avançando sobre os setores das telecomunicações e o elétrico, ação replicada, logo em seguida, pelos demais Entes da Federação, em especial, o Distrito Federal (DF) e os Estados-Membros, e, por último, copiada pelos Municípios brasileiros, tendência vista durante décadas. Evidentemente, o movimento/modelo operacional adotado pelo Poder Público brasileiro gerou a necessidade de uma regulação para medir/fiscalizar/acompanhar a prestação de serviços públicos executados pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas.

Tal regulação carregava, em sua essência, a natureza jurídica de direito econômico. Com o passar dos anos, verifica-se, sob um “olhar estrutural” que o modelo, no objetivo fixado, foi exitoso; no entanto, em alguns casos, empecilhos e dificuldades surgiram no caminho. Muitos destes problemas acabaram – nos dias atuais – por desaguar na seara da Lei n.º 11.101/2005, de 9 de fevereiro de 2005, que regula a Recuperação Judicial, a Extrajudicial e a Falência do Empresário e da Sociedade Empresária, com aspectos e desafios que serão analisados em momento posterior ao longo deste trabalho.

A Lei n.º 11.101/2005 foi um importante avanço, numa evolução histórica iniciada em 1850, quando da promulgação do Código Comercial Brasileiro, com uma sistemática legiferante moderna e espelhada no direito anglo-saxônico – muito

---

<sup>1</sup> Expressão comum na doutrina alemã quando se refere às atividades econômicas que passaram por alteração no seu regime de execução - eram estatizadas, mas sofreram um processo que lembra o modelo de privatização. Neste sentido é a exposição de motivos da Segunda Lei de Regulação do Setor Energético Alemão.

<sup>2</sup> Entwurf Eines Zweiten Gesetzes Zur Neuregulierung Des Energiewirtschafts, Drucksache 613/04, Berlin: 2004, p. 1-2), bem como BUDENBENDER, Ulrich. Die Ausgestaltung Des Regulierungskonzeptes Fur Die Elektrizitäts - und Gaswirtschaft, Recht der Energiewirtschaft n. 12/2004, dezembro de 2004, Colônia: Carl Heymanns, p. 284-292.

diferente do eixo originário - que trazia lembranças e uma certa nostalgia do passado (Ordenações do Reino - Portugal – Formalismo - Compilação e Ritualista Complexa – dentre outros traços). Este inovador regramento prestigiou a proteção do sistema, sem descurar dos credores e, salvaguardando, quando possível, a empresa em dificuldades.

Já na outra extremidade de uma “rosa dos ventos”, expressão tão somente figurativa, para fins de maior compreensão da ideia originária, busca-se, juridicamente, voltar a atenção aos dispositivos enumerados na Lei Federal n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que:

Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei n.º 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei n.º 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei n.º 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei n.º 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015 [com todo seu arcabouço, autoridade e envergadura de dimensão constitucional (Emenda Constitucional n.º 85, de 26 de fevereiro de 2015)].

Certo é que a Lei Federal n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016, regulamentou o “novo” Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, inicialmente concebido e construído com o advento da Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004 que: “Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências”, posteriormente, diante da magnificência, a matéria foi alçada a um outro patamar, de grandeza constitucional, considerando se o nível inicial da regulamentação infraconstitucional de 2004. Isso aconteceu com a promulgação da Emenda Constitucional 85, de 26 de fevereiro de 2015, em que foram “atualizadas” as balizas arquitetônicas das atividades de ciência, tecnologia e inovação, dentre elas:

[...] O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia. [...] (Parágrafo único do Artigo 219 da CF) [e] [...] A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade



instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. [...] (Artigo 219-A da CF).

A pedra angular da Emenda Constitucional é justamente a necessidade de que os Entes da Federação façam ações concretas em prol da inovação – evidentemente, trata-se de um conceito aberto - de escopo multifacetário.

Na supramencionada ilustração “figurativa” de uma rosa dos ventos, verifica-se um outro elemento relevante em um dos pontos cardeais representados por aquele símbolo cartográfico, justamente a figura dos agentes econômicos, bem como a constatação de que estes agentes econômicos (identificados neste trabalho, de forma genérica, como sociedades empresariais) ao desenvolverem – em regime de concessão ou permissão – serviços públicos relevantes – nos termos do artigo 175 da CF – missão de relevante e evidente interesse coletivo – comprometem “a obrigação de manter serviço adequado” (inciso IV do artigo 175 da CF). Assim, independentemente de enfrentarem ou não as situações catalogadas na Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, existe uma obrigação constitucional de entrega dos resultados.

Evidentemente que a entrega de resultados não corresponde a “derrubar muros”; realmente muitos estudiosos do direito privado, defensores de um “Estado Mínimo”, eficiente e inovador assustam-se quando se apresenta uma ideia de interconexão entre os setores público e privado; não existe qualquer tentativa de reorganizar o modelo atual, muito menos de criar uma nova forma de intervenção do Estado (em nível macro) na economia.

As premissas constitucionais, abaixo enumeradas, são as torres fortes desta construção.

- O Estado é detentor e titular, originariamente, do serviço público nos termos do artigo 175 da Constituição Federal;
- O Estado, nos termos da Lei n.º 8.987/1995, já pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça, responde subsidiariamente pelos danos causados pelo concessionário e permissionário (Brasil, 2017);
- O Estado deve manter serviço público eficaz;
- O Estado, juntamente com os outros credores, em uma missão temporária e excepcional atuará, sem que seja caracterizada sucessão de qualquer

natureza, sob a proteção do processo judicial de Recuperação, com uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) coligada à pessoa jurídica detentora da concessão e permissão que tem o contrato vigente de serviço público, a fim de assegurar o pleno emprego dos trabalhadores, garantir que a população não sofra nenhum revés em relação a entrega do produto final, principalmente, no tocante sistema de abastecimento de água/esgoto, fornecimento de luz, obras de infraestrutura e mobilidade urbana, transporte público, telefonia e internet.

Mesmo porque, o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – ao indicar no Capítulo I – Os Princípios da Atividade Econômica, fixa, a partir do artigo 170 e seus artigos posteriores da Constituição Federal diversos elementos normativos que carregam em seu biótipo uma verdadeira ética humanista, como é consenso entre os estudiosos e constitucionalistas; certo é que o modelo empresarial adotado no Estado Brasileiro, principalmente quando diz respeito ao serviço público desempenhado pela iniciativa privada, deve manter a dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento sustentável como pilares centrais na concepção, estruturação e concretude.

A grande tendência do desenho acadêmico que se propõe equalizar nesta contribuição acadêmica envolve a possibilidade de união dos elementos normativos existentes e constitucionais – por meio de um real “diálogo das fontes”, permitindo que a junção dos dispositivos seja catalisada em prol da sociedade – em favor dos credores - beneficiando os Entes da Federação e valorizando ainda mais a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público nas recuperações judiciais que envolvem interesses nacionais.

O professor alemão da Universidade de Heidelberg, Erik Jayme, foi quem apresentou esse modelo - Diálogo das Fontes - ao universo acadêmico. Segundo seu método, o “diálogo das fontes” é real, existe como uma forma de eficaz interação que busca uma ideal de coerência evitando-se as contradições dos diversos textos e ramos normativos, notadamente, no Brasil que tem centenas de regras jurídicas, válidas e eficazes, dentro dos 3 níveis da Federação. A missão do Estado-Juiz é aplacar as antinomias, priorizando o mandamento legal mais robusto e adequado para solucionar o conflito de interesses agravado pela pretensão resistida.

Veja-se, que o juiz é o artista principal desta regência, cabe a ele como “maestro” encontrar a melodia certa, naquilo que é possível ser feito, dentro das

particularidades do caso concreto. Certamente não serão encontradas todas as respostas para as centenas de intrincadas variantes do modelo ora proposto, mas, o caminho de integrar normas que podem ser validadas juntas certamente dará jornada segura para os operadores envolvidos, permitindo que alcancem as terras prometidas, terras de “Canaã” do Direito Recuperacional.

A presente investigação mostra que disponibilizar um serviço público – com excelência – configura objetivo central para a resolução destas recuperações de grande dimensão (com extensa repercussão social). Nesse sentido, o direito posto, direito vigente, tem ferramentas adequadas para dar conta desta problemática e permitir uma solução inteligente – porque seus ramos se congregam num conceito de rede

## 1 A FUNÇÃO SOCIAL DOS GRANDES GRUPOS ECONÔMICOS E A NECESSIDADE DE GARANTIA DO BEM-ESTAR COLETIVO EM PROCESSOS DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Recentemente, várias notícias informaram sobre o ajuizamento de ações de recuperação empresarial de grandes corporações que desenvolvem (disponibilizam/oferecem/prestam) não só serviços públicos, como também movimentam a economia brasileira (Cavalcanti, 2023; Saringer, 2023; Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2023; Migalhas, 2023a; Migalhas, 2023b; Folha de São Paulo, 2023). É notório que todos os casos receberam grande destaque na mídia nacional, acentuando a necessidade de o Poder Judiciário Nacional arquitetar soluções compatíveis com o momento atual - de grande estresse/demanda no que diz respeito ao sistema falimentar.

Gladston Mamede salienta que:

A empresa é bem jurídico cuja proteção se justifica não apenas em função dos interesses de seus sócios, mas de seus empregados, fornecedores, consumidores, investidores, do próprio Estado e, enfim, da sociedade que, mesmo indiretamente, se beneficia de suas atividades. Essas particularidades justificam a previsão, inclusive, de um regime alternativo à falência, que é a recuperação de empresas (Mamede, 2019, p. 33).

Dentro deste panorama desafiador, necessário se faz a “renovação da engenharia” até então utilizada nos grandes casos empresariais em processamento nas Cortes Brasileiras, com intuito de dar maior efetividade ao comando normativo elencado no artigo 47 da Lei n.º 11.101/2005, ora transcrito:

[...] A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica [...].

Marcelo Barbosa Sacramone, ao tratar do artigo 47 da Lei de Falência e Recuperação, em seu livro *Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência*, destaca que foram muitos os avanços, a propósito:

A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da

fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica (Sacramone, 2021, p. 37).

Da mesma forma, Daniel Carnio Costa e Alexandre Correa Nasser de Melo, na obra *Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência*, esclarecem:

**Objetivos da recuperação judicial.** Esse dispositivo revela o sentimento normativo do sistema de insolvência empresarial brasileiro e, notadamente, do sistema de recuperação judicial nacional. O procedimento da recuperação judicial busca criar um ambiente negocial saudável e equilibrado entre credores e devedores, a fim de que possa prevalecer a melhor decisão coletiva. Importante notar que, no Brasil, a melhor decisão coletiva não é necessariamente aquela que melhor atenda exclusivamente os interesses dos credores. Conforme dispõe o dispositivo em comento, a melhor decisão coletiva que deve prevalecer é aquela que atenda de forma mais adequada o conjunto de interesses atingidos pela crise da empresa, ou seja, dos credores, dos empregados e de todos os demais agentes que seriam atingidos pelo desaparecimento da atividade empresarial, sempre tendo em vista a preservação da função social da empresa (Costa; Melo, 2022, p. 211).

Válida é a remissão ao Direito Comparado, em especial, o referencial contido em normas italianas que mantêm um sistema jurídico com muitos pontos similares ao brasileiro, a propósito: o artigo 1º do Decreto Legislativo 270/1999 relativo à gestão excepcional dos conglomerados de grande estatura em situação de insolvência. Segundo consta naquele regramento, o objetivo da norma é a preservação do patrimônio produtivo – seja pela continuação – reativação e/ou reconversão atrelado às grandes empresas em estado de insolvência, ele dispõe:

(Natureza e finalidade da administração extraordinária). 1. A administração extraordinária é o processo de insolvência da grande empresa comercial insolvente, com vista à preservação do patrimônio produtivo, mediante a continuação, reativação ou reconversão da atividade empresarial<sup>3</sup> (Itália, 1999).

Diante do registro anterior, e considerando a normativa nacional, é confluyente que todos desejam e têm interesse na superação do estado de crise das unidades econômicas que buscam socorro na Lei de Recuperação e Falência, isso é prioridade no quadro legislativo brasileiro, sem embargo, a profunda complexidade e extensa capilaridade das operações nos casos envolvendo o serviço público – algumas

---

<sup>3</sup> Do original em italiano: “1. L'amministrazione straordinaria e' la procedura concorsuale della grande impresa commerciale insolvente, con finalita' conservativa del patrimonio produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attivita' imprenditoriali.” (tradução nossa).

hipóteses, reforçam a ideia de inovação e devem ser apreciadas (e desatadas) fora da caixa analógica e convencional.

A alternativa, nestes casos emblemáticos, poderia vir do Marco Tecnológico Brasileiro (conjunto normativo composto pelas Leis n.ºs 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e 13.243, de 11 de janeiro de 2016, juntamente com a Emenda Constitucional n.º 85 de 26 de fevereiro de 2015) em sintonia fina, com a previsão enumerada no artigo 50 da Lei n.º 11.101/2005, sob a tutela e controle do Poder Judiciário (a carga dos juízes titulares da unidade jurisdicional onde o processo de recuperação tramita) que detém a “prerrogativa exclusiva” de “dizer o direito” na República Federativa do Brasil, implementando uma “solução estatal temperada”.

É necessário registrar uma advertência inaugural. Este trabalho acadêmico não se presta a dar um presente em favor dos empresários que não conseguiram sucesso no exercício de sua atividade, é senso comum no mundo corporativo que um dos elementos mais desafiadores no exercício da atividade empresarial é justamente lidar (e mitigar) o risco do negócio; nas atividades econômicas, todos assumem os riscos, muitos deles incertos e até mesmo ilimitados.

A questão aqui posta – como já apontada – encontra-se atrelada à resolução do dilema dos Grupos Econômicos que têm como carro forte permissionárias e concessionárias de serviço público em regime de recuperação judicial. É possível resguardar o interesse social e a própria atuação do Estado na condição de fornecedor de serviços essenciais sem que rupturas traumáticas ocorram?

Conforme constatação de Daniel Carnio Costa e Alexandre Correa Nasser de Melo, o dispositivo fixado no artigo 47 da Lei n.º 11.101/2005, de 09 de fevereiro de 2005: “[...] tem natureza principiológica, orientando o sistema recuperacional [...]” (Costa; Melo, 2022, p. 48).

A própria natureza jurídica do Instituto da Recuperação Judicial afirma que se trata de um “direito econômico” (afirmação acatada na presente proposta de pesquisa) porque:

[...] as normas da disciplina recuperacional não visam precipuamente realizar a ideia de justiça, mas sim a ideia de eficiência, de modo a criar condições e impor medidas que propiciem às empresas em estado de crise econômica se reestruturarem, ainda que com parcial sacrifício de seus credores (Costa; Melo, 2022, p. 48).

O sistema econômico capitalista, fundado na produção de bens e comercialização de serviços, sob viés privado, com intuito de lucro, só funciona e tem sentido quando mantido um razoável e indelével conjunto de regras de direito, permitindo que tais mecanismos possam funcionar sem violentas rupturas.

Dentro deste sistema e com referência a tal premissa, a atual legislação tem como objetivo final, justamente, proteger o viés econômico, jurídico e social da atividade empresarial (em sentido lato); inclusive, essa é a lição de Jorge Lobo ao explicar que:

Por isso, pode-se dividir o Direito Comercial em três ciclos ou fases, o da pré-codificação, o da codificação e o da pós-codificação, havendo imperado, nos dois primeiros, com ou sem "lei escrita", o princípio da livre iniciativa e, no terceiro, o princípio do dirigismo econômico, daí falar-se, cada vez mais, em publicização do Direito Comercial/3, que eu prefiro denominar de transformação do Direito Comercial em Direito da Economia 4. A **"Recuperação Judicial da Empresa" é um instituto do Direito da Economia 5**, que se pauta pela ideia de eficácia técnica e não pela ideia de justiça, o que salta aos olhos quando se examina o tema "responsabilidade por obrigações e dívidas da sociedade empresária na recuperação extrajudicial, na recuperação judicial e na falência", eis que o Estado, no exercício pleno de seu poder de dispor e regular a atividade econômica do particular, em especial das sociedades empresárias em estado de crise, lança mão de normas de política legislativa que visam a atender precipuamente aos interesses sociais, ainda que, por vezes, em detrimento de direitos individuais, inalienáveis e intangíveis." (Lobo, 2008, p. 92, grifos nossos).

Dentro deste panorama, o direito da economia dá liga e amarra os conceitos apresentados no instituto da Recuperação de Empresas com aquele mencionado na introdução do trabalho, relacionado à "regulação" em si mesma, sob a batuta do Estado, porque a privatização transferiu a certas sociedades empresariais o desenvolvimento do serviço público. Interessante observar o que Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra *Direito Regulatório – Temas Polêmicos*, define:

[...] regulação, no âmbito jurídico, **de forma mais ampla, que abriga a regulação econômica (da atividade econômica pública e privada) e a regulação social**. Nesse sentido, a regulação constitui-se com o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público (Di Pietro, 2003, p. 28, grifos nossos).

A proposta trazida à colação – por uma via transversal – tem um forte ponto de apoio dentro da própria concepção da regulação – porque com a constituição de sociedade de credores, inclusive num regime de participação minoritária estatal, se

faz presente um dos fundamentos deste Instituto, porque ao final, durante um breve momento no tempo, a Sociedade de Propósito Específico será, por força de autorização judicial, a gestora do serviço público anteriormente contratado (a empresa concessionária e permissionária, será beneficiada pela recuperação da empresa controladora mas terá de aceitar, temporariamente, os efeitos jurídicos emanados do Termo de Ajustamento – TAC - firmado e homologado no Juízo Recuperacional, principalmente a fim de regular e blindar a Sociedade de Credores de qualquer possibilidade de discussão jurídica envolvendo uma eventual sucessão, em que o Ministério Público Falimentar validaria a assunção, por um período certo de tempo, dos serviços que serão geridos pela Sociedade de Propósito Específico, que vai ter *know-how* – dos próprios funcionários da permissionária – que compõem o quadro de sócios da Sociedade de Credores, garantia de fornecimento de equipamentos pelos fabricantes que também são sócios da Sociedade de Credores e dos Entes da Federação, detentores de créditos tributários e fiscais, mas que participam, de forma minoritária, diante das restrições da própria Lei n.º 13.243/2016, até porque, como será indicado adiante, só o custo dos encargos e juros, em favor da Sociedade de Propósito Específico - junto às instituições financeiras - é menor do que aquele concedido, diretamente, à concessionária/permissionária endividada.

De que maneira e sob qual regra jurídica o modelo funcionaria, sugestivamente, por exemplo, caso se tratasse de um caso envolvendo concessão e permissão da prestação de serviço público sob o manto da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, seria possível usar os parágrafos do artigo 25. Combinados, eles permitem:

Art 25. ...§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados. § 2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente. § 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.

Em conjunto, dependendo da complexidade do caso concreto, valer-se do regramento fixado no artigo 27-A:

Nas condições estabelecidas no contrato de concessão, o poder concedente autorizará a assunção do controle ou da administração temporária da



concessionária por seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, para promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços (Incluído pela Lei n.º 13.097, de 2015).

## 1.1 CONFLUÊNCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS ECONÔMICAS VALIDADAS E DESTINADAS A ALCANÇAR MAIOR EFETIVIDADE EM PROL DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Uma das maiores pedras de tropeço da Administração, na Gestão Pública, diz respeito à questão relacionada ao serviço público e a forma como se exterioriza em favor da sociedade de modo geral.

Os problemas recorrentes acontecem, salvo raras ocasiões, em todas as etapas, desde a concepção, com o memorial descritivo, até o término da licitação e contratação, já por ocasião da execução.

Em novembro de 2023, o Estado de São Paulo, em especial a capital, seu entorno e o litoral, sofreu um violento desastre climático (consistente em intensas chuvas acompanhadas de rajadas de fortes ventos) ocasionando graves problemas no fornecimento de energia elétrica em várias regiões, vitimando e atingindo inúmeros segmentos da população paulista. A problematização foi potencializada por parte da empresa responsável pelo serviço público de fornecimento de energia elétrica, a ENEL Distribuição São Paulo S/A. As matérias jornalísticas evidenciaram o caos que assolou diversas regiões do Estado, causando enorme prejuízo devido à ruptura do fornecimento de energia elétrica, sem que houvesse, em tempo hábil e adequado, a retomada deste serviço de natureza essencial, perdurando por vários dias a problemática, sem uma resposta adequada por parte da Concessionária (G1, 2023; Bond, 2023; Estadão Conteúdo, 2023; Oliveira, 2023).

Lamentavelmente, a situação experimentada indica aos estudiosos do direito que, na maioria das vezes que o Poder Público se relaciona com o segmento privado, prevalece o grande formalismo dos “contratos administrativos” que, normalmente, são refratários às alterações e novos ajustes; o espírito destes modelos convencionais se preocupa, tão somente, em assegurar uma regular prestação. Evidentemente, em tempos de novas tecnologias, alterações drásticas dos modelos gerenciais ficam impossibilitadas de serem aplicadas porque não há um meio seguramente válido de inovar; as simples e rudimentares ferramentas se destinam, tão somente, a manter o

serviço público funcionando. Esse mantra e essa concepção imediatista têm se repetido ao longo do tempo pelos políticos e gestores públicos, justamente porque não há coragem em melhorar o modelo, ignorando uma métrica de eficiência e eficácia, nos termos do referencial apresentado em seu livro *The Effective Executive* (*O executivo eficaz*), em que Peter Drucker afirmou: “eficiência é fazer da maneira certa, e eficácia é fazer a coisa certa” (Martins, 2023).

Felizmente, têm-se gestores no segmento público que se mostram grandes pensadores. Um exemplo recente de inovação e competência veio do Ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Conta Da União (TCU). Ao longo do ano de 2023, venceu enormes barreiras e sob a sua presidência, criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) almejando:

[...] aumentar a eficiência e a economicidade do Estado por meio do diálogo entre o setor privado e a administração pública federal. A nova unidade terá a competência de desenvolver, propor, sistematizar e avaliar propostas para a solução consensual de controvérsias no País (Tribunal de Contas da União, 2023a).

O partido político Novo ingressou com uma ADPF, sob o n.º 1.183, no Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Edson Fachin, em que questiona a norma instituidora do Tribunal de Contas da União (Instrução Normativa sob o n. 91/2022 alterada pela Instrução Normativa sob o n. 92/2023). Não houve julgamento até a presente data, mas a sinalização, inclusive da Procuradoria Geral da República (PGR), é pela legitimidade do TCU em operacionalizar tal modelo sob o argumento de que:

O controle exercido pelo TCU nos procedimentos de solicitação de solução consensual em nada destoa da natureza da fiscalização contábil, financeira e orçamentária delineada nos arts. 70 e 71 da Constituição da República. Ao contrário, assoma-se como instrumento vivificador dos valores do artigo 37, caput, que, em última análise, figuram a pedra angular da arquitetura de todo o sistema de controle externo (Consultor Jurídico, 2024)

A República Federativa do Brasil, em todos os níveis da Federação, almeja disponibilizar excelentes serviços públicos, superando as expectativas da população brasileira, destinatária destes serviços.

Assim, a Constituição Federal permitiu que o Estado tivesse ampla faculdade de operar diretamente os serviços, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal,

indo além, reconheceu a prerrogativa de se desenvolver um “braço operacional” – no modelo de concessão/permissão; essa força estatal advém – também - da redação consignada no artigo 173 da Magna Carta brasileira ao mencionar o “relevante interesse coletivo” como uma das hipóteses justificadoras para exploração direta de atividade econômica, inclusive: “Para alguns autores teria havido uma ampliação do que se entende por serviços públicos, pois se passou a incluir entre eles as atividades de natureza comercial, industrial e social” (Di Pietro, 2003, p. 101).

Neste sentido, Fernando Herren Aguillar introduz o seguinte pensamento:

[...] as atividades econômicas desempenhadas pelo Estado [...] atividades econômicas de produção industrial [...] previstas no art. 177 da CF/88 (em regime de monopólio, como a exploração de petróleo) e no art. 173 (em regime de competição com a iniciativa privada, como as atividades bancárias estatais) da CF/88. São atividades excepcionais do Estado no mundo das atividades econômicas, por força do nosso regime constitucional, incumbindo, em regra, à iniciativa privada o papel de liderança do processo produtivo de bens e serviços (Aguillar, 2011, p. 30).

Reforçando essa percepção, nota-se que a Constituição Federal acresceu os dispositivos normativos e as atribuições do Estado perante o segmento/seara relacionado à “Ordem Econômica e Financeira” reforçando, inclusive, a sua busca pela consagração de elementos de natureza social (existência digna/ditames da justiça social/função social da propriedade) no desempenho de atividades econômicas (artigo 170 da Constituição Federal) igualmente naquelas reservadas aos Entes de direito público.

Em paralelo, o artigo 174 da CF ventila as situações em que o Estado desempenha sua vertente reguladora acompanhada, numa espécie de bifurcação, da condição de agente normativo, outra forte motriz do modelo vigente; já o artigo seguinte, o 175 (também inserido no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira) designa as hipóteses de prestação de serviços públicos pelo Estado. Inclusive, segundo o magistério de Eros Roberto Grau:

Inexiste, em um primeiro momento, oposição entre atividade econômica e serviço público; pelo contrário na segunda expressão está subsumida a primeira. Podemos afirmar que a prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí por que serviço público é um tipo de atividade econômica (Grau, 2001, p. 250).

Os serviços públicos definidos na CF/88 - juntamente com leis de todos os Entes da Federação - federais/estaduais/municipais/distritais - almejam, ao final, à proteção de direitos fundamentais, mesmo porque, cabe ao Estado, de forma direta/concreta/imediata - na clássica concepção do doutrinador Hely Lopes Meirelles – atuar com objetivo de alcançar os seus fins, enumerados no artigo 3º da Constituição Federal, garantindo assim, o bem-estar social.

Os ideais desta concepção (proativa) do Estado, no tocante ao campo do direito econômico/financeiro, não podem ser encarados como um elemento restritivo na economia de mercado; ao contrário, várias são as teorias econômicas que transferem ao Estado a responsabilidade de aquecer, fomentar e estimular a economia, em especial a Teoria Keynesiana de John Maynard Keynes (de ampla notoriedade e conhecida por todos) e a Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado, sendo uma teoria dos anos 2000 que valida a visão de um Estado desenvolvimentista mas com responsabilidade social para coordenar e acompanhar áreas da economia que não têm competição (exatamente aquelas onde o serviço público reside), por conta disso:

Nem se pode aceitar como válida a ideia de que a existência de serviço público exclusivo do Estado conflita com os princípios da livre iniciativa e da livre competição. É perfeitamente possível a convivência, no âmbito constitucional, da livre iniciativa, de um lado, como regra geral e, de outro, a reserva de determinadas atividades à titularidade exclusiva do Estado. Trata-se de opção do legislador constituinte. Ele é que vai decidir quais as atividades que, por sua relevância, têm que ser subtraídas à livre iniciativa. Essas duas ideias sempre conviveram nas várias Constituições brasileiras. O princípio do interesse público também constitui o próprio fundamento da atividade de fomento, pela qual o Estado subsidia, incentiva, ajuda a iniciativa privada, exatamente por considerar que o particular merece essa ajuda porque está exercendo atividades que atendem às necessidades coletivas, paralelamente ao Estado (Di Pietro, 2001, p. 213).

Com estabilidade macroeconômica, o ponto central desta relação Estado-Economia é alcançar o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, num modelo de “pacto” que guarda um paralelismo teórico com as consagradas joias do Iluminismo, a propósito, veja-se as palavras de Rousseau em sua clássica obra, *O Contrato Social e Outros Escritos*:

Enquanto numerosos homens reunidos se consideram como um corpo único, sua vontade também é única e se relaciona com a comum conservação e o bem-estar geral. Todas as molas do Estado são vigorosas e simples, suas sentenças claras e luminosas, não há interesses embaraçados, contraditórios; o bem comum mostra-se por toda parte com evidência e

apenas demanda bom senso para ser percebido. [...] ...esse “bom senso” – traço marcante na evolução social do ser humano – também advém da “união de forças” (seja no aspecto dos interesses pessoais ou sob o manto da atuação Estatal) direcionados e sempre no mesmo sentido de alcançar o melhor resultado possível (Rousseau, 1999, p. 109).

As soluções binárias, conforme a físico-química (Atkins, 2001) nada mais são do que um sistema monofásico contendo dois ou mais componentes, distinguido por ser uma mistura homogênea de múltiplas substâncias. Aqui, servem de espelhamento para a ciência jurídica, justamente porque o “Estado” optou – no campo do direito constitucional – em utilizar uma “solução binária” quando admitiu no seu sistema normativo nacional (monofásico), a mistura homogênea de duas ou mais “substâncias”, *in casu*, economia + direito + interesse social, para formatar o modelo vigente na legislação brasileira.

Por mais que no Brasil, existem pontos de convergência com a Teoria Econômica do Liberalismo – Adam Smith – o “laissez-faire” (deixe fazer) marcada pela ampla liberdade e pela propriedade privada e o Neoliberalismo implementado pelo Governo do Reino Unido nos idos de 1980, não há simplicidade nesta concepção aqui apresentada, porque tem de proceder uma interconexão entre o direito como ciência jurídica e a economia como ciência imprescindível para a viabilidade da ideia em destaque, tudo isso envolve uma série de transformações e, até mesmo, certa transição, como aconteceu com o advento do Marco Tecnológico Nacional, implementado muito tempo depois da chegada - promulgação da Lei Suprema da República Federativa do Brasil, acrescida de um forte sistema cooperacional entre as áreas do conhecimento jurídico, essa cooperação, no sentido técnico da definição (cooperação geral): “cooperação é um tipo particular de processo social em que dois ou mais indivíduos ou grupos atuam em conjunto para a concepção de um objetivo comum. É requisito essencial para a manutenção e continuidade dos grupos sociais” (Lakatos, 1992, p. 86).

Assim, Lakatos acaba por introduzir um conceito sociológico à fórmula jurídica ora apresentada, na medida que “dois elementos” se agrupam e surgem com força total, o primeiro deles é a própria liberdade, liberdade esta, no campo do direito Público, atrelada à existência de rastro normativo capaz de dar legitimidade à própria atuação dos Entes da Federação, lembrando a sempre atual frase de Seabra Fagundes (2005, p. 3): “Administrar é aplicar a lei, de ofício”, acrescida do objetivo

comum, sem dúvida alguma a questão mais importante dentro deste arcabouço, notadamente diante da necessidade de consenso entre todos os envolvidos.

Certos de que a própria constitucionalização do direito administrativo é a fonte caudalosa - central - capaz de gerar força energética e quilowatts suficientes a ponto de iluminar toda as implicadas redes da Administração Pública, permitindo que se faça uma luz democrática e acolhedora em prol deste ramo, recalculando a rota e a direção, no sentido de proporcionar à sociedade uma real e adequada plataforma de serviços de qualidade em favor de toda população.

O Direito Administrativo, de mãos dadas com o Direito Empresarial, com certeza é o esteio e o maior sustentáculo para desenvolver (e viabilizar) a faceta executiva do Estado-Administração, respeitadas as bandeiras e metas fixadas no Estado Constitucional e Democrático de Direito brasileiro.

Desde a chegada dos hebreus, entendeu-se a importância de uma Regra Matriz – superiora - o Texto Sagrado, em especial, os Dez Mandamentos (Livro de Êxodo, capítulo 32, versículos 28 e seguintes) de uma maneira divina, fixou na humanidade esse modelo, o próprio poder do Estado Judeu restou revestido do manto protetor da Lei de Deus. Neste sentido, é o referencial observado na obra de Karl Loewenstein (1970), passados tantos séculos, o que se almeja é exatamente produzir, nesta seara, um efeito semelhante, ao irradiar “novas aplicações” da norma constitucional, em especial, as enumeradas na Emenda Constitucional n.º 85, de 26 de fevereiro de 2015, em virtude da implementação de marcos abertos no que diz respeito às atividades de ciência, tecnologia e inovação - amplo leque – a permitir espaço para a efetivação do modelo de “empresa dos credores com participação acionária dos Estados/Entes da Federação”, nos termos indicados no artigo 50, inciso X, da Lei n.º 11.101/2005. Com ferramentas já existentes e com adaptações derivadas destes marcos, a seguir relacionadas, o projeto terá sustentação e poderá ganhar adesão dos Tribunais e dos Entes da Federação a fim de ser indicado para casos excepcionalíssimos.

## 1.2 OS REFERENCIAIS DO MARCO TECNOLÓGICO, O MODELO ESTRUTURAL VIGENTE, A TEORIA DOS JOGOS, O CRITÉRIO TETRAFÁSICO E A SOCIEDADE DE CREDORES COM A PARTICIPAÇÃO ESTATAL (COM A FORMATAÇÃO DA TEORIA DA HÉLICE TRÍPLICE)

De acordo com os itens anteriores, observa-se uma necessidade de a produção normativa dialogar com a economia, cabendo ao Poder Judiciário, na liderança e na condução dos trabalhos de recuperação judicial, facilitar a montagem da Sociedade de Credores.

O artigo 50, inciso X, da Lei n.º 11.101/2005, não pode ser considerado como uma espécie de “Cavalo Alado” reluzente, magnífico, mágico, jamais visto no mundo real. Existe, sim, possibilidade concreta para a criação, no mundo do direito brasileiro, deste modelo, mesmo porque é preciso fugir daquelas normas que nascem mas não crescem em face de sua ausência de aplicabilidade. A doutrina alerta para a existência de vários preceitos construídos pelo Poder Legislativo (em todas as Esferas da Federação) marcados pela impraticabilidade do arcabouço jurídico, neste sentido:

[...] normas emanadas da Administração, leis conjunturais ou aprovatórias, como as que contêm “noções-quadro”, standards, ou imprecisas, criando lacunas a serem preenchidas pela Administração (leis-quadros e leis indicativas ou programáticas, em que o legislativo fixa critérios, objetivos e princípios); além disso, ocorre uma jurisdicização de normas técnicas, na medida em que a lei utiliza conceitos técnicos, a serem definidos por normas administrativas; a consequência é a mudança no princípio da legalidade, já que a lei deixa de ser reguladora e passa a ser meramente reflexiva; outra consequência é o papel de co-determinação assumido pelo Judiciário, pois a lei, ao criar uma zona de indeterminação (com o emprego de termos vagos, princípios, standards), permite que a determinação fique dependendo da interpretação pelo juiz; outra consequência ainda é a flexibilidade e adaptabilidade das normas, pois, sendo a lei rica em conceitos indeterminados e ficando para a Administração a tarefa de torná-la determinada, as normas se tornam flexíveis e fáceis de irem se adaptando às alterações das situações concretas (Di Pietro, 2004, p. 48-49).

A autora supramencionada tem razão quando registra essa advertência, ademais, nem toda norma será utilizada da forma como inicialmente foi concebida, vive-se em um momento marcado pelo regime de colaboração entre os setores público e privado, a busca do consenso, da interconectividade e da transversalidade são anseios de uma sociedade em transformação.

A música da banda Legião Urbana – *Eduardo e Mônica* – diz que: Eduardo vivia num mundo marcado pela simplicidade da “escola-clubetelevisão e jogava futebol de botão com seu avô”. Em um intervalo de menos de 30 anos, tudo isso mudou, as crianças estão “conectadas ao mundo global”, recebem e compartilham dados transnacionais com um clique, a inteligência artificial domina o conhecimento e muitos são os estudantes e mestres que buscam realizar suas tarefas e trabalhos com auxílio total ou parcial desta ferramenta de alta precisão tecnológica.

É evidente que o referencial apresentado é distinto do usual, dentro de força dos “novos” modelos econômicos, marcados pela acelerada mudança de paradigmas no desenvolvimento dos bens de capital, das escalas de produção e da fabricação industrial convencional em virtude da propagação de tecnologia decorrente da acentuada globalização, numa era marcada pela *gig economy* – “uma forma de trabalhar que se baseia em pessoas que têm empregos temporários ou realizam partes do trabalho pagos separadamente, em vez de trabalharem para um empregador”<sup>4</sup> (Cambridge Dictionary, 2023), em que as relações de emprego são extremamente pulverizadas dentro de um regime de trabalho sob demanda (*on demand*) muito distantes do modelo convencional de contrato de trabalho modelado sob os ensinamentos clássicos.

Na ideia/lição de Luigi Mariucci (2003, p. 113), é perfeitamente possível que sob o cenário da crise na empresa – ambiente perfeito – brote uma nova célula empresarial – que será gerida pelo Juízo Recuperacional, tendo como elemento chave a própria participação do Estado/Ente da Federação, na condição de sócio-minoritário e detentor/titular do próprio serviço público; validando (com a sua presença) e agregando os credores, para que possam criar uma nova sociedade empresarial, inclusive, num primeiro momento, com parte da mão de obra da própria empresa recuperanda, que também receberá diversos benefícios, como a garantia de receber seus salários e a permanência no emprego anterior<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Do original: “[...] a way of working that is based on people having temporary jobs or doing separate pieces of work, each paid separately, rather than working for an employer” (tradução nossa).

<sup>5</sup> Obs.: será feita por acordo coletivo a suspensão de todos os contratos da empresa recuperanda, porque os trabalhadores estão alocados na Sociedade de Propósito Específico, para que isso ocorra será necessária a concordância mútua, e a chancela pelo Juízo Recuperacional - nada impedindo que os sindicatos envolvidos também participem desta homologação e na Justiça Laboral façam um segundo termo, sendo essencial que seja feito um registro formal da suspensão do contrato de trabalho que detalhe o tempo de suspensão, o motivo e as condições específicas.



Vive-se a Quarta Revolução Industrial (expressão de Nelson Mannrich) “a indústria 4.0 caracteriza-se pela integração e controle da produção, por meio do uso de sensores e equipamentos conectados em rede, com pouca ou nenhuma intervenção humana” (Mannrich, 2017), observa-se no novo modelo industrial que existem aparelhos robotizados que são operados de outros pontos da planta industrial, com autonomia e programação abarcando várias tarefas e missões, avançando para outras áreas de conhecimento, como o desenvolvimento de medicamentos e patentes de alta complexidade, envolvendo desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, a utilização de energias renováveis, a computação quântica, tudo isso em um intervalo de tempo não tão distante da primeira Revolução Industrial (ano de 1760 – construção das ferrovias) caracterizada pelas ferrovias, máquinas a vapor, enormes instrumentos de tear (fiadeiras) e a metalurgia rudimentar (com ferramentas manuais), um mundo onde o controle humano era essencial para o desempenho das tarefas.

Hoje, a tecnologia e a inovação são metas que devem ser alcançadas e buscadas não só pelo meio empresarial como também pelo Estado, na condição de guardião do bem-estar social. O momento atual da sociedade é propício para que esse novo concerto exista e proporcione resultados benéficos em favor do sistema do serviço público brasileiro.

Existe um consenso social no sentido que se deve afastar do ponto central do problema para conseguir analisar o mesmo com a visão do todo e de modo que os sentimentos e reações emocionais não comprometam esse processo, isso não é simples, mas faz sentido. Transportando esse modelo para o mundo empresarial, muitas vezes as recuperações judiciais acontecem por decisões equivocadas de sua cadeia de comando, da alta administração, evidentemente, com o acentuado agravamento dos problemas e em virtude da própria mentalidade de muitos empresários e gestores, a situação sai do controle e a recuperação passa a ser uma alternativa viável. Em se tratando de situações envolvendo o serviço público (que tem clientela por estimativa bem definida – uma demanda concreta pelo serviço – e com rentabilidade garantida, como se explicam as derrocadas e os tropeços na condução da gestão de um negócio que ainda tem os Entes da Federação na retaguarda de todo esse processo?

É evidente que a tecnologia e a inovação podem alterar e proporcionar um novo modelo, no caso de transporte urbano em que o custo atual do querosene/diesel, informação de natureza pública, na bomba, é infinitamente maior do que foi ao longo de diversos anos, tanto é que existia uma máxima no Brasil no sentido de que comprar um carro com esse propulsor era uma grande vantagem diante do custo do abastecimento.

A tecnologia dos novos combustíveis, o ticket virtual (em detrimento do bilhete impresso), a questão da segurança nos coletivos com possibilidade de equipamentos de filmagem e botão do pânico são realidades, mas em se tratando de uma área tida como cinzenta, em que o Estado é o “dono” em última instância do negócio, as alterações são implementadas dentro de outro ritmo. Com a Sociedade de Credores validada pelo próprio Estado, a ideia é trazer as novidades existentes para dentro da SPE, novas tecnologias e novos modelos de administração.

Continua válida e oportuna a lição do direito alemão, efetivada por meio do Tribunal Constitucional Federal daquele País, em decisão de 1971, abaixo citada; assim, como existe no direito brasileiro as autorizações legislativas necessárias para implementar essa opção, que somente será aplicada para casos excepcionalíssimos, não haverá risco para o sistema e para o modelo atual de permissões e concessões, justamente porque a SPE tem duração limitada no tempo e não serve como um modelo empresarial convencional:

O meio empregado pelo legislador deve ser adequado e exigível, para que seja atingido o fim almejado. O meio é adequado quando, com o seu auxílio, se pode promover o resultado desejado; ele é exigível quando o legislador não poderia ter escolhido outro igualmente eficaz, mas que seria um meio não-prejudicial ou portador de uma limitação menos perceptível a direito fundamental (Guerra Filho, 1989, p. 87 apud Barroso, 1999, p. 218-19).

Aqui, tem-se o meio adequado (Juízo Recuperacional) para alcançar o fim almejado (manter a economia irrigada, os credores trabalhando em prol da solução e o serviço público disponibilizado a contento de toda sociedade) e, acima de tudo, autorização e previsão normativa para essa construção, mesmo, porque, segundo o ensinamento da doutrina brasileira:

O art. 50 cuida dos meios de recuperação judicial apresentando uma listagem exemplificativa das diversas medidas que podem do plano de recuperação fazer parte. Inúmeras delas, inclusive, somente se justificam se conjugadas a

outras, como são os casos da substituição total ou parcial dos administradores ou a modificação dos órgãos da administração. **O que pretendeu o legislador foi conferir plena liberdade à sua confecção**, de modo a possibilitar ao devedor elaborá-lo segundo as reais necessidades e peculiaridades de sua empresa, nunca perdendo de vista que deve ser ele atrativo a seus credores, a quem cabe, em *ultima ratio*, aprová-lo (Campinho, 2017, p. 165, grifos nossos).

Em se tratando de situações “não exaustivas” (neste sentido, basta atentar para a redação escolhida pelo Legislador ao elaborar o texto do *caput* do artigo 50 da Lei n.º 11.101/2005, transcrito:

Constituem meios de recuperação judicial, observada a legislação pertinente a cada caso, **dentre outros [...] resta aberta à criatividade do empresário e do jurista**. Com efeito, os meios de recuperação podem “variar da simples reestruturação de passivos, de modo a adequar os seus montantes e vencimentos à capacidade de pagamento da empresa, até a reorganização societária ou à remodelação administrativa, comercial e operacional da empresa, medidas muitas vezes imprescindíveis para que se dê viabilidade aos compromissos assumidos perante os credores (Ayoub; Cavalli, 2017, p. 231-32, grifos nossos).

Jorge Lobo enumera as medidas de recuperação judicial nos seguintes grupos: reestruturação do poder de controle, reestruturação administrativa, reestruturação financeira, reestruturação econômica, reestruturação societária e reestruturação complexa ou mista; enquanto o desembargador paulista Ricardo Negrão divide as hipóteses em: meios dilatórios, remissórios ou mistos; meios com predominância sobre o perfil subjetivo da empresa; meios com predominância sobre o perfil objetivo da empresa; meios com predominância sobre o perfil funcional da empresa e meios com predominância sobre o perfil corporativo da empresa (Lobo, 2005, p. 123; Negrão, 2009, p. 143-61).

Independente de qual é a melhor forma de classificação, a concepção desta dissertação busca minimizar a famosa aplicação da Teoria dos Jogos<sup>6</sup> dentro do sistema falimentar/recuperacional. Porque, aqui, o jogo de confiança entre os credores *versus* devedor acaba sendo conduzido pelo arbítrio do Juízo que conta com a cooperação do Estado/Entes da Federação para fechar com êxito a melhor “tabela de possibilidades” para o caso concreto, certamente esse trunfo é o maior e melhor

---

<sup>6</sup> “A Teoria dos Jogos é uma teoria matemática criada para se modelar fenômenos que podem ser observados quando dois ou mais “agentes de decisão” interagem entre si. Ela fornece a linguagem para a descrição de processos de decisão consciente e objetivos envolvendo mais do que um indivíduo.” (Sartini *et al.*, 2004).

mecanismo para impedir um jogo de barganha entre os interessados, notadamente, em se tratando de uma recuperação envolvendo valores significativos.

O modelo necessita de um processo de difusão institucional específica (na seara governamental) para que possa dar resultado positivo, com efetividade e presteza e, nesta missão, alcançar um equilíbrio entre a proteção aos credores – os direitos do devedor – e os interesses sociais/comunitários e estatais envolvidos.

Segundo Souza Junior e Pitombo (2007, p. 655), “A participação dos credores também se mostra vital, eles não podem ser apenas espectadores, devendo participar de forma ativa dos processos de falência e recuperação [...]”.

O resultado desta proatividade dos credores/empresários repercutirá prontamente no mercado, minimizando, inclusive, os riscos de alguma espécie de fraude e/ou ocorrências de desvios em relação ao modelo adotado.

A recuperação judicial ocorre diante de crise econômico-financeira, como menciona Sacramone (2021, p. 248-49):

Para que essa crise pudesse ser superada coletivamente, limitam-se os comportamentos tanto dos credores quanto do devedor, de modo que ambos fossem incentivados a negociar uma solução.

A partir da distribuição do pedido de recuperação judicial, o devedor perde sua autonomia e apenas poderá alienar ou onerar seus bens do ativo permanente com autorização judicial e após ouvido os credores, caso essa alienação não tenha sido submetida à aprovação dos credores no plano de recuperação judicial (art. 66). Não poderá, inclusive satisfazer suas obrigações vencidas, com o pagamento de uma parte dos credores, exceto se houver aprovação dos credores no plano de recuperação judicial (art. 172). Por outro lado, obstar-se os comportamentos oportunistas dos diversos credores que, ao sinal de crise econômica do devedor, pretendessem maximizar sua utilidade pessoal e obter a satisfação de seus créditos individuais, ainda que pudessem comprometer a satisfação dos demais credores. Esse comportamento cooperativo entre os credores foi incentivado mediante a suspensão de suas ações e execuções com o deferimento do pedido de processamento da recuperação judicial (art. 6º). A suspensão propicia que, por maioria, buscassem os credores uma solução comum para a satisfação de todos os débitos, seja pela novação de suas obrigações na recuperação judicial das empresas viáveis, seja por meio da liquidação dos ativos da empresa inviável, por ocasião da decretação de eventual falência. Para permitir que o instituto pudesse efetivamente reestruturar a atividade do devedor, foram ampliados os meios de recuperação, os quais poderão ser previstos livremente pelo devedor em seu plano de recuperação judicial, conforme a necessidade de reestruturação e a complexidade da atividade empresarial. Ademais, todos os credores e não mais os quirografários, submeter-se-ão à recuperação judicial (art. 49).

A recuperação judicial deve ser definida, assim, justamente com base nessa finalidade de propiciar o comportamento colaborativo de todos os credores em prol da superação da crise empresarial. É instituto jurídico criado para permitir ao devedor rediscutir com os seus credores, num ambiente institucional, a viabilidade econômica da empresa e de sua condução pelo empresário para a satisfação das obrigações sociais, conforme plano de

recuperação proposto e que, se aprovado pelos credores em Assembleia Geral, implicará a novação de suas obrigações.

A participação dos credores é a força vital para que sejam equilibrados todos os interesses, não só dos empresários, mas também o interesse social.

Nesta senda, é mais do que óbvio que a superação da crise das empresas é medida de interesse público, não só pelas questões relacionadas à geração de renda, de emprego e do recolhimento de tributo, sem esquecer dos serviços prestados em prol da sociedade (em especial quando atua como *longa manus* do Estado).

Daniel Carnio Costa, sobre o tema, salienta que:

A recuperação judicial deve ser boa para o devedor, que continuará produzindo para o pagamento de seus credores, ainda que em termos renegociados e compatíveis com sua situação econômica. Mas também deverá ser boa para os credores, que receberão seus créditos, ainda que em novos termos e com a possibilidade de eliminação desse prejuízo a médio e longo prazo, considerando que o recuperando continuará a negociar com seus fornecedores (Costa, 2015a, p. 23).

A proposta é que os *stakeholder*<sup>7</sup> avalizem esse modelo e atuem para que o formato (sociedade de credores com participação estatal) avance de forma transparente e responsável, até porque entre o interesse social *versus* o interesse individual, sempre irá prevalecer o ganho social, valorizando assim o critério tetrafásico, sobre o qual discorre Daniel Carnio Costa em sua obra já citada.

Ao longo do tempo, o direito, como ciência sistematizada, procurou acompanhar a evolução social, tanto em relação aos seus processos industriais e comerciais inovadores, como no que diz respeito às tecnologias extraordinárias que surgiram com o desabrochar da ciência, capacitando os estudiosos da arte jurídica na difícil missão de estruturar um universo em transformação.

Em uma era pós-moderna, o arcabouço estruturado pelas leis brasileiras serve de mola propulsora para a mudança da visão concebida entre Estado, iniciativa privada e o conhecimento vigente na sociedade.

Utilizando as ferramentas e a concepção originalmente desenvolvidas para uma outra realidade por Etzkowitz e Dzisah (2008), será aplicada a teoria da Hélice Tríplice na formatação jurídica ora esculpida, adotando uma lógica de efetiva

---

<sup>7</sup> Círculo de interessados que orbitam em torno de uma organização econômica, dentre empregados, fornecedores, sócios, clientes e a própria comunidade local.

integração dos vários ramos do direito, registrada por meio dos próprios dispositivos normativos anteriormente referendados, em sintonia fina com outros mandamentos normativos, por exemplo, o Decreto Federal n.º 9.283/2018.

Seja em relação a normativa concreta (vista no decreto acima citado) como também no próprio texto constitucional, fez-se necessária uma atualização da forma como a ciência, a tecnologia e a inovação são analisadas no tocante ao mundo das leis; percebe-se uma certa resistência na sua aplicação mais intensa porque a matéria é extremamente complexa e tem particularidades pouco vistas na rotina dos operadores do direito.

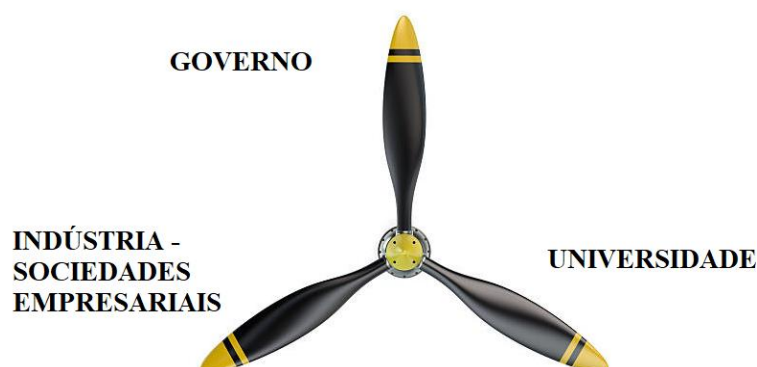
É por isso que a concepção da Hélice Tríplice como modelo de negócio merece uma adjetivação máxima, sua ideia permitiu a união de forças entre universidade, indústria e governo para o desenvolvimento empresarial, transbordando em repercussões sociais positivas para o bem-estar coletivo.

A realidade norte-americana já dispõe de maturidade evolutiva suficiente para que tal plataforma de inovação aconteça sem desvios ou contaminações, haja vista que o Vale do Silício, localizado na parte sul da região da Baía de São Francisco, na Califórnia, EUA, concentra grandes empresas de tecnologia, implementando o desenvolvimento de novas técnicas de administração e gestão em escala global.

O objetivo geral desse trabalho é trazer esse sistema de inovação empresarial, modelo já reconhecido internacionalmente, para a realidade empresarial pública brasileira.

Considerando as particularidades normativas e jurídicas da República brasileira, entende-se ser necessária uma adaptação da plataforma desenvolvida, com uma mudança estrutural do desenho original (Figura 01).

Figura 01 – Representação gráfica do modelo tradicional da Hélice Tríplice



Fonte: Etzkowitz; Dzisah (2008), adaptado pelo autor (2023).

Assim, em uma das hélices, a universidade será substituída pela figura central **do Juízo da Recuperação**, enquanto nas duas outras vertentes ter-se-ão a indústria/o capital social/todos os créditos – enfim os credores e, de outro, os Entes da Federação (Figura 02).

Figura 02 – Ajuste do modelo norte-americano Hélice Tríplice para a República brasileira



Fonte: Etzkowitz; Dzisah (2008), adaptado pelo autor (2023).

Ao inserir o Juízo da Recuperação (que é o porto seguro das grandes discussões e o destinatário final, por mandamento normativo, do plano/estruturação para retomada do curso regular das sociedades deficitárias - como um regulamentador e observador - da licitude da estruturação) neste novo formato de equação, o investimento e a inovação do modelo de negócio passarão a ter uma roupagem mais limpa/transparente, revestida de enorme segurança jurídica para os investidores/credores/empresas privadas que farão aportes na SPE em que os Entes

da Federação participam na condição de acionista minoritário. Diante da ausência de um facilitador, conforme sugestão legislativa enumerada no artigo 50, inciso X, da Lei n.º 11.101/2005, a ferramenta pensada para permitir uma solução eficaz nas grandes (e extremamente) complexas recuperações acabou adormecida.

Ademais, com a participação do Juízo é importante estabelecer uma “constelação inovadora” de gestão da coisa pública, até porque o núcleo do modelo da Hélice brasileira tem uma conexão comum, qual seja, o interesse social. É possível, via SPE, construir um arcabouço societário que, com inovação e tecnologia, dará uma melhor resposta à gestão da coisa pública envolvida no imbróglio falimentar/recuperacional. Essa nova configuração permitirá que as SPEs de natureza privada tenham um novo campo de atuação aberto, isto é, o setor público, novamente salientando que neste modelo os Entes da Federação, de maneira minoritária, participarão do capital social da pessoa jurídica de direito privado, criada, especialmente, para realizar, com excelência e novos processos, os serviços públicos de alta densidade e de grande estatura.

Na presente compreensão das normas de validade indicadas neste trabalho, em caráter especial, permitem um amplo poder discricionário ao Administrador, quando estiverem presentes os seguintes elementos: empresa em dificuldade/recuperação + união entre os credores + prestação de serviço público relativa ao grupo econômico vinculado à empresa em recuperação + interesse social + chancela/fiscalização/do Juízo e do Administrador Judicial.

O modelo sugerido é diferente e não se nega isso mas a Constituição Federal brasileira (artigo 175) de maneira cristalina, afirma que o Poder Público (Estado/Entes da Federação) tem respaldo da lei (Lei n.º 8987/1995) para regular os contratos de concessão e permissão (dado seu caráter especial de acordo com a CF) e consta no parágrafo segundo do artigo sexto da Lei n.º 8987/1995 que o serviço público ter “atualidade” que nada mais é do que a “modernidade das técnicas e equipamentos” ou seja, tecnologia e inovação são mandatórios na prestação dos serviços públicos por força da lei e este é o ponto de contato entre o Marco Tecnológico Brasileiro com as concessões e permissões envolvendo o serviço público.



## 2 O DIRIGISMO ECONÔMICO COM INTERFACE SOCIAL, EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSES MÚLTIPLOS - CONVERGENTES E ANTAGÔNICOS, DESAFIOS, MODELOS, POSSÍVEIS VARIANTES DIANTE DA FINALIDADE E DENTRO DE SEUS LIMITES

Para avançar neste item, utiliza-se as palavras de Jorge Miguel como ponto de partida; o ordenamento jurídico brasileiro, realmente, deu merecido destaque tanto à ciência quanto à tecnologia no universo normativo, como segue:

[...] pela primeira vez em toda a história Constitucional brasileira é reservado à ciência e tecnologia um capítulo especial. Ciência é o conjunto dos conhecimentos humanos baseados na pesquisa. Tecnologia é o conjunto de conhecimento eficaz para uma atividade. Não é possível admitir um grupo humano, sem qualquer desenvolvimento tecnológico, ainda que primitivo e rudimentar. Bacon, filósofo do século XVII, considerou a ciência indispensável ao bem-estar do homem e da tecnologia necessária à vida do homem sobre a terra. [...] **A verdade é que o mundo moderno não tem como escapar à ideia de que a ciência e a técnica estão ligadas ao desenvolvimento social, econômico e educacional** (Miguel, 1998, p. 177, grifos nossos).

Verifica-se que o grande temor dos *players* do setor privado que atuam e trabalham em ramificações alocadas no campo estatal/científico/tecnológico, normalmente reside nas eventuais implicações relacionadas às próprias amarras e sistemas de controle decorrentes da gestão da coisa pública, até porque há um conjunto de fatores entrelaçados envolvendo vários filtros de checagem, com critérios distintos e muitas vezes complexos, seja pelo Ministério Público Federal e/ou Estadual, Tribunais de Contas da União e dos Estados (e dos Municípios – excepcionalmente) bem como por parte das Controladorias (Federais/Estaduais e Municipais).

Neste momento atual da história do direito empresarial/econômico brasileiro, diante de todo o arcabouço normativo, jurisprudencial e doutrinário, é possível afirmar que esse bloco se presta ao desenvolvimento de atividades negociais atreladas, de modo direto e imediato, em última análise, à satisfação dos direitos fundamentais, quais sejam, aqueles vinculados à dignidade humana. Este forte vínculo se mostra cada vez mais presente nas relações negociais, jurídicas e governamentais quando envolvem o serviço público desenvolvido pelas empresas privadas e o modelo de gestão em situações de crise.

De acordo com Jorge Lobo:

[o direito empresarial/comercial experimentou vários ciclos, iniciados, a partir] do século XIX, sob a inspiração das idéias de Grocio, Locke, Rousseau e outros e do Direito Natural racionalista, que fez do homem titular de direitos pessoais, intangíveis e inalienáveis, primava pelo caráter eminentemente liberal e individualista, alicerçado nos princípios da liberdade (de contratar) e da igualdade (ainda que meramente formal), por isso era considerado um direito especial em relação ao Direito Civil, parte, portanto, do Direito Privado, embora com metodologia e técnica próprias, oriundas da “**aequitas mercatória**” **(era um processo rápido, simples e econômico, consoante as regras da verdade sabida e da boa-fé, presidido por juízes experientes em negócios)** (Lobo, 2008, p. 91, grifos nossos).

No caso sob exame, a premissa é ampliar o leque de opções – e indicar ao Juízo – um modelo de gestão semelhante àquele formatado no *aequitas mercatoria*, objetivando garantir a operação empresarial e proporcionar segurança jurídica quando da união entre o setor privado (por meio de SPE) com o Estado, sem que tal ligação acabe rechaçada e punida, como se pode ver nos precedentes das Cortes Superiores, tanto no Superior Tribunal de Justiça (STJ) como no Supremo Tribunal Federal (STF) – a seguir indicados – em ações que tiveram origem, notadamente em modelos gerenciais *sui generis*, nestes casos, lamentavelmente, estes governantes acabaram sendo responsabilizados, punindo-se os administradores/gestores públicos que optaram por efetivá-las através de ações não convencionais. Os precedentes dizem respeito ao Recurso Especial n.º 1.473.542 – SP (2012/0034316-7) em que, o então prefeito municipal de Presidente Prudente/SP (1997-2000) e atual deputado estadual, Mauro Bragato, foi condenado pelo STJ em duas pesadas penas: 3 (três) anos de suspensão dos direitos políticos e condenação pecuniária no montante de dez vezes o valor da última remuneração/vencimento no cargo de Prefeito Municipal por ter celebrado um contrato com sociedade de economia mista, integrante da administração pública indireta, sem prévia licitação. Naquele REsp n.º 1.473.542 – SP (2012/0034316-7) ficou assentado, no voto divergente da lavra do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, o seguinte:

[...] O Tribunal de Contas aprova e ele depois está sendo questionado de improbidade naquelas mesmas contas que o Tribunal aprovou, sem que se desconstitua o acórdão de aprovação, sendo que o órgão constitucional para apreciar as contas é o Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas foi criado para isso, e os Ministros têm as mesmas prerrogativas dos Magistrados. Todas as prerrogativas dos Magistrados. Os Ministros do Tribunal de Contas aprovam as contas. O acórdão, Senhor Ministro ARI PARGENDLER, está aqui na página 2005 dos autos: Destarte, dou provimento ao recurso para ter por regular a dispensa de licitação e a contratação em tela [...] (p. 11 do voto divergente).

A Companhia Prudentina de Desenvolvimento (PRUDENCO) fora contratada para execução da limpeza pública no município de Presidente Prudente, essa pactuação, em que pese ter sido cancelada pelo Tribunal de Contas, foi rechaçada pelo Poder Judiciário sob a bandeira da violação da economicidade.

Em outra ação, que tramitou no STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 7048 – foram questionadas a legalidade dos decretos estaduais n.º 65.574/2021 e n.º 65.575/2021, expedidos pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo - autorizadores da prorrogação antecipada da concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal por ônibus e trólebus no Corredor Metropolitano São Mateus/Jabaquara, por 25 anos, com valores de quase R\$ 23 bilhões - sem licitação, o cerne da discussão era a possibilidade de prorrogação antecipada dos contratos com a exigência de contrapartidas em face da empresa beneficiada (METRA – Sistema Metropolitano de Transporte Ltda) detentora da concessão do serviço de transporte coletivo intermunicipal, no julgamento eletrônico prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, o ponto focal deste julgamento foi a Lei paulista n.º 16.933/2019, que permitiu a Administração prorrogar uma concessão existente, desde que exista parecer, análises técnicas e financeiras validando a iniciativa sob o argumento de economia de recursos orçamentários, três integrantes daquela Corte rechaçaram esse entendimento, proferido votos pela procedência da ação direta (Ministra Cármen Lúcia – Relatora, Ministro Edson Fachin e a Presidente, à época, do STF, Rosa Weber). O voto da Ministra Cármen Lúcia, expressamente, salientou que:

No direito brasileiro, a licitação é norma estabelecida como obrigação constitucional do ente estatal (inc. XXI do art. 37 da Constituição da República). Dever constitucional que é, a prévia licitação para a contratação pública não pode ser afastada **senão nas situações excepcionais autorizativas de sua dispensa ou inexigibilidade** (grifos nossos).

O Ministro Gilmar Mendes, reportando-se ao seu voto na ADI n. 5.991, relacionado à antecipação de contratos de concessão de ferrovia, fez um registro em que reafirma a percepção de que os as concessões e permissões estão passando por transformações tanto em relação as mudanças normativas como também em virtude da inovação e tecnologia, quem não se lembra dos famosos “orelhões”, cabines telefônicas espalhadas por todas as cidades brasileiras. O texto de Floriano de Azevedo Marques Neto, também citado pelo Ministro Gilmar Mendes, é firme neste sentido de indicar um novo movimento no segmento regulatório a fim de atender as

necessidades atuais (por exemplo, a necessidade de aparelhos de refrigeração – ar-condicionado - no transporte público urbano em virtude das altas temperaturas registradas no Brasil) e solucionar as contingências geradas em virtude das novidades tecnológicas atuais (por exemplo, disponibilização de tomadas para recarga de aparelhos de celular e sinal de Wi-Fi gratuito), como segue:

Uma tendência regulatória que não se resume ao setor ferroviário, corresponde à criação de incentivos para atração de novos investimentos. [...] É nessa linha que se coloca uma série de medidas regulatórias, como substituição de sanção por investimentos, política tarifária que considere os investimentos realizados e a performance e a prorrogação antecipada de concessões por investimentos, substituição de sanção por investimentos, política tarifária que considere os investimentos realizados e a performance e a prorrogação antecipada de concessões por investimentos (Marques Neto, 2019, p. 112).

Foi por isso que o Ministro Gilmar Mendes disse:

Não é de hoje que a doutrina aponta que os movimentos de liberalização e privatização implicaram uma crise da velha noção de *publicatio* e, por conseguinte, a necessidade de se repensar a rigidez de alguns institutos clássicos do Direito Administrativo (Brasil, 2023b, p. 8-9).

Como destaca Miguel García, da Universidade de Salamanca, em obra dedicada ao tema: “o processo de liberalização deu lugar à utilização de um novo modo de provisão de serviços públicos, que constitui meio de intervenção alternativo ao serviço público tradicional e que se marca no conceito mais amplo de regulação” (García, 2003, p. 5, tradução nossa).

Resta a indagação, dentro de um quadrado normativo com pouco espaço para manobras, qual seria o caminho para o Administrador Público agir com intuito de resolver os graves problemas (dos Entes da Federação) em segmentos sensíveis e complexos, por exemplo, a limpeza urbana e o transporte público, quando a empresa concessionária e/ou seu grupo econômico estivesse sob o risco de eventual falência/recuperação, o que, por si só, provocaria a extinção da concessão nos termos do artigo 35, inciso VI, da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, comprometendo a real possibilidade concreta de recuperação empresarial e prejudicando a excelência e altíssima eficiência dos serviços públicos.

O momento atual é favorável a essa releitura e aplicação de um conjunto de novas técnicas e modelos, afinal de contas o critério da recuperação judicial é mais

amplo e elástico que o da legalidade na concepção clássica. Evidentemente, não se pode criar soluções ilícitas, mas a eficácia é a meta da recuperação. Se é possível resolver dentro de um novo arranjo, não há proibição em aplicar o instituto da recuperação. Jorge Lobo reforça a argumentação:

A modificação verificou-se em dois sentidos: (1ª) a atividade econômica dos particulares passou a ser limitada, fiscalizada e controlada pelo Estado (intervencionismo estatal); (2ª) as pessoas de direito público entregaram-se ao exercício de atividades econômicas e o **Estado se tornou empresário**. Por isso, pode-se dividir o Direito Comercial em três ciclos ou fases, o da pré-codificação, o da codificação e o da pós-codificação, havendo imperado, nos dois primeiros, com ou sem “lei escrita”, o princípio da livre iniciativa e, no terceiro, o princípio do dirigismo econômico, daí falar-se, cada vez mais, em publicização do Direito Comercial, que eu prefiro denominar de transformação do Direito Comercial em Direito da Economia. A **“Recuperação Judicial da Empresa” é um instituto do Direito da Economia, que se pauta pela ideia de eficácia técnica** e não pela ideia de justiça, o que salta aos olhos quando se examina o tema “responsabilidade por obrigações e dívidas da sociedade empresária na recuperação extrajudicial, na recuperação judicial e na falência”, **eis que o Estado, no exercício pleno de seu poder de dispor e regular a atividade econômica do particular, em especial das sociedades empresárias em estado de crise, lança mão de normas de política legislativa que visam a atender precipuamente aos interesses sociais**, ainda que, por vezes, em detrimento de direitos individuais, inalienáveis e intangíveis (Lobo, 2008, p. 91-2, grifos nossos).

Em confluência de vertentes, o jurista alemão e professor da Universidade de Frankfurt – Goethe Universitat, Georg Hermes, enfatiza que:

[O] acesso a serviço de infraestrutura é uma “condição necessária de existência de uma organização estatal moderna, sendo que: um corpo comunitário organizado como Estado, que pretenda integrar todos os moradores de um território, não pode existir sem que seja assegurado o direito mínimo de cada pessoa de ter acesso aos canais de conexão que permitem a vida em comunidade, razão pela qual existe em cada setor de infraestrutura, juntamente com a necessidade de uma conexão, um fomento à possibilidade de acesso a todas as condições de um oferecimento seguro dos serviços universais (Hermes, 2001, p. 27, tradução nossa).

As peças já existem, e com a participação dos Entes da Federação, do Poder Judiciário e do Ministério Público, será possível confeccionar um manual de instrução para orientar as aplicações concretas deste trabalho; o objetivo de toda linha científica, seja em se tratando de mestrado acadêmico ou do mestrado profissional ou do doutorado, ao final é de oferecer conhecimento útil e positivo em favor da sociedade e do aperfeiçoamento de suas instituições.

A doutrinadora Arne Glöckner reforça a convicção ao registrar que:

A partir do apelo não apenas de caráter programático e não vinculante, mas diretamente aplicável e válido dever de otimização do princípio do Estado Social consoante artigo 20, item I, da Constituição (Alemã) decorre o dever estatal de garantir as condições mínimas de vida digna para os cidadãos. **O dever social do Estado demanda a segurança de um mínimo existência e fundamenta uma responsabilidade conjunta do Estado pela cobertura das necessidades mais importantes dos cidadãos** (Glöckner, 2009, p. 60, grifos nossos).

Felizmente, o Estado brasileiro, seguindo as tendências europeias, deu um importante passo em prestigiar a Ciência, a Tecnologia e a Inovação (ferramentas para um Estado Social atuante) ao promulgar a Emenda Constitucional n.º 85, de 26 de fevereiro de 2015, não só porque reforçou seu status constitucional, mas, principalmente, porque permitiu que eventuais mudanças de rubricas orçamentárias (atreladas ao tema) aconteçam sem a necessidade de “[...] prévia autorização legislativa [...]” nos termos do parágrafo quinto do artigo 167 da Constituição Federal, uma das poucas exceções no sistema orçamentário nacional.

É certo que o Estado, dada a sua dimensão e força estruturante, sempre será o maior canal de fomento em qualquer lugar e área, principalmente na seara relacionada à infraestrutura, inclusive, observa-se que em relação ao orçamento de 2023, o Senado Federal garantiu um “caixa adicional” para os programas sociais e de infraestrutura (Agência Senado, 2022).

Essa árvore genealógica foi plantada em 2004, com a edição da Lei Federal n.º 10.973, de 2 de dezembro daquele ano, o atual bosque da inovação tecnológica no Brasil permitiu que o Estado apoiasse incubadoras de empresas, criasse e participasse de parques tecnológicos, e fosse detentor de ativos de propriedade intelectual; a própria ementa normativa mostra, por si só, quão sério é o compromisso do Brasil, neste sentido: **“Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências”** (grifos nossos).

Observa-se que a pretensão normativa foi reunir num mesmo campo interdependente – a ciência e a tecnologia com a iniciativa privada e os Entes da Federação, modelo semelhante (e já) formatado por outros Estados soberanos desenvolvidos.

Subsequentemente, em 2005, nasceu a chamada “Lei do Bem” (Lei n.º 11.196/2005), normatização que recebeu esse apelido porque trouxe uma série de

incentivos à inovação tecnológica, em especial, valiosos e significativos abatimentos tributários.

O movimento pela inovação atingiu seu clímax legislador, após muito esforço, em janeiro de 2016, quando finalmente a República Federativa do Brasil sancionou a Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016, essa norma criou o Código Nacional da Ciência, Tecnologia e Inovação, posteriormente batizada de O Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação:

A lei surgiu de projeto (PLC 77/2015) de autoria do então deputado Bruno Araújo, do PSDB de Pernambuco, que regulamentou as parcerias de longo prazo entre os setores público e privado, deu maior flexibilidade de atuação às instituições científicas, tecnológicas e de inovação e às respectivas entidades de apoio. Uma das inovações propostas foi a possibilidade de dispensa de licitação, pela administração pública, nas contratações de serviços ou produtos inovadores de micro, pequenas e médias empresas e para a contratação de bens e serviços destinados a atividades de pesquisa e desenvolvimento.

O projeto abriu ainda a possibilidade de utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, tecnologia e inovação e previu a possibilidade de governadores e prefeitos estabelecerem regime simplificado, com regras próprias para as aquisições nessas áreas. Outro destaque na proposta é a permissão aos pesquisadores em regime de dedicação exclusiva nas instituições públicas para o exercício de atividades remuneradas de ciência, tecnologia e inovação em empresas. A nova lei surge, portanto, com o objetivo de promover ações para o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico e desburocratizar o setor. Para a presidente da Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência, Helena Nader, a legislação coloca o Brasil em um novo patamar no que se refere à parceria entre a universidade e o setor produtivo [...] (Moraes, 2016).

O Espírito da Lei n.º 13.243/2016 encontra-se esculpido nos artigos 3º e 20º daquela regra jurídica, onde consta a missão de promover o desenvolvimento sob a ótica de uma intensa interação entre o Estado, o capital, as sociedades empresariais e o cidadão.

Não existe espaço para dúvida ou questionamento em relação à participação dos Entes da Federação em modelo empresarial que tenha a ciência, a tecnologia e a inovação em seu DNA; utilizando as lições do Ministro aposentado do STF, Celso de Mello, estampadas na sua decisão monocrática, proferida na ADI n.º 1588/DF, julgada em 11/04/2002:

[é certo que existem normas que fazem parte do bloco de constitucionalidade brasileira] [...] chegando, até mesmo, a compreender normas de caráter infraconstitucional, desde que vocacionadas a desenvolver, em toda a sua

plenitude, a eficácia dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental, viabilizando, desse modo, e em função de perspectivas conceituais mais amplas, a concretização da ideia de ordem constitucional global” [...] (Brasil, 2002a) [é possível concluir que a Lei n.º 13.243/2016 é uma delas.]

Jorge Mario Compagnolo e Sergio R. Knorr Velho afirmam:

Esta lei foi construída seguindo os princípios de tratar as atividades científicas e tecnológicas como estratégia para o desenvolvimento econômico e social do país; facilitar as parcerias públicos privadas em C, T & I; incentivar a constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia; estimular as atividades de inovação nas empresas e nas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e simplificar os procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação com a adoção de controle por resultados em sua avaliação (Compagnolo; Knorr Velho, 2019, p. 134).

Sentido convergente e semelhante é encontrado no texto de Leopoldo Gomes Muraro, em seu artigo *Ambientes de inovação nas Universidades e papel dos NITS: estratégias operacionais e marco legal de CT & I* (Muraro, 2019, p. 79-80), em que reforça as conclusões anteriormente mencionadas ao dizer que:

Este artigo determina que a União, os Estados, o DF, os Municípios e as suas respectivas Agências de Fomento e ICTs, deverão criar “alianças estratégicas” em duas perspectivas importantes: 1) a articulação é, nesse sentido, a Lei inclui também empresas e entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, coloca todas as Pessoas Jurídicas de Direito Privado; e 2) a criação de alianças estratégicas, buscando assegurar a geração de produtos, processos e serviços inovadores e transferência e difusão de tecnologia.

Assim, o objetivo específico é montar essa estrutura – um verdadeiro projeto embrionário – não do que diz respeito ao formato societário já existente – SPE – mas em relação à questão dos recursos e investimentos adequados dos credores com cooperação/auxílio/fomento dos Entes da Federação – resguardada a transparência e a segurança jurídica – a fim de que seja incentivado o modelo acadêmico da Hélice Tríplice – entre credores – Estado e a terceira hélice – seria o próprio Juízo - com a força motriz de um Colaborador Judicial Encarregado – quase uma espécie de segundo Administrador Judicial – também indicado pelo Poder Judiciário – com situação análoga ao Profissional Dativo – na parte que toca ao interesse do Juízo na SPE – Empresa que dará legitimidade e validade ao arcabouço, acompanhando – via “colaborador judicial encarregado” - o passo a passo - de toda a sistemática, inclusive



no que diz respeito à qualidade da prestação oferecida pela SPE para os consumidores de modo geral, até porque a ideia é que essa construção aconteça somente com a participação minoritária do Estado e sem que isso provoque a ruptura das linhas de concessão existentes; a Sociedade de Credores seria um modelo de prazo delimitado e estaria vinculado à dar folego novo e ser a “ajudadora” para que o próprio escopo da Recuperação Judicial venha a ser alcançado:

[...] Conforme E. WARREN, é comum críticas ou debates sobre sistemas de insolvência que os argumentos utilizados sejam expressamente superficiais, denotando sua formulação sem a necessária reflexão acerca das finalidades desses ordenamentos e, assim, sem a devida atenção às questões que foram desenvolvidos para solucionar. Isso não significa, todavia, que essas considerações não tenham adotado como premissa que o sistema deveria obedecer a determinado propósito [...] (Franco, 2021, p. 25).

É evidente que as críticas fundamentadas devem ser bem recebidas e, se possível, equalizadas. Não há vaidade nem drama em rever apontamentos nesta situação, mas o que não se pode tolerar é a manifestação maldosa, feita somente por quem veio para destruir e, parafraseando o antigo provérbio chinês: “atirar pedras é fácil, o difícil é ser a vidraça”.

## 2.1 O EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSES MÚLTIPLOS - CONVERGENTES E ANTAGÔNICOS - A POSIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONDUÇÃO DOS ATOS E NEGÓCIOS ATINENTES À RECUPERAÇÃO JUDICIAL, POSSIBILIDADE REAL DE CONCILIAÇÃO COM UMA EFICAZ INTERLIGAÇÃO DAS NORMAS BRASILEIRAS

Tratando-se da matéria envolvendo Falência e Recuperação Judicial, principalmente quando diz respeito às empresas (ou grupos econômicos) que desempenham e prestam serviços públicos, torna-se vital encontrar o equilíbrio entre os interesses envolvidos; seguramente, o(a) magistrado(a) tem papel fundamental para encontrar a solução mais adequada.

Como ensina Daniel Carnio Costa, o sistema americano foi o modelo que inspirou o legislador brasileiro:

[...] Esse modelo norte-americano irradiou sua influência para o Brasil que editou a Lei n.º 11.101/2005 fundado nessas premissas [...] Nota-se, assim,

que no sistema norte-americano, o controle judicial do equilíbrio na divisão do ônus entre devedora e credores se faz pela verificação de standards como fairness, feasibility, best interests of creditors, special treatment of priority claims, dentre outros [...] sua realização é imprescindível para garantir o resultado útil da recuperação da empresa e se trata, por óbvio, de decorrência necessária do sistema (Costa, 2014, p. 73).

Aqui a proatividade da autoridade do Poder Judiciário é traço cristalino, somente o condutor/maquinista deste comboio de vagões poderá, ao longo da rota, recalcular a velocidade e verificar o peso da preciosa carga, formada e agrupada não só pelos interesses dos empregados, dos credores, como também, neste caso, do interesse estatal e, ao final, da própria Sociedade brasileira, de modo geral.

A Lei n.º 11.101/2005 e suas alterações normativas subsequentes, em especial, a regra esculpida sob o n.º 14.112/2020, combinadas com o Marco Legal da Inovação Tecnológica, Lei n.º 13.243/2016, fixaram esses dormentes ferroviários para que a jornada seja segura e alcance o destino.

A segurança jurídica permite que o fluxo dos trabalhos aconteça dentro de um ambiente de normalidade, mesmo porque, como já ressaltava o jurista José Joaquim Gomes Canotilho:

Partindo da ideia de que o homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de Direito os dois princípios seguintes: o Princípio da Segurança Jurídica e o Princípio da Confiança do Cidadão” [todos se beneficiam da engrenagem segura, e o Juízo certamente será o catalizador e a trava de segurança deste modelo] (Canotilho, 1997, p. 375).

A segurança jurídica é por demais importante; tanto os detentores do capital, como as sociedades empresariais almejam que suas operações tenham fluidez, ritmo, sem que intervenções dos tribunais possam prejudicar o curso normal dos projetos; a Confederação Nacional da Indústria (CNI) sempre preocupou-se com a questão da segurança jurídica, tanto é que no mês de junho de 2023, Ricardo Lewandowski, discursou neste sentido:

Foi o filósofo inglês Thomas Hobbes, em seu clássico *Leviatã*, quem melhor definiu na era moderna a importância da segurança para o desenvolvimento de um mundo próspero. Sem ela, escrevia o pensador inglês, “não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto; conseqüentemente, não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há sociedade” (Veja, 2022).

A segurança também se vê nos fins elencados pelo artigo 47 da Lei n.º 11.101/2005 porque envolve a segurança em relação ao vínculo empregatício (e a manutenção do pleno emprego), a segurança em ter um contribuinte fiscal recolhendo suas obrigações, e a segurança, dos credores, ao final, receberem o que lhes é devido; os objetivos da recuperação, ao final, exteriorizam anseios de segurança:

1. **manutenção da fonte produtora;**
2. **manutenção do emprego dos trabalhadores;**
3. **satisfação dos interesses dos credores** (grifos nossos).

Interessante lembrar que Rachel Sztajn, por ocasião da entrada em vigor da Lei n.º 11.101/2005, já reforçava a ideia de sempre buscar a solução mais salomônica para todos os casos que estivessem sob a sua tutela:

[...] foram buscadas soluções menos traumáticas para o caso de, constatado o desequilíbrio adverso entre ativo e passivo, não passar diretamente para o procedimento liquidatório-solutório, a falência, mas dar ao devedor a oportunidade de demonstrar que, reorganizada a atividade, terá condições econômicas de continuar (Sztajn, 2007, p. 219-269).

O âmago desta pesquisa acadêmica é alcançar um ou mais vetores, somando-se aos referenciais interpretativos, acadêmicos e doutrinários, ora reunidos, para viabilizar, nos casos concretos, envolvendo as grandes operações empresariais vinculadas ao serviço público, a efetiva realização dos ideais consagrados na Lei, consistente em: **viabilizar e manter a fonte produtora**, valorizando os interesses dos credores e permitindo que os trabalhadores permaneçam em atividade laboral, gerando riqueza para sociedade, exatamente o que se busca com a criação da **Sociedade de Propósito Específico Híbrida**.

Dentro deste mecanismo empresarial inovador, é inquestionável a necessidade da participação do Juízo Recuperacional/Falimentar na condição de líder, até porque o compromisso institucional do Poder Judiciário é assegurar aplicação da justiça e proteger o ordenamento pátrio.

À luz dos modelos internacionais, capitaneados e muito bem delineados pelo Banco Mundial (World Bank, 2021) com objetivo de parametrizar a matéria, nota-se que dentre suas sugestões/princípios e modelos – todos preconizados e estatuídos para melhor segurança e fluidez do sistema econômico global – existe uma figura central - na condição de coordenador e líder dos trabalhos, marcado pela sua

independência e imparcialidade, órgão ou Poder revestido de autoridade e força imperativa; na presente realidade, quem recebeu essa sagrada missão foi o Poder Judiciário.

Inclusive, ainda por ocasião da Primeira Jornada de Direito Comercial, realizada sob Coordenação Geral do Ministro do STJ, Ruy Rosado, em março de 2013 (Rosado, 2013), foram estabelecidos Enunciados sob os n.ºs 42, 43, avançando até o número n.º 57, dentro do capítulo *Crise da Empresa: Falência e Recuperação*, registrando-se as seguintes premissas:

Enunciado:

**44. A homologação de plano de recuperação judicial aprovado pelos credores está sujeita ao controle judicial de legalidade.**

Enunciado:

**45. O magistrado pode desconsiderar o voto de credores ou a manifestação de vontade do devedor, em razão de abuso de direito (grifos nossos).**

A demarcação processada, seja pela regra geral, Lei n.º 11.101/2005, como pela norma subsequente, a Lei n.º 14.112/2020, validou e reforçou a envergadura do Poder Judiciário, único capaz de dar um contorno interdisciplinar ao assunto. Essa força encontra-se refletida nos dois Enunciados do STJ anteriormente transcritos.

Em virtude de todo o arcabouço trazido pelo Legislador infraconstitucional, as partes envolvidas depositam e esperam do Poder Judiciário um comportamento justo e perfeito.

A nova vestimenta apresenta enorme desafio e alto grau de dificuldade porque delegou ao Julgador a tarefa de percorrer, em seu trabalho e no exercício da judicatura, outros ramos e também avançar sob áreas de conhecimento vizinhas, relacionadas às ciências econômicas, gestão financeira, procedimentos contábeis, governança corporativa, numa composição multifacetada, compreendendo também o segmento de atuação da própria companhia em dificuldade, notadamente, quando desenvolve e opera serviços públicos (sejam eles de infraestrutura /telefonia/ gás e energia, dentre outros).

Em busca de uma ação efetiva, a tutela jurisdicional ganhou força atrativa – permitindo que na órbita do juízo recuperacional gravitem todos os temas conexos à recuperação/falência, situação que lembra as ações de competência do júri, orientada – diante da natural dificuldade que esse tipo de processo acarreta; a remansosa

interpretação jurisprudencial - moldada – pelo STJ, inclusive, foi noticiada no Portal do Superior Tribunal de Justiça e agora reproduzida, na integralidade, dada a sua relevância e importância:

[...] Nova lei de recuperação judicial reforça entendimento do STJ sobre a prevalência do juízo universal. O vice-presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Jorge Mussi, no exercício da presidência, designou o juízo da Vara de Direito Empresarial, Recuperação de Empresas e Falências de Porto Alegre para decidir sobre medidas urgentes relativas a uma demanda trabalhista que envolve empresa de terraplanagem e pavimentação em processo de recuperação judicial. O ministro destacou que as alterações promovidas na Lei de Falência e Recuperação Judicial (Lei n.º 11.101/2005) pela Lei n.º 14.112/2020 reforçaram o entendimento do STJ no sentido de que os atos de execução de créditos individuais promovidos contra empresas falidas ou em recuperação devem ser realizados apenas pelo juízo universal, assim como quaisquer outros atos judiciais que envolvam o patrimônio de tais empresas. Jorge Mussi ressaltou que esse entendimento do tribunal se aplica tanto na vigência do Decreto-Lei n.º 7.661/1945 quanto sob a Lei n.º 11.101/2005, mesmo com as alterações promovidas recentemente pelo Congresso Nacional por meio da Lei n.º 14.112/2020. "O artigo 6º, incisos II e III, da Lei n.º 11.101/2005, com a redação dada pela Lei n.º 14.112/2020, reforça esse entendimento, porquanto determina que a decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implicam a suspensão das execuções ajuizadas contra o devedor relativas a créditos ou obrigações sujeitos à recuperação judicial ou à falência", explicou o ministro. O vice-presidente do STJ disse que também estão sujeitas ao juízo universal quaisquer deliberações acerca de valores relativos a depósitos recursais existentes em reclamações trabalhistas, ainda que efetivados anteriormente à decretação da falência ou ao deferimento da recuperação. TRT se declarou competente para decidir sobre desconconsideração. No caso em discussão, o Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 18ª Região se considerou competente para deliberar acerca de um pedido de desconconsideração da personalidade jurídica da empresa a fim de que a execução atingisse o patrimônio dos sócios. Para a empresa recuperanda, essa situação afrontou as atribuições do juízo universal, caracterizando conflito positivo de competência. Ao analisar o conflito, já considerando as mais recentes modificações da legislação, Jorge Mussi lembrou que, mesmo em relação aos créditos não sujeitos à recuperação judicial, o juízo universal é competente para determinar a suspensão dos atos de constrição que recaiam sobre bens de capital essenciais à manutenção da atividade empresarial. "Ressalte-se que esta Corte Superior mitiga a aplicação do artigo 6º, parágrafo 4º, da Lei n.º 11.101/2005, que assegura aos credores o direito de prosseguir em suas execuções individuais após o transcurso do prazo de 180 dias a partir da data em que deferido o processamento da recuperação judicial", comentou o ministro ao deferir a liminar. O mérito do conflito de competência será analisado pela Segunda Seção do STJ, sob a relatoria do ministro Antonio Carlos Ferreira. [...] (Brasil, 2022a).

É sempre salutar pensar que o escopo desta Legislação Especial é extremamente amplo, não se satisfaz apenas em liquidar um passivo (econômico-financeiro) mas conservar de maneira saudável a fonte produtora, permitindo que alcance, em plenitude, sua função social.

Fábio Konder Comparato (1970), ao lecionar sobre esta matéria, utiliza em sua obra, *Aspectos Jurídicos da Macro Empresa*, a expressão “recuperação-acordo”. Realmente, só será possível ter solução nestes emblemáticos casos empresariais, de grande densidade e infinitas implicações, ao se dar guarida ao mandamento “acordo”, sem essa disposição não há força possível que faça uma recuperação empresarial dar certo e avançar.

Ao proceder uma hermenêutica constitucional comparada, verifica-se que a Lei de Recuperação Empresarial, principalmente o novo regramento, a Lei n.º 14.112 de 2020, renovou a inspiração (advinda da normatização estadunidense) onde vigora a negociação - mediação - como um dos principais *scripts* desta normativa, extremamente legítima a união dos envolvidos, no que diz respeito à possibilidade de, ao longo do processo recuperacional/falimentar, criar Sociedade de Credores como forma de Recuperação Judicial envolvendo a participação do Estado em atividades de relevante impacto social.

Essa última mudança legislativa, segundo entendimento unânime da doutrina e jurisprudência, pretendeu acelerar os trabalhos nestes processos/casos, e, em paralelo, gerar resultados práticos em prol da sociedade; facilitando à transmissão da informação e democratizando seu acesso; implementando uma espécie de blindagem no que diz respeito aos sócios em dificuldades; tentando acabar de vez com a maldição e o efeito psicológico relacionado a todos os empresários que se envolvem com a Lei n.º 11.101/2005 e a Lei n.º 14.112/2020 e, fomentando e aprimorando a participação dos credos, de todas as classes, nesta complexa engrenagem, exatamente o escopo do trabalho, inclusive, nesta mesma frequência, é interessante trazer à colação, com os destaques, o disposto na Seção II-A – Da Conciliação e das Mediações Antecedentes ou Incidentais aos Processos de Recuperação Judicial, onde se vê, no caput e no inciso II do artigo 20-A, **expressão normativa, permissiva para o diálogo interinstitucionais**, o inciso II, expressamente, menciona o seguinte:

Art. 20-B. [...]

**II - em conflitos que envolverem concessionárias ou permissionárias de serviços públicos em recuperação judicial e órgãos reguladores ou entes públicos municipais, distritais, estaduais ou federais; (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (grifos nossos).**

A própria lei de Recuperação, ao afirmar que as concessionárias e permissionárias que estiverem em recuperação estaria contradizendo a Lei n.º 12.767/20, o artigo 18 da Lei n.º 12767/2012, quando afirma: “Não se aplicam às concessionárias de serviços públicos de energia elétrica os regimes de recuperação judicial e extrajudicial previstos na Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, salvo posteriormente à extinção da concessão.”

Em se tratando de uma norma posterior, mais recente, dentro de um estudo mais abrangente, verifica-se, na verdade, a validação, pelo sistema da Recuperação Judicial da possibilidade de que este segmento (concessionárias e permissionárias) também possa vir a ser protegido por seus dispositivos, nem que seja, tão somente, em relação a questão do consenso e conciliação.

Inclusive, o Conselho Nacional de Justiça foi precursor deste movimento conciliatório ao editar em 22 de outubro de 2019, a Recomendação n.º 58, que tinha como eixo principal a seguinte orientação:

Art. 1º Recomendar a todos(as) os(as) magistrados(as) responsáveis pelo processamento e julgamento dos processos de recuperação empresarial e falências, de varas especializadas ou não, que promovam, sempre que possível, o uso da mediação, de forma a auxiliar a resolução de conflito entre o empresário/sociedade, em recuperação ou falidos, e seus credores, fornecedores, sócios, acionistas e terceiros interessados no processo, nos termos da Lei n.º 13.105/2015, da Lei n.º 13.140/2015 e art. 20-A e seguintes da Lei no 11.101/2005. (redação dada pela Recomendação n.º 112, de 20.10.2021) (Brasil, 2019).

Em decorrência deste arcabouço, as palavras de Daniel Carnio Costa se encaixam dentro daquilo que a norma federal trouxe de inovação, como segue:

A recuperação judicial deve ser boa para o devedor, que continuará produzindo para pagamento de seus credores, ainda que em termos renegociados e compatíveis com sua situação econômica. Mas também deverá ser boa para os credores, que receberão os seus créditos, ainda que em novos termos e com a possibilidade de eliminação desse prejuízo no médio e longo prazo, considerando que a recuperanda continuará a negociar com seus fornecedores. Entretanto, não se pode perder de vista que tudo isso se faz em função do atingimento do benefício social e, portanto, só faz sentido se for bom para o interesse social. O ônus suportado pelos credores em razão da recuperação judicial só se justifica se o desenvolvimento da empresa gerar os benefícios sociais reflexos que são decorrentes do efetivo exercício dessa atividade. [...] Assim, numa relação de crédito e débito, o foco da interpretação deve estar no atingimento da eficiência no sistema de cobrança muito mais do que na proteção de credor ou devedor. Isso porque, por exemplo, se a lei cria proteções ao devedor, de modo a tornar intransponível a realização do crédito, o sistema perde eficácia e, nessa condição, deixará de ser utilizado

pelos credores, que buscarão a realização de seu crédito através de sistema alternativo, muitas vezes ilegítimos. E, se a ideia da lei ou do intérprete era proteger a dignidade do devedor, a implosão da eficácia do sistema vai, em última análise, prejudicar justamente o devedor, vez que num sistema ilegítimo (como a cobrança particular através de credores privados) o devedor não terá qualquer proteção [...] Muito embora se observe que o pendulo legal oscilou entre credor e devedor durante a evolução do instituto, deve-se reconhecer que, nesse momento, **esse pêndulo deve ser deslocado das partes para a realização eficaz da finalidade do próprio instituto** (Costa, 2015b, p. 84, grifos nossos).

O Instituto, como supramencionado, detém, agora, uma nova ferramenta, relativa ao poder de composição envolvendo os Entes da Federação, via Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei n.º 13.243/2016) combinada às novidades normativas trazidas pela Lei n.º 14.112/2020.

É interessante notar que o STJ, de forma indireta, diga-se de passagem, validou essa forma de configuração “não propriamente mercadológica” quando reconheceu que:

Por esse viés teleológico, a recuperação judicial, por tentar promover o equilíbrio entre os interesses dos credores e a manutenção da empresa, com todos os seus benfazejos consecutórios, também se diferencia da falência. [...] Todavia, é exatamente por isso que a recuperação judicial também traz consigo um custo social e de mercado, que é a submissão dos credores, inclusive trabalhadores, **a forma não propriamente mercadológicas de recuperação do crédito** – e, inicialmente, não previstas ou não quistas por seus titulares. [...] Com efeito, esse custo à coletividade de credores, decorrente da paralisação de suas pretensões de solvência imediata do crédito, deve ser sopesado com o benefício social e mercadológico da recuperação. Daí por que a recuperação judicial, se por um lado, não constitui “favor legal” ao comerciante – como era a concordata na sistemática passada – por outro não consubstancia direito público subjetivo a toda e qualquer empresa em crise, mas somente uma possibilidade conferida àquelas economicamente viáveis (Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n.º 1.359.311-SP, Quarta Turma, Relator Ministro Luís Felipe Salomão, julgado em 0.09.2014) (grifos nossos).

A juíza da 3ª Vara de Falência e Recuperação Judicial da Capital do Estado de São Paulo, Clarissa Tauk, por ocasião da 124ª edição do Programa *Conversa com o Judiciário*, promovido pela Revista Justiça e Cidadania, apresenta o seguinte detalhamento:

O princípio da soberania dos credores precisa ser bem compreendido a fim de não gerar decisões contrárias ao **próprio espírito da Lei de Recuperação Judicial, que visa sempre e em última análise tutelar o interesse coletivo**. É justamente sob essa perspectiva que se permite ao Poder Judiciário analisar a legalidade do plano de recuperação judicial. É limitada a autonomia de vontade dos credores, nesse princípio que



incorporamos do Direito dos EUA, **para que o Poder Judiciário possa fazer prevalecer o interesse da coletividade** (Justiça e Cidadania, 2023, grifos nossos).

Em se tratando da tutela, também, de elementos protegidos pelo regramento nacional, por exemplo, o salário e demais benefícios decorrentes da relação laboral (além daqueles vinculados ao próprio serviço público ofertado), a ação de recuperação judicial, por origem e natureza, guardam similitude com veículo “flex”, justamente porque recebem combustíveis de troncos e origens distintas. Aqui existem elementos de natureza disponível, mas também variantes de caráter público.

Naquele encontro (124ª edição do Programa Conversa com o Judiciário), os Ministros do STJ, Luis Felipe Salomão e João Otávio de Noronha, arremataram as conversas com essas conclusões:

O Ministro Luis Felipe Salomão complementou o painel com a perspectiva dos recursos especiais que chegam ao STJ, com a apresentação de vários precedentes ligados à matéria. “Como trata da linha tênue que separa o conteúdo econômico do plano dos aspectos de sua legalidade, esse é um tema candente. É uma questão complexa, definida pelos precedentes, que vão dizer o que é legalidade e o que é viabilidade econômica do plano”, explicou o ministro. Ele acrescentou que o juiz pode interferir em cláusulas negociais para repudiar fraude ou abuso de direito, do contrário deve abster-se de adentrar questões gerenciais da empresa para não atrapalhar o fluxo normal do mercado. Segurança jurídica – O Ministro João Otávio de Noronha abordou a questão a partir da segurança jurídica de todos os envolvidos na recuperação judicial: “Fico triste quando vejo pessoas dizendo que o importante é recuperar a empresa, não importa o problema do credor. Isso não é verdade. O importante é recuperar a empresa, mas respeitando o patrimônio do credor tanto quanto possível. Outra coisa fundamental é saber que recuperamos a empresa, não o empresário. [...] **A empresa tem uma função social, temos que preservar a instituição empresarial, precisamos recuperá-la para que mantenha os empregos, pague os tributos e para que o País avance e se desenvolva, mas não é a qualquer custo**, não é com o sacrifício desnecessário de credores e com a proteção de empresários (Justiça e Cidadania, 2023, grifos nossos).

As leis esparsas e o microssistema relacionado ao tema acabam por demandar uma obrigatória análise – utilizando-se distintos enfoques e referenciais; assim, na medida que certos casos podem se transformar em gigantescas montanhas de problemas, torna-se mais do que necessária a adoção de um processo de transposição – de teses e teorias – de modo a permitir que uma solução fora do modelo usual se apresente como viável.

Como advertência permanente, ao longo deste trabalho, não se busca aqui criar uma saída de emergência para situações irreversíveis, sob o ponto de vista recuperacional, interessante rememorar a lição de Paulo Penalva Santos:

[...] nada pode ser mais danoso ao interesse público do que a manutenção de empresas ineficientes, as quais inevitavelmente seriam mantidas com subsídios públicos. Nem mesmo o interesse exclusivo dos trabalhadores pode prevalecer em detrimento dos contribuintes que pagam as subvenções, e do conjunto da sociedade que sofre as consequências de baixa produtividade e da ineficiência dessas empresas (Santos, 1990, p. 31).

Para que essa complexa estruturação aconteça, o Juízo Recuperacional deverá ser extremamente rigoroso com a conduta ética de todos os envolvidos, sob a bandeira do princípio da transparência, de maneira que os credores e o Estado (Poder Público) detenham capacidade técnica suficiente para avaliar a viabilidade da criação da Empresa dos Credores. O Juízo, o Administrador Judicial e o Ministério Público serão elementos-chave nesta modelagem.

Inclusive, recentemente, em 3 de julho de 2023, durante a primeira Sessão Extraordinária, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em decisão plenária unânime, chancelou Diretriz Geral, na modelagem de “Recomendação” estabelecendo em 50 artigos, dispostos em seis capítulos, um completo detalhamento do modus operandi do Ministério Público Brasileiro, no que diz respeito aos casos de Recuperação Empresarial e Falência, regidos pela Lei n.º 11.101/2005, destacando que:

A atuação do MP terá por parâmetros o equilíbrio entre as noções de encerramento de atividades econômicas viáveis e a manutenção artificial do funcionamento de empresas inviáveis; o risco da perda dos potenciais empregos, tributos e riquezas, que impedem a produção de benefícios econômicos e sociais e que atua em prejuízo do interesse da sociedade e do adequado funcionamento da economia; e a defesa dos direitos sociais decorrentes de eventuais prejuízos ameaçados ou causados pela insolvência empresarial (Brasil, 2023a) (grifos nossos).

A posição do Ministério Público é altruísta, semelhante a posição do Juízo Recuperacional. Ambos buscam uma solução justa, igualitária e, acima de tudo, lícita sob o ponto de vista do ordenamento jurídico. É claro que tal interconexão será efetivada por uma “rede” com uma matriz aberta, incorporando ações práticas de governança corporativa, inclusive providenciando agendamento de reuniões prévias,

eventuais sessões de mediação e liberação de informações por meio de sistema de *date room*, mesmo porque, como já alertava o Processualista Cândido Rangel Dinamarco, o Sistema “não busca a chamada tutela de direitos, mas sim a tutela de pessoas” (Dinamarco, 2009, p. 105).

As pessoas são as destinatárias, por excelência, do serviço público oferecido pelo Estado - via conglomerado empresarial - em regime recuperacional; no fim, a ação de Recuperação Empresarial e todas as suas variantes, selam o destino dos seres humanos. Suas decisões, diretamente, desembocam na sociedade em uma verdadeira linha direta, com uma ação/reação praticamente imediata. Diante deste contexto, não há espaço para erros ou falhas, justamente porque não há um modelo pré-determinado, as soluções não são padronizadas.

Têm-se 3 (três) colunas importantes nesta métrica, a função social da empresa (primeira coluna) em sintonia com a Dignidade da Pessoa Humana (segunda coluna) enlaçada sob os Princípios da Proporcionalidade e da Transparência (terceira coluna).

A soberania do Juízo e do Ministério Público deve ser equilibrada com a força dos credores e trabalhadores em sinergia com os interesses do Estado, na condição de titular dos serviços públicos ofertados à sociedade.

É interessante lembrar que os direitos previstos no atual modelo não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções, inclusive eventuais preceitos e acordos comerciais fixados dentro de Organizações Internacionais, com força, representatividade e validade, que o Brasil seja signatário, bem como de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, em compasso direto com os princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

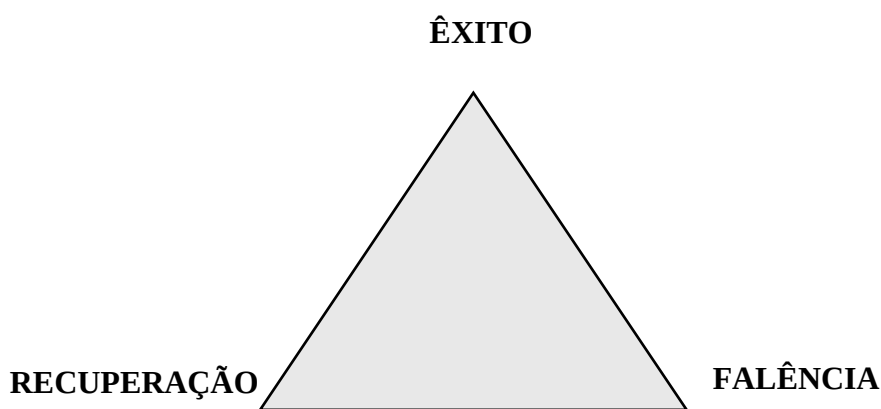
## 2.2 A SOCIEDADE DE CREDITORES COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL: DESAFIOS, MODELOS, POSSÍVEIS VARIANTES E ESTRUTURAS EM FACE DA FINALIDADE E DOS LIMITES DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL EMPRESARIAL

O Código Civil Brasileiro, no Livro II, Do Direito de Empresa, expressamente, em seu artigo 1.044 dispõe: “A sociedade se dissolve de pleno direito por qualquer das causas enumeradas no art. 1.033 e, se empresária, **também pela declaração da falência.**” (grifos nossos).

Em outra vertente, a Lei n.º 11.101/2005, em seu artigo 195, determina: “**A decretação da falência** das concessionárias de serviços públicos implica extinção da concessão, na forma da lei.” (grifos nossos).

Toda empresa em recuperação judicial, mesmo que de forma distante, enfrenta um risco hipotético de sofrer uma falência; faz parte do mesmo triângulo – onde uma extremidade é a recuperação, a outra é a própria falência e, no topo, – a vitória - o resultado exitoso ao final da ação recuperacional (Figura 03).

Figura 03 – Triângulo da Vitória



Fonte: Autor (2023).

No caso sob estudo, em que os conglomerados em recuperação oferecem e disponibilizam serviços públicos por meio de concessões e permissões, o perigo é maior, porque a decretação da falência, automaticamente, provoca a extinção – quase instantânea - do vínculo jurídico existente entre a sociedade empresária e os titulares do serviço público (os Entes da Federação/Poder Público) comprometendo a entrega dos resultados em prol da sociedade, aqui, não há espaço para alternativas em virtude da normativa ser mandatária.

Em se tratando de um microssistema peculiar, com espectro lógico e sistemático sensível, bem explicado pelo Ministro Luis Felipe Salomão, do STJ, em voto de sua lavra, quando da Relatoria do REsp n.º 1699528/MG:

O microssistema recuperacional e falimentar foi pensado em espectro lógico e sistemático peculiar, com previsão de uma sucessão de atos, em que a celeridade e a efetividade se impõem, com prazos próprios e específicos, que, via de regra, devem ser breves, peremptórios, inadiáveis e, por

consequente, contínuos, sob pena de vulnerar a racionalidade e a unidade do sistema.

Faz-se necessário permitir que neste espaço territorial delimitado, sempre com a chancela e mantendo o Plano Recuperacional dentro da órbita constitucional vigente, brotem soluções que poderão evitar um cenário irreversível e trágico (o falimentar) fomentando, assim, o desenvolvimento nacional.

Inclusive, ao garantir o desenvolvimento nacional, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 3º da Constituição Federal, é válida e perfeitamente possível a utilização do artigo 174 da mesma Constituição Federal Brasileira nesta receita, este artigo, inserido dentre os *Princípios Gerais da Atividade Econômica*, acaba por legitimar a Participação Ativa do Estado na condição de “incentivador” de alianças entre o Setor Público e o Segmento Privado.

Este modelo de aliança entre o Público e o Privado tem mais um fio condutor que se encontra ligado ao artigo 218 da Constituição Federal, ora transcrito: “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”, assim, não há nenhuma restrição ou impedimento para que esse incentivo se faça no âmbito da Recuperação de Empresas porquanto o dispositivo constitucional é, nitidamente, um tipo aberto.

A concretude deste modelo, obrigatoriamente, passa pela SPE, uma opção societária inominada (por não figurar no rol daquelas sociedades empresárias enumeradas pelo Código Civil – mas detentora de uma modelagem convencional quando da sua efetiva criação) com patrimônio segregado e integralizado, inclusive com “direitos”, desde que atribuído um valor econômico e personalidade jurídica autônoma, em que os sócios se obrigam dentro dos limites e nas condições consolidadas no contrato social, desde que bem individualizadas as obrigações de cada um.

“A SPE [...] criada com o propósito de um trabalho específico, sendo extinta ou renovada ao final da empreitada (na intenção de isolar os riscos). É vedada a transformação de qualquer tipo jurídico em SPE, ou vice-versa [...]” (Sindilojas-SP, 2015).

Neste estudo, a SPE, com a participação minoritária dos Entes da Federação - assumirá a concessão da empresa e/ou conglomerado que esteja sob o regime da

Recuperação Empresarial, dentro de um período limitado, com base no artigo 27-A da Lei n.º 8.987/1995 (com redação incluída pela Lei n.º 13.097/2015) ora transcrito:

Nas condições estabelecidas no contrato de concessão, o poder concedente autorizará a assunção do controle ou da administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, para promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

Veja que os credores da empresa em recuperação seriam, para efeitos do texto legal, os financiadores e garantidores da operação, objetivando promover a reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

Ressalta-se que no presente projeto não há uma imposição compulsória, a participação de todas as classes de credores é livre e demanda aceitação espontânea; seria um contrassenso estabelecer uma obrigatoriedade de adesão neste modelo, justamente porque a opção por figurar como sócio nesta SPE, por si só, é extremamente vantajosa, estando o Estado/Entes da Federação, na condição de sócio minoritário avalista de toda esta triangulação.

Essa modelagem de “política pública” permite socorro bem presente em favor das unidades empresariais de grande densidade (em processo de recuperação) e, por via acessória, fomenta e proporciona um aprimoramento nas áreas de ciência, tecnologia, inovação e comunicação.

Os Entes da Federação, ao permitirem esse socorro, validam todo um sistema de geração de riquezas nacional promovido pelo setor produtivo. É certo que este importante segmento merece tal tratamento e tal cuidado; o meio empresarial desempenha um valioso papel no processo de inovação e evolução tecnológica brasileira, na medida que, historicamente, investe elevados valores e aloca recursos financeiros em projetos e modelos de negócio revestidos de nova tecnologia.

Conforme Cris Freeman e Luc Soete (2014, p. 372):

O papel crítico dos empresários (quaisquer que sejam os indivíduos ou a combinação de indivíduos que preencham este papel) reside no acoplamento da tecnologia ao mercado, i.e., num entendimento das necessidades dos usuários melhor que as tentativas dos concorrentes, e em assegurar que recursos adequados estejam disponíveis para o desenvolvimento e o lançamento.

Evidentemente, dentro deste arcabouço, os elementos econômicos e jurídicos se interligam numa verdadeira interdisciplinaridade que permite e: “[...] preconiza, basicamente, a utilização da racionalidade da teoria econômica como instrumental teórico apto a contribuir para uma melhor compreensão e aprimoramento do Direito” (Venturi, 2014, p. 142-43).

A metodologia econômica – importada para a ciência jurídica – se reveste de um alto nível de racionalidade, validando preceitos de eficiência, utilidade e efetividade.

Nesta toada, considerando a tendência atual de uma Administração Pública Consensual inserida em um contexto de Estado Democrático de Direito, é valiosa a opção trazida à lume, firmada em um modelo societário em que a parceria entre os envolvidos – originários da mesma Recuperação Judicial – é a marca registrada, porque permitirá uma maior concreção de políticas públicas, promovendo e incentivando, por via reflexa, o desenvolvimento da tecnologia e da inovação.

Em um contexto sinérgico-pactual equilibrado, matematicamente estabelecido, será possível uma melhor distribuição das responsabilidades com a correta repartição das atribuições entre todos os sócios da nova sociedade (sociedade de credores com participação estatal). Neste modelo, o que se busca é a obtenção de soluções mutuamente satisfatórias e vinculantes aos polos de atuação. Mesmo porque ao Estado cabe:

[...] em vez de gestão abstrata e macroeconômica da sociedade, cumpra-lhe fazer algo que o particular e o mercado jamais farão: incumbe-lhe redistribuir. É na redistribuição que deve ser identificada a grande função do novo Estado. Trata-se, portanto, de um Estado que deve basear sua gestão (inclusive do campo econômico) em valores e não em objetivos econômicos (Salomão Filho, 2002, p. 41).

A própria Reforma da Lei n.º 11.101/2005, promovida por meio das regras consagradas na Lei n.º 14.112/2020, pavimentou esse caminho ao permitir que, para os casos envolvendo “grupos econômicos”, fosse efetivada uma consolidação processual e consolidação substancial dos passivos existentes em todas as unidades societárias da holding; o parágrafo primeiro do artigo 69, letra I, dá amplitude e flexibilidade para que os: “[...] devedores propõem meios de recuperação independentes e específicos para a composição de seus passivos, admitida a sua apresentação em plano único.”

Importante ressaltar que, dentro desta inovadora concepção, trazida pelo legislador em 2020, surgiu um novo prisma nesta área de conhecimento, motivo pelo qual é perfeitamente possível a utilização de parâmetros e diretrizes desenvolvidas pela Escola da Análise Econômica do Direito, na arrojada visão de Eduardo Goulart Pimenta:

É perfeitamente possível que analisemos as ações dos agentes econômicos e sobre elas construamos modelos em que tais condutas sejam explicadas em função de alterações na legislação que as discipline. Uma das razões do sucesso da análise econômica do Direito como método de estudo da legislação está na constatação de que, em um determinado modelo econômico, a legislação é uma importantíssima variável a ser considerada. Sua capacidade de influência sobre a ocorrência econômica estudada é potencialmente muito elevada e, por isso mesmo, não pode ser deixada de lado (Souza; Maia, 2018, p. 61).

As alterações advindas pela Lei n.º 14.112/2020 foram catalizadoras deste trabalho e permitiram que inovações como financiamento *DIP*, Plano Alternativo dos Credores, Insolvência Transnacional, dentre outros, surgissem em prol do fortalecimento do projeto ora desenvolvido. Com todas as inovações trazidas pela nova diretriz normativa e, partindo da premissa que os credores terão atuação direta com a participação societária dos Entes da Federação, em uma verdadeira multiplicidade de interessados, espera-se que o risco do empreendimento seja, significativamente, reduzido e isolado na SPE, principalmente porque neste modelo estar-se-á também trabalhando com o desenvolvimento tecnológico advindo desta união de forças. A propósito: “A existência de uma multiplicidade de tomadores de risco, em economias não planificadas, é crucial para os procedimentos experimentais em pesquisas de novos paradigmas tecnológicos”<sup>8</sup> (Dosi, 1982, p. 156, tradução nossa).

As palavras da Desembargadora Maria Collares Felipe da Conceição (2009, p. 1507) são oportunas porque auxiliam a lembrança de que:

Novos Paradigmas desafiam as ciências [...] hoje, as diferentes áreas do conhecimento são obrigadas a atuar em rede, através de uma visão holística do mundo, isto é, examinando o geral sem esquecer o individual, reconhecendo a unidade dentro do diverso e o diverso dentro da unidade.

---

<sup>8</sup> Do original em inglês: “The existence of a multiplicity of risk-taking actors, in non-planned economies, is crucial to the trial-and-error procedures associated with the search for new technological paths.”



Em um cenário de compromisso com a efetividade da norma vigente e, considerando as lições de outros Estados Soberanos, em especial, a América do Norte, onde essa junção de forças produziu resultados concretos validando a teoria desenvolvida no campo acadêmico, não há riscos para repetir aquela história de sucesso também no Brasil, essa é a conclusão dos autores Roberto Caldas e Rubia Neves, note-se:

De acordo com a teoria da “hélice tríplice”, proposta por Henry Etzkowitz em 1994, o desenvolvimento de um país é resultante da ação conjunta de organizações empresárias, instituições de ensino superior e o Estado, nos setores de ciência e tecnologia. E cabe ao Estado fomentar, principalmente por suas ditas “agências de fomento” (v.g., FAPESP, CNPq, etc.), a integração entre o setor produtivo e o acadêmico, mediante acordos de parceria que criem um ambiente favorável à participação de organizações empresariais em atividades de pesquisa, realizadas primordialmente em departamentos do setor produtivo e nas instituições de ensino superior (públicas e privadas), em verdadeiro mutualismo (Caldas; Neves, 2012, p. 93).

O Estado jamais foi apenas um mero carimbador de papéis, ao contrário, sua força e liderança se mostra – independente de regimes e ideologias – ao longo de toda a história. Assim, não se pode estabelecer uma nova opção sem que sua adesão se faça presente; sabe-se que todos os grandes grupos econômicos - em recuperação judicial ou não – mantêm relações – inclusive sob a órbita tributária/fiscal – com os Entes da Federação – portanto, nada mais adequado que venham de seus braços estruturais, no caso, os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, um roteiro para guiar os operadores do direito, em especial, o Juízo Recuperacional e o Ministério Público.

A Sociedade de Propósito Específico sempre foi uma carta coringa dentro do baralho da legislação brasileira, Manoel de Queiroz Pereira Calças, em texto científico sobre a SPE vinculada ao setor imobiliário, salienta:

[...] malgrado a inexistência de dispositivo idêntico e de caráter genérico na legislação anterior que autorizasse a celebração de sociedade com atividade destinada à realização de apenas um negócio determinado, inegavelmente, da interpretação de diversos dispositivos do Código Comercial e do Código Civil de 1916, exsurgia com evidência que era admitida sociedade constituída para a execução de atividades visando apenas à realização de um objeto certo, determinado e específico. Como exemplo histórico pode ser lembrada a Novacap, sociedade criada por lei e que teve como objeto a construção de

Brasília, definida como a futura capital do Brasil. [...] (Castro, 2014, p. 172-175).

A capital brasileira foi construída dentro de um modelo empresarial de Sociedade de Propósito Específico, resta comprovada sua vocação para missões únicas, de grande destaque.

A União Federal, em 20 de agosto de 2024, editou o Decreto n. 12.150, que institui o “Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, a Estratégia de Melhoria Regulatória” tendo entre as suas “diretrizes” a colaboração entre o Governo e a sociedade (inciso I do artigo 3º) e a defesa da inovação (inciso VIII do artigo 3º, com a seguinte recomendação: “[...] atividade regulatória deve viabilizar um ambiente propício à inovação, favorável ao desenvolvimento, atrativo aos investimentos e comprometido com o interesse público [...]”.

Neste caso do Programa Federal, já existe um Comitê Gestor, denominado de PRO-REG que poderá inclusive dispor sobre: “[...] as ações a serem executadas no âmbito da Estratégia Regula Melhor [...]” (artigo 6º do Decreto).

Os Entes da Federação participariam dentro da métrica já existente, fixada pela Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas para parceria público-privada, onde também se vê a previsão da Sociedade de Propósito Específico – artigo 9º da Lei – como ponto de intersecção do público com o privado e a questão do custeio e dos repasses que diz respeito amortização dos investimentos, a repartição dos riscos, os mecanismos de fixação do preço relativo a prestação dos serviços públicos, garantias, ganhos econômicos, repasses e aportes, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos e bens públicos, dentre outros parâmetros.

Evidentemente, em se tratando de uma nova ideia, faltam maiores elementos empíricos, mas uma coisa é certa, a estrutura da SPE será definida com base no perfil dos credores que aceitarem participar da Sociedade de Credores, por exemplo, se os bancos/sistema financeiro optarem por participar, o perfil da sociedade terá um enfoque voltado para o fluxo de caixa/gestão do passivo/renegociação de contratos e revisão de custos. De outro lado, se a classe dos trabalhadores aderir em peso, o perfil, provavelmente, será em relação aos serviços e aos modelos de gestão funcional; já em relação aos fornecedores, a questão mais importante será a gestão

do estoque e o alinhamento com o segmento no sentido de recuperação dos valores vinculados as mercadorias e serviços terceirizados.

De qualquer forma, somente com a observação dos resultados da concepção frente a um caso concreto haverá respostas para todas as indagações; o mais importante é que os Entes da Federação podem participar dentro daquele modelo existente na Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Um outro fator positivo para a aplicação desta engrenagem diz respeito ao fato de que nos Estados Unidos da América também existe um modelo parecido com a Sociedade de Propósito Específico brasileira, conhecido como *Special Purpose Company (SPC)* – praticamente equivalente à Sociedade de Propósito Específico. Em vários estados americanos esse regramento recebe as seguintes denominações: *Special Purpose Entity*, *Special Purpose Vehicle* ou *Shell Company*; lá o foco principal deste modelo societário envolve as operações de securitização e hipotecas garantidas pelo governo (Estados Unidos, 2010).

Mesmo com essa validação em decorrência de um instrumento jurídico tangível no direito internacional, a solução pela Sociedade de Credores com a efetiva participação dos Entes da Federação, prudentemente, passa pela necessária e adequada consolidação de todos os passivos, até porque os Credores serão partícipes da nova sociedade, dentro de percentuais que guardem correspondência com a sua posição creditícia perante o grupo econômico em recuperação. A doutrina ensina que essa prática (consolidação) foi aperfeiçoada pela legislação norte americana:

Em linhas gerais, ela consiste na consolidação – total ou parcial – das dívidas concursais e ativos da sociedade, que passam a responder perante todo o conjunto de credores, desconsiderando-se o fato de que cada devedora teria gerado um específico passivo. A consolidação substancial toca dois temas importantes: a atribuição de responsabilidade por obrigações de uma determinada pessoa (específica sociedade devedora) a terceiros (sociedades do grupo em recuperação judicial), e a busca por tratamento jurídico justo aos credores como um todo, ainda que isso represente o sacrifício aos interesses individuais de alguns deles (Cerezetti, 2015, p. 764).

Essa providência dará uma régua métrica para que sejam feitas as tratativas perante o Juízo Recuperacional (com a participação ativa do Ministério Público) e, se possível, dentro da seguinte premissa:

A extensão do alcance da medida conjunta de reestruturação empresarial pode dizer respeito apenas a uma solução meramente formal de unificação de procedimentos da recuperação judicial de cada sociedade que compõe o grupo, ou pode ser mais abrangente e representar verdadeira união de ativos e passivos na busca da manutenção da empresa. O primeiro caminho, mais simples e aceito, é aqui referido como consolidação processual e tem como propósito principal facilitar a estruturação do instrumento da recuperação. O segundo, excepcional e que demanda cuidado, na medida em que atinge direitos substanciais de inúmeras partes, denomina-se consolidação substancial e visa compor direitos e interesses dos envolvidos... A consolidação processual caracteriza-se pela condução conjunta da recuperação judicial de devedoras que compõem um grupo societário. Ela não tem o condão de afetar os direitos e responsabilidades de credores e devedores, sendo apenas uma medida de conveniência administrativa e economia processual (Cerezetti, 2015, p. 749).

Cabe destacar que a consolidação processual em muito se diferencia da chamada consolidação substancial. Esta, ao contrário daquela, não diz respeito apenas ao processamento conjunto de demandas, mas à adoção de meio de recuperação que não observe os limites da autonomia patrimonial de cada uma das recuperandas (Cerezetti; Satiro, 2016, p. 217).

Ainda, a “[...] consolidação substancial vai além da consolidação processual, acima referida. Ela tem o condão de reunir ativos e passivos de devedoras afiliadas e de eliminar créditos e garantias intersocietários, sem, contudo, afetar créditos garantidos” (Cerezetti, 2015, p. 769).

Posteriormente, Cassio Cavalli e Luiz Roberto Ayoub, em sintonia com J. Stefen Gilbert, concluíram que as Cortes Nacionais compreendem a consolidação substancial da seguinte maneira: “o processo pelo qual os ativos e obrigações de diferentes entidades são consolidados e tratados como de uma única entidade” (Ayoub; Cavalli, 2013, p. 264).

O STJ, em julgado sob a Relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, registrado sob o n.º 1.689.187 (RJ) reconheceu que em decorrência de negócios de alta complexidade vinculados à Recuperação Judicial, desde que exista anuência significativa dos credores, poderão ser adotadas alternativas que estão fora do modelo tradicional fixado pela Lei n.º 11.101/2005. Note-se trechos de sua Ementa e do respectivo voto:

Espécie que versa sobre negócios i) de aportes milionários, ii) com alto grau de complexidade, iii) sujeito a diversas concepções e reestruturações societárias prévias, iv) num ramo especializado que, a atual conjuntura político-econômica, se mostra desaquecido e até vulnerável, considerando-se, ainda que v) a proposta foi aprovada por mais de 90% dos credores, com anuência do Administrador Judicial e do Ministério Público; daí que, in casu, nitidamente evidenciada a ausência de prejuízo aos credores ou aos devedores em virtude da falta de “maior concorrência”; máxime em se

tratando de irresignação de modesto credor, em contraste com a anuência da maciça maioria. RECURSO DESPROVIDO (fls. 64/65, e-STJ).

É evidente que o STJ adotou a hermenêutica como uma útil ferramenta para fixar as diretrizes deste julgado, reconhecendo que a verdade procurada pelo Legislador infraconstitucional nos casos envolvendo a Recuperação Empresarial consiste em se manter, sempre que possível, o fluxo econômico desenvolvido pela unidade de produção, utilizando uma vertente da filosofia de Heidegger, justamente porque ela afirma que: “É **verdadeiro aquilo que tem validade**, vale **aquilo** que concorda com os fatos” (Redyson, 2007, grifos nossos).

Ao longo dos anos, a história se repete. Em 1870, pouco tempo depois do final da Guerra da Secessão (1861-1865), os Estados Unidos enfrentaram uma grave crise econômica, conhecida como a Primeira Depressão - de longa duração (Armstrong, 2023). Isso fez com que o Governo Central Americano operasse de forma intensa para viabilizar a saúde financeira de vários segmentos, dentre eles, o ferroviário. Gustavo Lacerda Franco (2018), em sua dissertação *A Condução da Sociedade em Recuperação Judicial: Análise da Solução Brasileira à Luz dos Modelos Globais e dos seus Pressupostos*, relata que a maior preocupação era com a necessidade de um transporte público efetivo, notadamente porque as ferrovias ostentavam um caráter público.

A premissa do socorro bem presente para se evitar um mal maior e a consequente repercussão negativa dentro de valores fixados pela sociedade como sendo relevantes, certamente, é uma interessante bandeira a ser aqui também almejada.

O Custo do dinheiro no Brasil é elevado, isso não é uma mera especulação, parte da própria análise da Resolução n.º 2.682/1999 do Conselho Monetário Nacional (CMN) que determina a necessidade de provisionamento mensal de 100% (cem por cento) do valor do crédito oferecido, em operações classificadas como de risco nível H, nos termos do artigo 6º daquela normativa, ora transcrita:

A provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa deve ser constituída mensalmente, não podendo ser inferior ao somatório decorrente da aplicação dos percentuais a seguir mencionados, sem prejuízo da responsabilidade dos administradores das instituições pela constituição de provisão em montantes suficientes para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos.

No presente contexto, as operações de crédito rotuladas de H são normalmente aquelas que já estão com seus prazos de vencimento violados e descobertos. Conforme o Plano de Recuperação, é garantido o *stay period* de 180 (cento e oitenta) dias fixados no próprio parágrafo quarto do artigo 6º da Lei n.º 11.101/2005, com redação dada pela Lei n.º 14.112, de 2020:

§ 4º Na recuperação judicial, as suspensões e a proibição de que tratam os incisos I, II e III do **caput** deste artigo perdurarão pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado do deferimento do processamento da recuperação, prorrogável por igual período, uma única vez, em caráter excepcional, desde que o devedor não haja concorrido com a superação do lapso temporal.

Assim, a eventual concessão de novos empréstimos no mercado financeiro exigirá o provisionamento mensal de 100% (cem por cento) do valor do crédito oferecido, porque a Resolução do Conselho Monetário Nacional fixa o risco sistêmico através do decurso do tempo envolvido nas operações de crédito.

Diante desta realidade, é possível concluir que o valor do dinheiro oferecido e destinado às empresas em recuperação judicial, por si só demanda e exige um ônus sobressalente – na verdade - uma espécie de “pedágio” – decorrente do provisionamento - efetivado em virtude da Resolução do CMN supracitada. Normalmente, a Instituição Financeira envolvida acabará por repassar esse “custo” para a conta da empresa recuperanda, justamente porque na prática o provisionamento provoca um congelamento de ativos que poderiam ter sido disponibilizados ao mercado.

Situação completamente diferente é a Sociedade de Credores com a participação do Estado, em que o crédito será farto porque o dono da carteira de clientes, o detentor dos serviços públicos, por força do modelo constitucional, é o Ente da Federação que – ativamente – figura na relação de sócios.

### 3 INDICADORES DO DIREITO AMERICANO RELACIONADOS À PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA DOS CREDORES – DENTRO DO DIP FINANCING – “DEBTOR IN POSSESSION” – PARTICULARIDADES DO BRASIL - A HOLDING E O PROCESSO DE RETOMADA EMPRESARIAL VIA SPE

A reforma estrutural da Lei n.º 11.101/2005 foi um sucesso. Pensada, elaborada, estruturada e defendida por um time de especialistas, alcançou e desembaraçou diversos novelos existentes na realidade jurídico-empresarial dos usuários da legislação de Falência e Recuperação Judicial. Optando por vertentes normativas consagradas ao longo do planeta, alcançou seu objetivo de atualizar e ampliar o leque de soluções a fim de enfrentar os desafios atuais do mundo empresarial.

Dentre os inúmeros avanços, a Lei n.º 14.112, de 2020 trouxe uma Seção, sob o número: IV-A, encartada no Capítulo III do texto normativo intitulado: *Da Recuperação Judicial* identificada como: *Do Financiamento do Devedor e do Grupo Devedor durante a Recuperação Judicial* ao longo do artigo 69, em suas letras A até F, regulamentou a oportunidade e possibilidade de captação de recursos financeiros – a famosa “injeção de capital” – com segurança jurídica em favor de quem investe, enumerando vários modelos, inclusive com a chancela e autorização do Juiz, nos casos previstos no artigo 69-C, a fim de prevalecer e consagrar soluções de mercado para situações sensíveis, até mesmo, quando necessário: **“dispensando a anuência do detentor da garantia original”** (grifos nossos).

A origem e o traço marcante desta Seção IV-A advém do direito norte-americano, no caso, o *DIP financing*. Naquela legislação estrangeira existem diversas modalidades de financiamento de empresas em recuperação, operações designadas de “processo de reorganização” - previsto pelo *Chapter 11 - Reorganization*, elencadas a partir do § 364 do Bankruptcy Code de 1978; os textos da Conceituada Universidade Americana Cornell Law School (Cornell Law School, 2024) e do Tribunal Federal Americano (Estados Unidos, 2024) são claros em explicar todas as opções, inclusive as relacionadas com situações em que a empresa em processo de recuperação possa – pela gestão designada em Juízo/ou diretamente através do empresário gestor – buscar junto ao mercado a melhor solução, veja-se nas palavras da primeira citação da Universidade Cornell (*Cornell Law School*):

Se o administrador estiver autorizado a operar os negócios do devedor de acordo com a seção 721, 1108, 1183, 1184, 1203, 1204 ou 1304 deste título, a menos que o tribunal ordene o contrário, o administrador poderá obter crédito quirografário e incorrer em dívidas quirografárias no curso normal dos negócios permitido pela seção 503 (b) (1) deste título como despesa administrativa.

É interessante observar que dentro desta dinâmica os possíveis recursos – obtidos e arrecadados/captados terão destinação para o enfrentamento das atividades empresariais normais – certo é que existem outras possibilidades como os casos em que o Tribunal chancela diversas opções, em distintas operações, com destaque, em linhas gerais, para as mais relevantes:

- a) alavancagem de valores através do acervo quirografário, via obtenção de prazo e de crédito vinculados ao negócio, ou pela contratação de dívida em operações indiretas (onde o devedor se beneficia de uma captação feita pelo seu credor quirografário).
- b) Obtenção de recurso pela negociação de um direito real (por exemplo, o penhor de bem móvel – maquinário).
- c) Negociação de títulos, inclusive de natureza mobiliária.

Em interessante paralelo, as diretrizes fixadas pela Egrégia Corte Federal Americana direcionam seus jurisdicionados em um roteiro bem explicado, passo a passo, indicando quais são as alternativas para que a empresa em dificuldade possa obter, junto ao mercado e perante as instituições financeiras o aporte necessário. Como lá a matéria tem uma abrangência e um escopo bem maior de incidência (não só restrito à figura da sociedade empresarial), torna-se interessante e oportuna a transcrição parcial do modelo porque se mostra, na prática, um valioso roteiro sobre como a proposta aqui sugerida poderia ser modelada para a utilização tanto pelos Entes da Federação como pelos Poderes Constituídos da República Federativa do Brasil.

O capítulo 11 é destinado a ações de reestrutura e de reorganização; o objetivo é que o credor apresente uma solução coletiva a fim de liquidar suas obrigações e manter a atividade empresarial ativa.

Assim, verifica-se que o plano fixado no capítulo 11 é aberto, inclusive com autorização de diversos modelos de financiamento, desde que chancelados pelos credores, valorizando a composição como instrumento para fixação dos ajustes que serão levados ao juízo competente (conhecido como “Tribunal de Falência”).



De início, nota-se que a legislação americana direcionou sua atenção para a recuperação financeira e eventual falência dentro do universo das relações de economia de mercado, envolvendo as pessoas humanas e as pessoas jurídicas de direito privado, justamente porque nos EUA, desde o século XIX, a presença direta do Estado na economia foi paulatinamente reduzida.

Interessante observar que em muitos Estados da Federação Americana encontram-se, como mencionado por Bruno Dário Werneck, os *franchise agreements* (Di Pietro, 2003, p. 628) que regulam a transferência, via contrato, dos serviços públicos de titularidade dos Entes Governamentais Americanos em prol e em favor das Companhias Empresariais. Seus prazos muitas vezes se estendiam em até 50 anos. Por isso, diante deste grande lapso temporal, várias empresas acabavam passando por situações e processos de esgotamento e ruptura do compromisso. A regulação do mercado parte deste ponto, mas no presente trabalho não se pretende repetir o ciclo da contratação/falhas de atendimento/prejuízo para sociedade/ruptura/nova licitação/concessão e, assim por diante, porque isso sempre causa enormes prejuízos para a sociedade; para os credores da empresa concessionária, que perde o contrato; para os Entes da Federação que têm de refazer tudo; para o mercado, porque o colapso de um grande *player* provoca repercussão na bolsa de valores e, muitas vezes, gera um clima de insegurança para o investidor estrangeiro; para os trabalhadores, que sofrem com o desemprego, enfim, é uma espiral destruidora em que todo mundo paga a conta. Outra diretriz interessante é o intervalo de 180 dias, como lapso mínimo, entre um pedido de recuperação e outro; o prazo também vale para questão relacionada aos detalhamentos fixados pelas normas atreladas a “lei de isenção”, consistentes em normas fixadas pelos Estados da Federação Americana – onde cada um dos 52 (cinquenta e dois) Estados podem legislar e adotar critérios regionais consistentes em delimitar os alcances da proteção aos bens razoavelmente necessários dos devedores. O “*Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act – BAPCPA*” (Ato de Proteção do Consumidor e Prevenção de Abuso Falências – em tradução livre) também foi uma grande conquista no sentido de estabelecer agência e canais especiais de aconselhamento em prol da questão relacionada a esta matéria e aos casos de superendividamento.

Um outro aspecto que merece destaque da legislação dos EUA diz respeito aos instrumentos de fiscalização, controle e de governança corporativa, chamados de

“*covenants*” , com aspectos e características que podem incluir tanto comandos positivos quanto negativos, por exemplo, quando estabelecem limites a gestão/administração das sociedades empresárias (a mais clássica e quem sabe o primeiro “*covenants*” diz respeito à redução de despesas por parte da empresa devedora; as recomendações, advertências e instruções pode estar acompanhados de “*milestone*” que seria uma tabela de vencimentos/tarefas/ou/um quadro de cronograma de ações de gestão a redução de despesas, dentro de um sistema permanente de vigilância e monitoramento.

O *covenants* também é muito usado no mercado financeiro, em vários contratos de mútuo, porque é aceito como uma espécie de cláusula contratual que estabelece restrições e obrigações vinculadas aos polos contratuais, por exemplo, pode uma cláusula de *covenants* estabelecer o vencimento antecipado de uma obrigação e a compensação de valores existentes em conta quando identificar um grave sinal de insolvência; vários bancos americanos adotaram essa normativa que, ao longo do tempo, foi replicada para outros sistemas financeiros, inclusive o brasileiro (no tocante aos *covenants* bancários).

O direito americano encontrou maturidade no sentido de reconhecer que em diversas situações a atuação empresarial não vitoriosa, por si só, não é uma armadilha posta contra seus credores e nem deve ser assim entendida de modo que se castiguem os sócios com a busca incessante dos seus ativos pessoais para eventual reparação, salvo, evidentemente, se demonstrada a má-fé/ou/ o dolo.

É por isso que existe uma seção (1107 do Código de Falências) que permite em regime de fidúcia (confiança) que o devedor tenha posse e ocupe posição relevante dentro de todo processo, participando da contabilização do acervo, da elaboração dos relatórios, da conservação patrimonial, inclusive podendo contratar leiloeiros, avaliadores, consultores, bem como qualquer outro profissional que possa ser importante para enfrentar a crise.

Verifica-se que os capítulos (*chapter*) mais relevantes são: o *chapter 7* – que diz respeito ao regramento de liquidação; o *chapter 11*, abarcando todo o sistema de reorganização da empresa devedora; e o *chapter 13*, com as balizas da reestruturação de devedor individual.

Como lá o devedor mantém uma relação de confiança (fidúcia) com a Corte/Tribunal que atua no caso, podendo, sob juramento, vir a ter de prestar

esclarecimentos em reunião de credores (conhecida como “reunião da secção 341”) onde será detalhado, pelo empresário devedor/ou/administradores/diretoria da empresa em crise todos os atos pretéritos praticados, as condutas adotadas, a maneira como a administração do negócio foi feita e qual será a estratégia para superar os problemas, portanto, o administrador judicial, dentro daquele sistema, tem um papel um tanto diferente do modelo implementado pelo sistema jurídico brasileiro, lá o administrador monitora operações do devedor.

Verifica-se que este é um outro aspecto indicativo da evolução do sistema americano, consistente, exatamente, na delegação de responsabilidades ao empresário em recuperação, na condição de maior interessado em se recuperar. Cabe a ele o desempenho de obrigações relevantes que, por si só, podem dar transparência e segurança para todo o processo.

Os comitês de credores também desempenham importante papel no processo porque eles são nomeados pelo administrador, normalmente, dentro da categoria de credores quirografários e no total de 7 credores, dentre aqueles que detêm os maiores créditos, eles participam da formulação de um plano de recuperação e também investigam as operações e ações da sociedade devedora, inclusive podendo contratar advogado/ou qualquer outro tipo de profissional especializado para atuar, na defesa dos interesses dos credores e, em nome do próprio comitê.

O direito brasileiro, como explicado por Daniel Carnio Costa (2017b) acabou adotando também uma posição de grande protagonismo para a figura do comitê, podendo, dentre outras tarefas:

- (a) fiscalizar as atividades e examinar as contas do administrador judicial; (b) zelar pelo bom andamento do processo e pelo cumprimento da lei; (c) comunicar ao juiz, caso detecte violação dos direitos ou prejuízo aos interesses dos credores; (d) apurar e emitir parecer sobre quaisquer reclamações dos interessados; (e) requerer ao juiz a convocação da assembleia-geral de credores; e (f) manifestar-se nas hipóteses previstas nesta Lei.

Nos Estados Unidos, existindo indicativos de fraude ou de qualquer tipo de irregularidade, cometida pela empresa em crise, seja pelos seus gestores, diretores, conselheiros, haverá a nomeação de um administrador com amplos poderes, inclusive de gestão operacional do negócio, é uma exceção ao sistema e demanda provas contundentes das ocorrências cometidas e dos prejuízos sofridos.

As Cortes Federais e as dos Estados da Federação Americana podem se valer de um outro auxiliar, chamado de examinador, essa figura auxiliar também entra no rol das exceções, porque é raríssima, mas pode ser utilizada, à critério, exclusivo, do Judiciário:

[...] O papel de um examinador é geralmente mais limitado do que o de um administrador. O examinador está autorizado a desempenhar as funções de investigação do administrador e é obrigado a apresentar uma declaração de qualquer investigação conduzida. No entanto, se for ordenado a fazê-lo pelo tribunal, um examinador pode desempenhar quaisquer outras funções de administrador que o tribunal ordene que o devedor na posse não cumpra. 11 USC § 1106. **Cada tribunal tem autoridade para determinar as funções de um examinador em cada caso específico. Em alguns casos, o examinador pode apresentar um plano de reorganização, negociar ou ajudar as partes a negociar, ou rever os calendários do devedor para determinar se algumas das reivindicações estão categorizadas indevidamente.** Às vezes, o examinador pode ser instruído a determinar se as objeções a qualquer devem ser apresentadas provas de reclamação ou se as causas da ação têm mérito suficiente para que novas ações legais sejam tomadas. O examinador não poderá posteriormente atuar como administrador do caso. 11 USC § 321. Os examinadores não podem ser nomeados nos casos do subcapítulo V. 11 USC § 1181(a) (tornando a seção 1106 inaplicável em casos do subcapítulo V) [...] (grifos nossos).

O papel de examinador poderá ser muito útil dentro do modelo sugerido nesta dissertação pois seria uma força humana destinada à trazer mais dados e uma maior segurança ao modelo da Sociedade de Credores com a Participação Estatal, inclusive, no tocante à eventual e possível cedência de um servidor público do Ente da Federação diretamente envolvido, especialmente designado pelo Juízo, para que pudesse reunir os dados a partir dos quais seria formatada a posição societária do Estado na Nova Sociedade.

Os credores considerados estratégicos, pela lei americana, também estão numa posição privilegiada porque lá as classes de credores são maiores e mais amplas do que as fixadas na legislação brasileira, ao englobar os credores trabalhistas/acidente de trabalho, os credores com garantia real, os credores quirografários e os credores ME e EPP.

Existe uma outra interessante manobra, relacionada à possibilidade de captação de recurso adicionais através da concessão, com chancela do Tribunal, de uma contrapartida, um favor do credor, denominada no direito americano de “*superprioridade*” em relação aos demais credores.

O processo nos EUA é extremamente flexível, permitindo, por exemplo, que o Comitê de Credores demande em nome próprio, nos interesses da coletividade recuperacional/falimentar, num expediente chamado de “processo contraditório”, inclusive diante de outros credores ou até da própria sociedade devedora.

Desde a primeira lei americana (1867) conhecida como Lei de Companhias Ferroviárias já se verificava que os dispositivos de reorganização e recomposição eram operados e estavam em sintonia com outros ramos do direito, em especial, o fiscal, o previdenciário e o laboral/trabalhista, esse traço marcante, também é visto no modelo atual.

Os Estados Unidos possuem o maior mercado de ações do mundo, sendo que a Bolsa de Nova York (NYSE) em Wall Street tem valor de mercado de 27 trilhões de dólares, concentrando 3 (três) mil empresas (Estadão, 2023), evidentemente a legislação recuperacional e falimentar daquele país desenvolveu-se com intuito de preservar e dar segurança à circulação das diversas modalidades de carteiras de investimento. Sob o viés desta lógica, somente seria justificável uma “ingerência/interferência” estatal (na economia) quando ocorressem graves falhas (devidamente apuradas dentro de uma análise de custo-benefício).

Esse pensamento da Escola de Chicago influenciou a expedição da Executive Order n.º 12866 em 30 de setembro de 1993, emanada do Chefe do Poder Executivo Americano, o Presidente dos Estados Unidos, sob o título de *Regulatory Planning and Review*, “*Each agency shall identify and assess available alternatives to direct regulation, including providing economic incentives to encourage the desired behavior, such as userfees or marketable permits, or providing information upon which choices can be made by the public*”, que perdura até hoje. Já no Brasil, observa-se um caráter mais transversal dos dispositivos estudados, a modelagem econômica aqui tem muitas frentes fronteiriças com o Estado/Poder Público, essas ramificações avançam porque o modelo Federativo Brasileiro permitiu – por parte do Estado – a concentração de inúmeros poderes.

O mercado americano, o legislador e o poder judiciário encontraram o equilíbrio na legislação recuperacional e falimentar, porque o arcabouço legal não estimula a manutenção de empresa inviável, como também não é demasiadamente rigorosa a inviabilizar a própria atividade empresarial sob o manto de regras extremamente

rigorosas que estabeleçam draconianas punições em caso de insucesso do negócio empresarial.

Pela Teoria da Máxima Proporcionalidade de Robert Alexy (1997, p. 111), observa-se que a liberdade e a igualdade submetem-se ao teste da proporcionalidade, é exatamente a regra basilar do direito empresarial no tocante à questão da recuperação e da falência, a proporcionalidade maior de uma classe sempre prevalece, o espírito aqui é o mesmo que se pretende alcançar com a Sociedade de Credores com Participação dos Entes da Federação, justamente porque não há pretensão de unanimidade dentro desta fórmula; aqueles que não quiserem aderir ao modelo terão que aceitar os cronogramas fixados pelo Juízo em sintonia com a SPE.

Em um mundo impermanente, onde as causas e condições se alteram constantemente, com variação de resultados, é muito salutar encontrar modelos e estruturas legiferantes com alto grau de resiliência.

É certo que o universo técnico/jurídico evolui acompanhando as transformações sociais, a vida, inclusive, empresarial é dinâmica, é viva, esta em constante movimento, motivo pelo qual a ideia trazida neste trabalho de dissertação deve somar-se a outras alternativas, a fim de produzir uma quantidade numérica significativa para compelirem e se transformarem em alternativas úteis no sentido de quebrar resistências acadêmicas e gerar opções, alternativas de solução dos problemas relacionados as empresas deficitárias detentoras das concessões e permissões do serviço público em todos os níveis da República.

Essa concepção vai de encontro aos ditames fixados pela Suprema Corte Americana, que já exteriorizou o seguinte pensamento: “A intenção do Ato não é proteger a indústria do mercado operacional; é proteger o público da falência do mercado. A lei não se dirige contra a conduta competitiva, mesmo que ferozmente competitiva, mas contra a conduta que ilegalmente tende a destruir a concorrência. Isto é feito não por consideração aos interesses privados, mas pela preocupação com o interesse público.” (Waisberg, 2006, p. 42)

O interesse público nos EUA é o mesmo interesse público no Brasil, o proposito desta concepção é justamente blindar o serviço público – extremamente vital para sociedade – de um colapso por falta de alternativas – jurídicas – não só no tocante à sua continuidade como em relação a sua qualidade.

Os EUA foram pioneiros na delimitação e fixação dos pontos controvertidos relacionados à matéria, sua robusta Legislação (parcialmente mencionada neste capítulo) serve de inspiração para o direito nacional brasileiro.

O regramento do maior sistema econômico do mundo e o estudo de suas recomendações encontradas em todas as searas (governamentais/acadêmicas/normativas) permitem aos estudiosos brasileiros seguir um caminho já pavimentado.

Da análise e dos elementos estudados, é interessante perceber que o modelo de SPE - Com Participação Estatal – é perfeitamente possível de ser exportado, se efetivadas algumas adaptações, notadamente porque na América do Norte/EUA, o Poder Público guarda uma distância maior das relações empresariais e comerciais.

De toda maneira, observa-se que o pragmatismo do sistema recuperacional e falimentar americano reside em um provérbio empresarial daquela Nação, no seguinte sentido: “Se os ventos não vão servir, leve os remos”.

É claro que a simplicidade desta máxima empresarial não afasta a complexidade dos processos de recuperação judicial/falimentar, que estão muito distantes daquela singela noção de um mero parcelamento de dívida; as soluções e as propostas envolvem interesses nem sempre convergentes, necessário se faz um constante exercício de teleologia, na clássica lição do grego, onde encontrar o melhor propósito e delimitar o fim e o objetivo mais adequado nesta batalha de interesses e versões é uma tarefa de caráter, essencialmente, compositivo.

A grande diferença entre o Brasil e os Estados Unidos é que lá a sociedade empresária é, na sua essência, vista como uma alavanca de crescimento, numa figura semelhante a uma gangorra, que sobe e também pode descer sem amarras, sua atuação direta reflete-se no crescimento da economia, do emprego e, conseqüentemente, do bem-estar social, já no Brasil, dada a complexidade jurídica existente, em especial sob o enfoque fiscal, ambiental e laboral, existem amarras e comandos que estão aquém do controle privado.

### 3.1 O BALIZAMENTO NORMATIVO PÁTRIO SOB O ESCOPO INAUGURAL VINCULADO À NECESSIDADE DE SE ALCANÇAR UMA EFETIVA RAZOABILIDADE PARA QUE A IMPLANTAÇÃO DO MODELO EMPRESARIAL - SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO – COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL SE MATERIALIZE COM SEGURANÇA JURÍDICA

Avançando sempre em direção à linha de chegada, mas cientes da realidade governamental brasileira, surge a indagação de como efetivar este modelo diante das dificuldades enfrentadas pelo Chefe do Executivo, em todos os níveis da Federação e, principalmente, nos locais onde a burocracia institucionalizada e a guerra ideológica imperam.

Qual seria, então, a melhor forma para que o Estado (designando, no caso, todos Entes da Federação) pudesse participar da SPE? Evidentemente, dada a abstração das Leis que legitimam essa concepção (Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 e a regra ordinária, registrada sob a Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016, regulamentada pelo Decreto Federal n.º 9.283, de 7 de fevereiro de 2018) ninguém deu um roteiro, um mapa para efetivar essa trajetória, ao contrário, as normas que foram citadas ao longo do trabalho dão um “rumo”, mas a questão é como fazer valer o mandamento normativo diante do cenário real; a Lei da Parceria Público- Privado, no âmbito da Administração Pública, uma opção sólida e válida.

O interesse público é a razão de ser do Estado e, na condição de guardião deste interesse público, os seus gestores devem ter em mente uma métrica de razoabilidade. As soluções mágicas precisam ser repelidas porque, neste modelo, o Poder Judiciário – o Ministério Público – e os Credores se unem ao redor do Estado com objetivo de dar a melhor solução para o caso concreto.

Razoabilidade deve ser a métrica de todas as ações, por exemplo, a União Federal mantém a Infra S.A. Trata-se de uma empresa pública federal, sociedade anônima, que tem como objetivo:

[...] melhorar a vida dos brasileiros por meio da infraestrutura com foco na prestação de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes. Vinculada ao Ministério dos Transportes a Infra S.A. é resultado do processo de incorporação da Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL) pela VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., previsto no decreto nº 11.081, de maio de 2022 e concluído no dia 30 de setembro de 2022. Conduzido pela Infra S.A, o planejamento de



longo prazo amplia eficiência da alocação dos recursos destinados à infraestrutura para integrar e aumentar a competitividade do país. Desta forma, a Infra S.A. contribui para o desenvolvimento econômico e social do país (Infrasa, 2024a).

[e, consta em seu parágrafo segundo do artigo 5 do seu Objeto Social (Seção II) o seguinte]:

§2º A empresa poderá atuar de forma articulada: I - com os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano; II - com os demais órgãos e entes públicos, para resolução das interfaces do transporte ferroviário de alta velocidade com os outros meios de transporte, visando à movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens; e III - **com quaisquer órgãos e entidades públicos responsáveis por empreendimentos que possam estar associados à implantação de obras de infraestrutura de transportes, gerando sinergia [...]** (Infrasa, 2024b, grifos nossos).

Verifica-se um escopo estatutário aberto, que poderia ser o ponto de conexão numa parceria público-privada dentro da esfera federal. Seria um interessante caminho nas eventuais situações envolvendo o interesse da União Federal, principalmente em casos de empresas abarcadas pelo processo recuperacional que estivessem atreladas ao segmento de infraestrutura/grandes obras/serviços.

Irene Nohara e Alessandro Octaviani colecionam uma posição jurisprudencial do STF:

No sentido de que: o poder de controle empresarial pelo poder público deve ser exercido “em conformidade com os fins para o qual foi criado”, não podendo, portanto, destoar do “projeto constitucional e das metas estipuladas nos diplomas determinantes de planejamento, ou, ainda, entendendo-se como isento de prestação de contas à Administração (Octaviani; Nohara, 2019, p. 89).

Como é de conhecimento de todos os operadores do direito, as empresas públicas são classificadas dentro de uma concepção limitada de modelos, por existir a necessidade de previsão normativa específica em todos os casos; por tal motivo a flexibilidade do modelo apresentado, obrigatoriamente, deve respeitar a padronagem “*ex lege*”.

Dentre as concepções estabelecidas, existem as sociedades de capital exclusivamente público que servirão para cumprir certas funções estatais. A título exemplificativo, citam-se a CEF, a EMBRAPA, a CONAB e a própria INFRA S/A, todas destinadas a operacionalizar serviços estratégicos e indispensáveis ao atendimento

das políticas dos Entes da Federação. Evidentemente, discorrer sobre este tema não é tarefa fácil. O assunto, no campo do direito, ainda não recebeu o merecido destaque, o pouco material disponível encontra-se, normalmente, atrelado ao âmbito judicial, onde casos complexos estão sendo apreciados pelos Tribunais brasileiros; o objetivo central é estabelecer um modelo de atuação aplicável para certos casos, envolvendo grande densidade econômica e de enorme repercussão social, essa receita não se presta aos processos onde o interesse público não esteja presente.

Evidentemente, a interconexão e o compartilhamento são elementos-chave para que as mudanças aconteçam, justamente porque é necessário que as áreas envolvidas, sem vaidade, cooperem dentro de um único escopo, qual seja, o de preservar o interesse público e o próprio serviço público ofertado, em paralelo, proceder a liquidação do passivo (e o saneamento) da empresa recuperanda.

Um excelente exemplo de como o Estado junto com a iniciativa privada podem mudar a realidade existente é o caso do Túnel Subaquático entre as cidades de Santos e o Guarujá, localizadas no litoral do Estado de São Paulo, atualmente, somente se interligam pela rodovia Cônego Domenico Rangon, num percurso de 45 km ou travessia por balsa, atualmente estão sendo realizadas reuniões com o mercado especializado a fim de analisar todos os aspectos do projeto já avalizado no PPI -SP (Programa de Parcerias do Estado de São Paulo e no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal) (Brasil, 2024). Segundo as informações colhidas em diversos portais de notícia, trata-se de um projeto envolvendo o modelo semelhante ao adotado no canal da mancha (Eurotúnel que liga Reino Unido e a França) um túnel imerso, alcançando investimento total de R\$ 5,96 bilhões; o Poder Público (Estadual e Federal) assumirá 86% via aporte orçamentário e o remanescente será através da participação da iniciativa privada (Soares, 2024).

O projeto executivo elaborado pelo Governo de São Paulo é uma resposta a um desejo centenário da população da “Baixada Santista”, impactando, significativamente, a conexão entre os dois municípios, mesmo porque centenas de automóveis, caminhões, ciclistas e pedestres circulam, diariamente, entre estes dois pontos.

É claro que dentro da estruturação do direito público, há que se diferenciar duas grandes frentes de atuação, uma delas diz respeito ao braço empresarial do Estado que desenvolve e explora a atividade econômica e, de outro lado, aquele segmento

onde estão as operações relacionadas à prestação de serviços públicos, inclusive, no caso acima citado a administração-concessão deste trecho “rodoviário submerso” seria feito pela iniciativa privada.

O primeiro bloco, por força constitucional, encontra-se vinculado ao mesmo regime das entidades de direito privado (CF – art. 173, § 1º) enquanto no segundo segmento haveria sujeição a um regime próprio do direito público (CF – art. 175).

Assim, o braço escolhido pelo Ente da Federação para compor a SPE - com participação Estatal - deve ser aquele que tenha identidade com o tema que se pretende proteger - considerando ainda que para as prestadoras de serviço público - a própria continuidade dos serviços se justifica e legitima a participação acionária minoritária dentro deste modelo de socorro.

É verdade absoluta dentro do Estado Democrático de Direito Brasileiro que o interesse público, sob a força gravitacional da dignidade da pessoa humana, a alma do sistema, tem como missão basilar atender aos anseios do Povo.

Para o cumprimento desta incumbência, a Constituição Federal delegou-lhe poderes instrumentais, como bem observado pelos Juristas Carlos Ari Sundfeld e Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] o último limite de toda atuação administrativa é o fim para o qual ela atua, e este fim é sempre o interesse público, que é indisponível. Isso significa que o administrador não é o titular do mesmo, mas apenas seu guardião. O titular do interesse público é o Estado, como síntese dos poderes públicos (Di Pietro; Sunfeld, 2012).

Certo é que deste bastião (interesse público) derivam os princípios que informam todo o segmento estatal - público, em especial, os mais conhecidos: o princípio da indisponibilidade do interesse público e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, atrelados à régua e à métrica da razoabilidade e da proporcionalidade.

Assim, as soluções aqui ventiladas não demandam anos para sua efetivação, não se pode perder de vista que as questões relacionadas ao serviço público não podem ser obstaculizadas porque a parte mais frágil da população, normalmente, acaba sendo a mais afetada e prejudicada.

Almeja-se que a concretização e a implementação do estandarte levantado no presente estudo recebam da gestão pública – atenção – para que possa vir a ser

utilizado - na condição de ferramenta jurídica – não só para a preservação dos direitos sociais, mas como uma ferramenta de aval de todo o arcabouço vinculado ao piso vital mínimo.

Lembrando que, no oferecimento do serviço público, como se pode ver no mandamento normativo ora transcrito, Lei n.º 9.074/95: “Art. 3.º [...] serão observadas pelo Poder concedente as seguintes determinações: [...] IV. o atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional, inclusive as rurais”, reforçando a real preocupação em defender os segmentos sociais mais desassistidos e desamparados sob o ponto de vista socioeconômico; o plano é que o Estado (os Entes da Federação) atue como condutor do desenvolvimento econômico, por meio da aplicação das Leis: n.º 11.101/2005 e n.º 13.243/2016, bem como normas conexas.

A advertência de João Maurício Adeodato, em suas aulas no curso de pós-graduação, aqui se aplicam porque: “o ambiente de pesquisa não pode fornecer palanques para pontificar ideologias [...]” não se busca instituir uma “transversal” intervenção da economia pelo Estado, longe disso, o que se tem em mente é exatamente convocar o Estado - Entes da Federação - devidamente - acompanhado do Juízo e do Ministério Público para que o modelo da Sociedade de Credores – sirva de “*vis*” *atrativa* e dê segurança para que os credores possam optar por figurar na SPE, dentro de um contexto de atividade extremamente especializada, rodeada de valores e aportes milionários, em que, normalmente, existem negociações altamente, complexas.

A Revista Forbes, em 2018, enumerava dentre as maiores companhias do mundo, no ranking das dez mais, que seis eram empresas estatais que pertenciam, respectivamente, à China, Estados Unidos e Japão (Forbes, 2018). Mesmo já passados seis anos, verifica-se a manutenção deste cenário, indicativo da força do Estado na economia, as empresas estatais – no caso da China e da Arábia Saudita, se mantêm bem-posicionadas (Forbes, 2024) isso mostra que não é absurda a ideia do braço empresarial dentro do Estado e que nem toda empresa pública é deficitária ou incompetente.

Interessante observar que dentro do direito constitucional nacional, existe um gatilho/vetor que iguala todas as forças econômicas (sejam pública ou privadas) segundo o artigo 5º, inciso XXIII, toda propriedade atenderá uma função social, no

mesmo sentido, o título VII da Constituição Federal, denominado “Da Ordem Econômica e Financeira” estabelece como princípio geral da atividade econômica (inclusive em relação à empresa pública e à sociedade de economia mista) o atingimento da função social da propriedade, nos termos do artigo 170, inciso III combinado com o artigo 173, parágrafo 1º, inciso I.

Fábio Konder Comparato, com desenvoltura, explica:

[...] o termo função social está relacionado ao poder-dever do proprietário de vincular o objeto da propriedade à persecução de interesses coletivos e não de seus próprios, infirmo a teoria defendida por alguns no sentido de que a “função social da propriedade” traduziria “limitação” ao direito da propriedade. Em realidade, atribui-se ao titular de um determinado direito o poder-dever de utilizá-lo mediante a promoção de benefícios ao todo social (Comparato, 1986, p. 75-6).

O código civil brasileiro também se preocupa com o tema, o artigo 421 determina que a liberdade contratual deve manter como um dos seus paradigmas a função social, evidenciando que o Brasil tem um solene compromisso com esse mandamento normativo.

A Sociedade de Credores com Participação Estatal – esculpida com Sociedade de Propósito Específico terá a preocupação com essa função social porque o objetivo maior é servir de ancoragem para a manutenção da prestação das atividades relacionadas aos serviços públicos desenvolvidos.

Essa nova maneira de trabalhar, um novo conceito operacional tem, obrigatoriamente que preocupar-se com rigorosas regras de controle e de governança corporativa dentro de uma concepção que englobe inovação, integridade, transparência, responsabilização/accountability, equidade e sustentabilidade, notadamente porque a Sociedade de Propósito Específico – SPE, dentro da concepção consagrada no direito brasileiro (Lei de Parcerias Público-Privada) é uma sociedade criada para executar projetos envolvendo concessão entre o Poder Público e a iniciativa privada de obras e a gestão de serviços públicos, suas maiores características são natureza instrumental e híbrida, é importante, mais uma vez registrar que não se busca uma ação disruptiva porque o alicerce normativo existente no Brasil já permite que se estabeleça o elo sugerido dentro do processo de recuperação judicial.

A grande maioria dos Entes da Federação tem em suas estruturas administrativas-governamentais autorização, normas específicas que permitem afunilar e convergir os interesses público e os privados em projetos e serviços; no Estado de São Paulo existem canais públicos comprometidos a efetivar uma política econômica, sejam elas Agências de Desenvolvimento (São Paulo, 2023) órgãos da própria Administração (Secretarias) ou até mesmo Empresas Públicas que poderão ser utilizadas nesta triangulação.

O salto tecnológico e a possibilidade de novas concepções é um importante trampolim para prosperidade, mas é evidente que esse modelo tem de ser tutelado pelo Estado como o maior responsável pelo bem-estar da população; dois dos professores que foram vencedores do Prêmio Nobel de Economia do ano de 2024, Daron Acemoglu e Simon Johnson, em seu best-seller *Poder e Progresso: Uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade*, com base em evidências colhidas ao longo da história, enfaticamente, afirmam que a tecnologia, por si só, não é a única chave para o progresso, ao contrário, sem um controle, a tecnologia digital e a inteligência artificial (IA) podem provocar uma excessiva automação (por ex. em alguns aeroportos internacionais da Europa, o interessado contrata a locação de um veículo, procede o pagamento e retira o automóvel sem nenhum contato com qualquer representante da empresa) em um modelo que substitui o trabalho humano em todas as etapas, cabe ao Estado uma ativa participação nesta nova realidade, é claro que o trabalho assalariado passa por uma forte transformação, mas o trabalho autônomo, em especial o microempreendedor necessita de políticas públicas eficientes para sobreviver; para efeito de quantificação, em 2023, segundo dados do Sebrae com base numa pesquisa junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil, foram abertas 859 mil micro e pequenas empresas, uma alta de 6,62% em relação ao ano anterior, média de 2,3 mil aberturas por dia (Agência Sebrae de Notícias, 2024).

Todos estes dados reforçam a concepção da Sociedade de Propósito Específico Privada-Estatal dentro de um modelo controlado a fim de impedir que essa concepção acabe promovendo distorções no mercado e no serviço público; como ponderam Acemoglu e Johnson: “A direção da tecnologia, suas implicações para a desigualdade e o grau em que os ganhos de produtividade são compartilhados entre

capital e mão de obra não são fatos inescapáveis, mas escolhas da sociedade.” (Stariolo, 2024).

### 3.2 HOLDING EM RECUPERAÇÃO, AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E AS IMPLICAÇÕES DECORRENTES DO PROCESSO DE RETOMADA EMPRESARIAL VIA SPE COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL

O Brasil, através da sua legislação empresarial, bem como diante dos modelos societários adotados aqui procurou criar um ambiente favorável a fim de atrair o capital, dentre estes “standards” se destaca a figura do modelo de Holding; verifica-se que o Estado acaba por atuar como uma espécie de guardião de todo sistema econômico e jurídico (um dos exemplos é a existência do CADE Conselho Administrativo de Defesa Econômica) o capitalismo aqui adotado não se infere no modelo, totalmente liberal, o apelidado “capitalismo selvagem” (Brasil, [202-?]).

Realmente, como já atestava José Joaquim Gomes Canotilho (2008, p. 255), na primeira década de 2000: “Não há pacto de estabilidade e crescimento que escape à lógica da captação de investimentos diretos, nacionais e estrangeiros. Mas o Estado que as atrai tem ele próprio de ser um Estado garantidor da concorrência”.

A expressão inglesa que origina tal conceito, “*to hold*”, transmite a ideia de segurar, sustentar, apoiar (Cambridge Dictionary, 2024), no caso, a *holding* seria um grande local de ancoragem em que diversos barcos, de vários tipos (sociedades empresariais) - de uma única companhia - estariam atracados, ela também tem uma posição semelhante, de controlar um grupo econômico e manter a estrutura empresarial vinculada a determinados padrões. A *holding* não é um tipo societário na sua essência, na verdade, ela seria uma espécie de instrumento legal devidamente mencionado no parágrafo terceiro do artigo 2º da Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6404, de 15 de dezembro de 1976): “[...] § 3º A companhia pode ter por objeto participar de outras sociedades; ainda que não prevista no estatuto, a participação é facultada como meio de realizar o objeto social, ou para beneficiar-se de incentivos fiscais. [...]”

Gladson e Eduarda Cotta Mamede definem holding com “pessoa jurídica cujo capital social é constituído de participações societárias de outras empresas” (Mamede; Mamede, 2013, p. 6).

Normalmente, as holding exercem um poder de controle, para aglutinar companhias/sociedades com participação, no capital social, interligadas, os autores supramencionados (2013, p. 6) afirmam que: “[...] na prática, a utilização da *holding* é muito mais ampla do que seu conceito originário, uma vez que pode ser utilizada não só para controlar outras sociedades, mas também para controlar um patrimônio [...]”, e, dentro desta roupagem é possível dizer que a *holding* tem como função participar do capital social destas *sociedades operacionais* porque a sociedade operacional visa o lucro, tem um olhar para o mercado, já a *holding* é o inverso, busca aperfeiçoamento e melhora da sinergia entre as diversas sociedades que compõem seu grupo econômico. Ao discorrer sobre o assunto, Eizirik é da opinião que:

[...] Provavelmente pressupondo que os grupos de direito seriam preferidos aos de fato, o legislador elaborou uma detalhada disciplina de suas características, constituição, registro, publicidades, sistema de aprovação pelos sócios, administração do grupo, remuneração dos administradores, demonstrações financeiras do grupo, prejuízos resultantes dos atos contrários à convenção e conselho fiscal das filiadas. Já com relação aos grupos de fato, que representam a grande maioria dos agrupamentos de empresas e que podem propiciar abusos aos credores e acionistas minoritários, o tratamento legislativo é deficiente. [...] (Eizirik, 2015, p. 222).

Por mais que existissem censuras por parte da doutrina (em relação à realidade brasileira), é interessante observar que o Poder Judiciário Brasileiro, em casos de recuperação de grupo econômico empresarial, aceita em um único processo, que a consolidação ocorra, sob a justificativa de comunhão de direitos e obrigações, a propósito:

A jurisprudência, notadamente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tem diversos precedentes sobre pedidos de recuperação apresentados em litisconsórcio ativo por empresas, em um único processo, sob o argumento de participarem de grupo econômico de fato ou de direito (Calças, 2015, p. 71).

A nova legislação, incluída pela Lei n.º 14.112/2020 (art. 69-J) já prevê tal opção; é importante encarar o artigo 69 J, com redação de 2020, com positividade e entusiasmo, ele permite que situações de “total excepcionalidade” sejam validadas pelo Poder Judiciário, independentemente da vontade dos credores, fundamentando-se na interconexão existente dentro do conglomerado empresarial (*holding*). Perceba-se que esse conceito de interconexão tem raiz em algumas vertentes, como, relações



cruzadas de controle administrativo e de vínculo societário; conjunta atuação no segmento fabril-comercial e transações financeiras-econômicas compartilhadas ou codependentes.

Como observado por Daniel Carnio Costa (2005, p. 297):

No direito norte-americano, a consolidação substancial será reconhecida quando houver significativa identidade e insuficiente separação entre empresas do mesmo grupo econômico, levando em consideração os prejuízos e benefícios que tal consolidação poderá representar para o grupo de credores. Os Tribunais dos EUA têm estabelecido alguns standards para o reconhecimento e aplicação dessa teoria. Dentre os critérios normalmente utilizados observam-se a interconexão entre as empresas, a confusão patrimonial, a unidade de comando e de direção, a unidade financeira do grupo, a existência de garantias cruzadas entre as empresas do grupo, a descapitalização grosseira de uma das empresas em favor de outras empresas do mesmo grupo, além dos prejuízos e/ou benefícios decorrentes da consolidação para a maioria dos credores.

A respeito da realidade brasileira, não se deve esquecer, que:

É inquestionável que as sociedades anônimas são sociedades de capital (*intuito pecuniae*), próprio às grandes empresas, em que a pessoa dos sócios não tem papel preponderante. Contudo, a realidade da economia brasileira revela a existência, em sua grande maioria, de sociedades anônimas de médio e pequeno porte, em regra de capital fechado, que concentram na pessoa de seus sócios um de seus elementos preponderantes, como sói acontecer com as sociedades ditas familiares, cuja ações circulam entre os seus membros, e que são, por isso, constituídas *intuito personae*. Nelas, o fato dominante em sua formação é a afinidade e identificação pessoal entre os acionistas, marcada pela confiança mútua. Em tais circunstâncias, muitas vezes, o que se tem, na prática, é uma sociedade limitada travestida de sociedade anônima, sendo, por conseguinte, equivocado querer generalizar as sociedades anônimas em um único grupo, com características rígidas e bem definidas (Brasil, 2006).

Considerando que os Grupos Empresariais, muitas vezes, desenvolvem uma complexa e intrincada composição, para efeitos de aplicar a solução desenvolvida nesta dissertação, seria interessante a utilização de “Pactos Parassociais” porque em se tratando de uma espécie de contrato validado pelo sistema normativo brasileiro (com a adesão – parcial ou total - dos sócios em regras extraordinárias ao ato constitutivo), a sua utilização garante e resguarda os sócios (tanto da empresa em recuperação) com a nova SPE – com Participação Estatal - de eventuais riscos decorrentes da assunção da concessão pela empresa dos credores.

De acordo com Roberta Nioac Prado:

[...] identificam outras matérias que podem constar do acordo parassocial: Neste acordão poderão, por exemplo, estar previstas as formas de relacionamentos dos sócios, no caso de impasse e discordância (determinando que o entendimento de um sócio para certa matéria, como por exemplo, assuntos operacionais, seja predominantemente, enquanto para outra matéria a decisão definitiva seja de outro sócio [...]) (Prado, 2014, p. 40-3).

É claro que:

[...] se a construção conceitual do fato, embora corresponda à construção conceitual da descrição normativa, não se adequar à finalidade que lhe dá suporte ou for superável por outras razões, o ônus argumentativo é muito maior. São os chamados casos difíceis. Por exemplo, imagine-se uma legislação que proíba os motoristas de táxi e de lotação de conduzirem passageiros acompanhados de animais, especialmente de cães. Se algum veículo for surpreendido conduzindo animais, o proprietário será obrigado a pagar uma multa. A citada norma, dentro do modelo classificatório aqui esquadrinhado, seria uma regra, e, como tal, instituidora de uma obrigação absoluta: se o motorista permitir o ingresso de animais no veículo, e a regra for válida, a penalidade deve ser imposta. Apesar disso, o Departamento de Trânsito poderá deixar de impor a multa para os casos em que os passageiros são cegos e precisam de cães-guia. Novamente, o modo de aplicação da regra não se circunscreve à definição de “animal” ou de “cão”. Quando há uma divergência entre o conteúdo semântico de uma regra (por exemplo, proibição da entrada de cães em veículos de transporte) e a justificação que a suporta (por exemplo, promover a segurança no trânsito), o intérprete, em casos excepcionais e devidamente justificáveis, termina analisando razões para adaptar o conteúdo da própria regra. Nessa hipótese, a investigação da finalidade da própria norma (*rule's purpose*) permite deixar de enquadrar na hipótese normativa casos preliminarmente enquadráveis. Isso significa – para o que aqui interessa – que é preciso ponderar a razão geradora da regra com as razões substanciais para seu não cumprimento, diante de determinadas circunstâncias, com base na finalidade da própria regra ou em outros princípios. No caso dos princípios, o elemento descritivo cede lugar ao elemento finalístico, devendo o aplicador, em razão disso, argumentar de modo a fundamentar uma avaliação de correlação entre os efeitos da conduta a ser adotada e a realização gradual do estado de coisas exigido [...] (Ávila, 2009, p. 74).

O pacto/acordo parassocial tem de manter o fato (justificador de sua criação) atracado ao modelo descritivo normativo que, como sugestão, será bifurcado em dois marcos legislativos diferentes (Lei n.º 11.101/2005 e n.º 13.243/2016).

Em diversos lugares do mundo, optou-se por reduzir o tamanho do Estado, com diversas reformas administrativas implementadas, transferindo inúmeros serviços públicos essenciais para gestão e controle das organizações econômicas privadas. A República Italiana também escolheu este caminho; felizmente, teve o cuidado de inserir em sua Constituição a LEP (Livelli Essenziali Delle Prestazioni), em tradução livre como Níveis Essenciais de Desempenho, fixando os limites mínimos relativos à

prestação de serviços relacionados aos direitos públicos/sociais, o pacto/acordo parassocial busca construir *guidelines* para pautar a atuação da Sociedade de Propósito Específico.

Somente desta forma (utilizando os métodos não convencionais), será possível solucionar as complexas situações envolvendo a recuperação empresarial de grandes grupos; à época da Recuperação da Empresa de Telefonia Oi, segundo afirmação feita por Cesar Cury, foi dito que:

O caso Oi é o maior e mais complexo processo de recuperação judicial da história do país. Com cerca de 55 mil credores, distribuídos por todos os estados da Federação, e dívidas que superam R\$ 63 bilhões, **parece indiscutível que a tramitação do processo pelos métodos convencionais impactaria todo o judiciário brasileiro, em especial o do Rio de Janeiro, sede da ação judicial** (Agência Brasil, 2017).

E com esse espírito, a adoção de *práticas de governança corporativa* na SPE, é mandamento fundamental para alcançar o sucesso deste projeto.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define Governança Corporativa nos seguintes termos:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. O objetivo das práticas de governança corporativa é a criação e a operacionalização de um conjunto de mecanismos que visam a fazer com que as decisões sejam tomadas de forma a otimizar o desempenho de longo prazo das empresas (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2024).

Evidentemente, a Governança Corporativa trabalhará com dois outros canais validadores (o Judiciário e o Ministério Público). Essa junção de forças permitirá que o mercado tenha paz de espírito para compreender a missão da Sociedade de Propósito Específico de Credores com Participação Estatal, notadamente nos casos em que ela entabular com a *holding* em dificuldades um acordo parassocial.

A concepção de um Estado Gerencial Nacional tomou corpo e forma com a edição da Lei n.º 9637/98, formalização do contrato de gestão, acompanhado da própria Lei Complementar n.º 101/2000, que consagrou a responsabilidade fiscal acompanhada do regramento da Lei n.º 11.107/2005, Consórcios Públicos, que permite a pessoas jurídicas de direito privado ou associações públicas pactuarem concessões e permissões tanto em relação a obras como serviços; áreas como

energia/eletricidade, geração e transmissão, gás, águas, tratamento de esgoto/saneamento, transporte urbano, gestão do lixo, dentre outras, estão nas mãos da iniciativa privada, sob regulação do Estado.

É por isso que não é absurdo pensar num modelo SPE que possa vir a ser confeccionado dentro de um regramento normativo existente, qual seja, o da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, PPP – Parceria Público-Privada, servindo o Juízo Recuperacional em companhia do Ministério Público como uma espécie de comitê gestor colegiado, nos moldes dos artigos 14 a 22 da referida lei,

Como atribuições, considera-se: definição dos serviços prioritários para execução/escopo central da sociedade de credores com participação estatal; estabelecer os procedimentos para celebração dos termos e avenças atrelados aos objetivos da SPE (inclusive os encargos/direitos de cada uma das partes, dentro de estudos prévios de viabilidade técnica e econômica); indicação de uma equipe para acompanhar a condução dos negócios vinculados à prestação do serviço público a fim de preservar a inovação e manutenção, com destaque, inclusive para os aspectos socioeconômicos envolvidos; preservar uma interface entre os setores público e privado, em articulação com órgãos e entidades setoriais.

Um outro importante elemento dentro deste estudo é que a SPE poderá adotar tanto o modelo da concessão patrocinada (onde será considerado para efeito de montagem do projeto os recursos provenientes da própria tarifa cobrada em face dos usuários) como também a concessão administrativa onde o Poder Público “*patrocina*” e remunera a concessão em sua integralidade.

Como a Lei Federal menciona a existência de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privada – conhecido como FGP, que tem como missão o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, estaduais, distritais e municipais (artigo 16 da Lei n.º 11.079/2004) entende-se que essa poderia ser uma fonte de custeio – suplementar - dos Entes Federativos posto que o serviço público, por si só, também gera valor agregado e tem entrada de receitas pelo pagamento das tarifas.

Outro interessante benefício deste dispositivo legal diz respeito à tipologia normativa para atribuir e quantificar os riscos envolvidos neste modelo de pactuação, inclusive no tocante ao equilíbrio econômico-financeiro.

#### **4 A CULTURA DA INOVAÇÃO ATRELADA À MÉTRICA DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL ENVOLVENDO O SERVIÇO PÚBLICO, REFERENCIAIS E CONCEITOS RELACIONADOS AO CAMPO DA TECNOLOGIA E DA INOVAÇÃO, CASOS EMBLEMÁTICOS EM AÇÕES JUDICIAIS E A POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE UM FUNDO DE INVESTIMENTO E DE UMA ESCOLA SUPERIOR SOBRE A TEMÁTICA**

O ser humano, normalmente, busca uma sensação de segurança através da manutenção diária de suas rotinas e hábitos; é o caminho natural, tanto em relação à vida privada como no ambiente laboral.

Infelizmente, em diversas situações, as circunstâncias, as pessoas, os recursos e os planos sofrem bruscas mudanças. As empresas possuem traços semelhantes, muitas sociedades empresariais enfrentam os pesados processos de recuperação e falência em virtude de decisões equivocadas ou por alterações que aconteceram no próprio mercado sem que elas pudessem evitar.

Diante da imprevisibilidade dos eventos vinculados à atividade empresarial, a Ciência Jurídica buscou estruturar a sua Legislação sobre Recuperação e Falência Empresarial de modo a conseguir solucionar e resolver os casos concretos sob processamento perante o Poder Judiciário.

Felizmente, várias empresas conseguiram solucionar seus problemas, dentre eles, o caso da maior fabricante de rodas de automóveis do Brasil - “Mangels” – relatado, com destaque, em reportagem do Consultor Jurídico sob o título *Volta Por Cima – Cresce número de empresas que encerram recuperação judicial com sucesso em SP* (Viapiana, 2022).

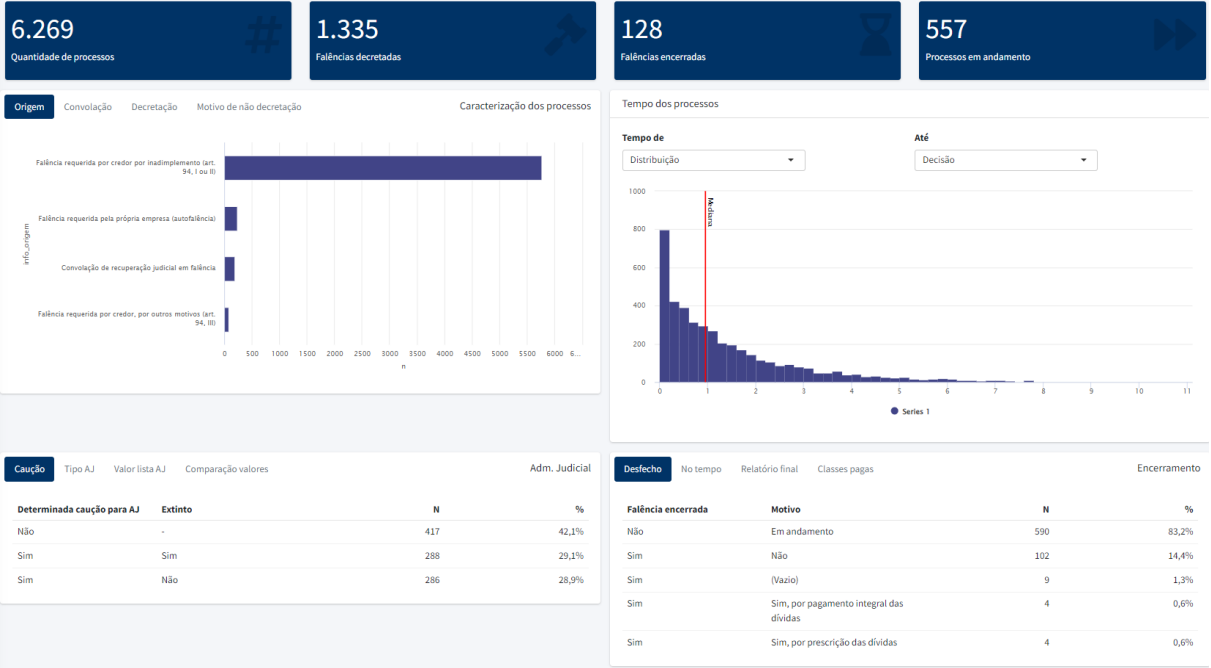
A reportagem menciona ainda as conclusões do Observatório das Falências.:

O observatório da insolvência é uma iniciativa do Núcleo de Estudos de Processos de Insolvência - NEPI da PUC-SP e da Associação Brasileira de Jurimetria – ABJ e tem o objetivo de levantar e analisar dados a respeito das empresas em crise que se dirigem ao Poder Judiciário para viabilizar meios de recuperação ou, em último caso, para serem liquidadas (Nunes, 2022).

Segundo os dados estatísticos apresentados na Fase 3 (Figura 04), correspondentes ao período pós-pandemia, fica cristalina a percepção sobre um

espaço de possibilidades, objetivando ampliar modelos de sucesso (Associação Brasileira de Jurimetria, 2023).

Figura 04 – Demonstrativo gráfico da quantidade de Ações Judiciais no Brasil



Fonte: <https://abjur.shinyapps.io/obsFase3/>.

Em decorrência deste cenário, buscou-se na seara educacional a utilização de um conceito muito difundido naquela área de conhecimento e, pouquíssimo aplicado no segmento jurídico, o conceito da “transversalidade”:

O conceito de transversalidade surgiu no contexto dos movimentos de renovação pedagógica, quando os teóricos conceberam que é necessário redefinir o que se entende por aprendizagem e repensar também os conteúdos que se ensinam aos alunos. A partir da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, foram definidos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) que, por sua vez, orientam para a aplicação da transversalidade. **No âmbito dos PCNs, a transversalidade diz respeito à possibilidade de se estabelecer, na prática educativa, uma relação entre aprender conhecimentos teoricamente sistematizados (aprender sobre a realidade) e as questões da vida real e de sua transformação (aprender na realidade e da realidade).** Não se trata de trabalhá-los paralelamente, mas de trazer para os conteúdos e para a metodologia da área a perspectiva dos temas. Dessa forma, os PCNs sugerem alguns “temas transversais” que correspondem a questões importantes, urgentes e presentes sob várias formas na vida cotidiana: Ética, Saúde, Meio Ambiente, Orientação Sexual, Trabalho e Consumo e Pluralidade Cultural (Menezes; Santos, 2001, p. 77, grifos nossos).

A transversalidade se mostra útil em virtude de aflorar dos grandes casos – em que existe a prestação de serviços públicos – uma encruzilhada de como o Estado (Entes da Federação) poderá (e deverá) se comportar. Assim, é razoável contemplar a possibilidade da transversalidade dos elementos de inovação & tecnologia em prol da ciência jurídica.

Desta forma, a criação da Sociedade de Credores – com formatação de SPE – e tendo uma participação do Estado - encontra-se arraigada aos comandos dos artigos 50, inciso X, da Lei n.º 11.101 de 9 de fevereiro de 2005 combinado ao artigo 5ª da Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e vem marcada pelos conceitos de indissociabilidade, interconexão e indivisibilidade.

Torna-se necessário criar esse espaço – **esse ecossistema de inovação** – e agregar ao seu território uma segurança jurídica proveniente da legislação vigente, permitindo que arranjos institucionais objetivando melhorias neste segmento de infraestrutura - normalmente vinculado aos serviços públicos – concretamente aconteçam, fortalecendo os mecanismos de recuperação empresarial, em paralelo ao fomento de soluções científicas e tecnológicas nos serviços públicos existentes.

O momento atual, com a divulgação pela Organização das Nações Unidas (ONU) dos objetivos fixados na Agenda 2030, devem servir de trampolim para os avanços no direito brasileiro, mesmo porque esse modelo não é encontrado – no formato ora sugerido – facilmente em outras legislações – justamente porque em se tratando de um segmento (empresarial) cético e pragmático, poucas são as aberturas para mudanças.

O entrelaçamento das normas, com a chancela do Judiciário e do Ministério Público, combinada à adesão formal dos Entes da Federação (somente aos que tenham créditos envolvidos) poderá ser uma receita tanto para o mercado nacional como também para o internacional.

Um exemplo concreto deste ecossistema de inovação foi a edição do decreto do Estado de São Paulo sob o n. 67.759, de 20 de junho de 2023, que institui o procedimento de análise e o aproveitamento de estudos confeccionados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública; conforme os dispositivos daquele regramento haverá detalhamento da problematização - indicação dos gargalos, obstáculos, inclusive desafios potenciais ou concretos; cabendo aos interessados, normalmente vinculados à iniciativa privada, apresentar proposta, ainda

que de natureza preliminar, mas com elementos indicadores da viabilidade econômica, jurídica e técnica.

O Governo Federal também tem dispositivo normativo (decreto federal) similar, a nomenclatura do regramento da União tem distinção com o quanto fixado no Estado de São Paulo, mas verifica-se que o objetivo é o mesmo: “apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública” Decreto n. 8.428, de 2 de abril de 2015, em 2019 foi editado o Decreto 10.104, de 6 de novembro de 2019, foi permitido também a rubrica relativa à desestatização de empresas, num movimento de liberalismo da economia e da participação privada naquelas estruturas 100% (por cento) controladas pelos Entes da Federação.

Outro interessante ponto indicativo da valorização do ecossistema de inovação no campo do Poder Executivo é o decreto federal n. 11.738 de 18 de outubro de 2023, que criou o PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional, que originou um canal de diálogo com os Poderes Judiciário e Poder Legislativo, permitindo que o Presidente do Comitê Gestor faça um convite para que estes Poderes participem, ativamente, das deliberações daquela unidade administrativa.

#### 4.1 CONCEITOS E REFERENCIAIS PROMOTORES DE INOVAÇÃO SOB A ESTRUTURAÇÃO DE UM MODELO HÍBRIDO ENTRE O SEGMENTO PRIVADO (CREDORES) COM O PÚBLICO (ENTES DA FEDERAÇÃO)

Neste trabalho acadêmico, considerando que a inovação é um referencial importante, é necessário que o intérprete tenha um pequeno dicionário especializado para acompanhar as ideias aqui encartadas, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), ao promover a Primeira Revisão da Política de Inovação em 16 de dezembro de 2021 (IPT, 2022) consolidou várias expressões interessantes que podem ser utilizadas, por exemplo:

**Agentes de Fomento** – “Órgão ou Instituição de Natureza Pública ou Privada que tem entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnológica e da inovação”

A grande maioria dos Entes da Federação dispõe de unidades de tecnologia e inovação, normalmente são eles que tomam a frente das iniciativas dentro deste



campo. Neste trabalho, consideram-se os Agentes de Fomento apenas os Entes da Federação, mas não existe empecilho para que sejam feitas mudanças dentro desta concepção, principalmente porque as leis não criaram um impedimento expresso neste sentido, ao contrário, o fomento à pesquisa tecnológica é bem-vindo e consagrado no próprio texto constitucional.

**Ambientes Promotores da Inovação** – “Espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo que constituem ambientes característicos da economia baseada no conhecimento e na articulação de empresas, de diferentes níveis de governo”.

No caso estudado, o “ambiente promotor da inovação” será o próprio Juízo Recuperacional, virá dele a força e a segurança necessárias não só para que os credores se sintam confortáveis para impulsionar a criação da Sociedade de Credores, como também para legitimar a presença Estatal, afastando eventuais alegações ou interesses meramente políticos ou ideológicos.

**Ecossistemas de Inovação** – “Espaços que agregam infraestrutura e arranjos institucionais e culturais que atraem empreendedores e recursos financeiros, constituindo lugares que potencializam o desenvolvimento da sociedade do conhecimento”.

Na seara jurídica falta um espaço institucional onde arranjos institucionais aconteçam; normalmente o Poder Judiciário é refratário a movimentos desta natureza porque faltam referenciais junto aos Centros de Comando dos respectivos Tribunais; a ideia é que a Presidência, o Órgão Especial e a Corregedoria Geral entendam qual é a dinâmica e, ativamente, acompanhem os casos que serão submetidos a este modelo.

**Consórcio Empresarial:** Associação de Companhias, ou qualquer outra sociedade, sob o mesmo controle ou não, que não perdem suas personalidades jurídicas próprias e não constituem uma nova pessoa jurídica, formalizada para executar determinado empreendimento, geralmente de grande vulto ou de custo muito elevado, exigindo para sua execução conhecimento técnico especializado e instrumental técnico de alto padrão, conforme previsto na Lei Federal n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

O Consórcio Empresarial seria uma ótima sugestão para apresentar aos Credores pois tem uma modelagem simples e direta. Na verdade, a Sociedade de Propósito Específico terá um pouco deste DNA em sua concepção, evidentemente

com a participação do Estado não há que se falar em “consórcio empresarial puro sangue”.

**Projeto de Inovação:** Projetos que consistem no planejamento e execução de ideias transformadoras, de alto risco tecnológico, almejando inovação radical ou incremental de produtos, processos ou serviços capazes de gerarem vantagens competitivas as empresas brasileiras, a melhoria das condições de vida da população e a sustentabilidade socioeconômico e ambiental do país.

Os credores poderão trazer um novo olhar sob o modelo desenvolvido na concessão/permissão do serviço público e, com isso, apresentar projetos de inovação ventilando práticas que normalmente poderão ser aprimoradas e melhoradas.

**Projeto de Capacitação** – “Projetos que têm por objetivo fomentar novos produtos e serviços”

O projeto de capacitação é um instrumento interessante para o aprimoramento dos trabalhos que serão executados pela SPE com participação Estatal.

**Venture Builder:** Modelo de operação das organizações que atuam com inovação aberta com a finalidade de alavancar startups/projetos, recursos próprios, compartilhando infraestrutura, *know-how*, para apoio no desenvolvimento de negócios e capacitação dos recursos humanos, dentre outros, suportes e quando aplicável, aporte financeiro.

O capital sempre será, alegremente, recebido dentro deste modelo, mesmo que seja por via transversa, em regime de parceria com os credores que irão participar da Sociedade de Credores com participação Estatal.

Todos estes conceitos e referenciais são sempre regidos pelo princípio constitucional da eficiência, fundamentado no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil, preceito determinante para estabelecer aos Entes da Federação (gestores da Administração Pública) a permanente busca pela real e efetiva eficiência na prestação de serviços e na utilização dos recursos públicos, com o objetivo de proporcionar o melhor atendimento possível aos cidadãos e otimizar os resultados alcançados.

A sugestão proposta é que a Administração Pública atue de maneira eficaz, econômica e ágil, buscando sempre o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, mesmo porque os gestores públicos devem observar os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), a qual exige que os recursos públicos sejam aplicados de maneira responsável, transparente e eficiente.

Destacando, ainda, a própria Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 14.133/2021) no setor público; válida a transparência, a competitividade e a própria eficiência, como denominadores comuns em todas as contratações de obras e serviços, elementos cruciais para evitar desvios e assegurar a utilização adequada dos recursos públicos.

Assim, o Princípio da Eficiência, consolidado no texto da Lei Suprema Brasileira, por força da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, remete: “[...] a ideia do Estado mínimo, cujo controle e modelo de gestão se pautem, de maneira próxima, pelos padrões de eficiência do setor privado, em que impera a rapidez, a ausência de desperdício, o rendimento” (Capez, 2023, p. 70). Somente um Estado Ágil e eficiente, com roupagem proativa, poderá assumir a direção deste arcabouço, permitindo viabilizar alternativas inovadoras dentro de um escopo comum, qual seja, a excelência do serviço público.

A doutrina de Odete Medauar, transcrita a seguir, é pertinente:

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, o descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções (Medauar, 1999, p. 145).

**Núcleo de Inovação Tecnológica (NITs)** - é uma figura jurídica criada pela Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, é um ponto de apoio para o desenvolvimento dos projetos e pode ser concebido como órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta; também admite a formatação de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos (artigo 2, inciso V, da Lei n.º 10.973/2004). Seria um interessante canal de contato para que entidades da Iniciativa Privada, do tipo FIESP, viessem a participar deste modelo, como também e, principalmente, servisse de “ponte” para aproximar as duas áreas (pública e privada).

**A Subvenção Econômica, o Bônus Tecnológico e Encomenda Tecnológica, Fundos de Investimento e Fundos de Participação** são formas de se obter e levantar recursos financeiros para “estímulo à inovação”, nos termos do artigo 19 da Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que se materializam por Termo de Outorga, Convênio, Contrato, Acordo de Parceria ou Instrumento Jurídico Assemelhado, dentre outros (vide: artigo 9ª da respectiva lei – incluído pela Norma n.º

13.243, de 2016). O leque de instrumentos é amplo para que sejam implementados e concretizados os aportes a SPE com Participação Estatal. Essa multiplicidade de formas de subvenção econômica é uma forte demonstração de como o Estado Brasileiro buscou fomentar a Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil por meio destas normatizações.

O **Termo de Outorga** envolve um modelo jurídico concebido para os casos em que estiver presente a transferência de tecnologia dentro de uma concepção aberta, porque a própria SPE dos Credores com Participação Estatal ao ter acesso ao plantel tecnológico do grupo econômico ou da empresa em processo de Recuperação Judicial poderá se valer desta ferramenta para estabelecer uma forma de remuneração.

**Acordo de Parceria para PD&I** - esta figura jurídica objetiva abarcar as situações onde haverá atividades – conjuntas - de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo (dentro de uma seara ampla); o instrumento jurídico previsto na Lei é apto a dar liga entre o Estado e a SPE dos Credores nos casos onde não houver a possibilidade de participação societária, ou mesmo que exista, não aconteça nenhum aporte pelo ingresso do Ente da Federação na sociedade, este Acordo de Parceria para PD&I é uma carta coringa para ser usada com objetivo de destravar eventuais pontos de discórdia no projeto, neste caso, como foi dito, não haverá a transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado.

**Convênio para PD&I** - é um clássico modelo de parcerias entre o Poder Público e o Privado em que o desenho é simples e não demanda muitas novidades, exceto pelo fato que o Convênio para PD&I poderá ser feito por meio de processo seletivo simplificado, não havendo amarras relacionadas aos parâmetros tradicionais, evidentemente, o plano de trabalho deverá ter bem delimitadas as metas da SPE, o valor total envolvido, bem como a forma de cumprimento - cronograma.

A questão orçamentária também ficaria resolvida porque o parágrafo quinto do artigo 167 da Constituição Federal, assim redigido, permite que se façam aportes em favor da opção ora ventilada (SPE com participação de credores e do Estado):

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no

inciso VI deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) (grifos nossos).

Todas as configurações anteriormente indicadas facilitam a formatação do modelo sugerido porque, como visto, em sua grande maioria, os tipos normativos são amplos e gerais.

#### 4.2 QUESTÕES RELATIVAS A ALGUNS CASOS EMBLEMÁTICOS TRATADOS PELAS CORTES BRASILEIRAS

Existem vários casos emblemáticos sobre o presente tema, mas como já dizia um velho futebolista, dentro de um bordão popular ligado ao mundo do futebol, “é muito fácil ser juiz em lance de replay”. Evidentemente, não se pode querer interpretar decisões ou questionar soluções que foram escolhidas para resolver situações já consumadas; o que se pretende, como elemento para esta pesquisa, é apenas examinar as consequências e as repercussões das decisões tomadas pelos operadores de direito à época.

O primeiro caso envolve a Recuperação Judicial do Grupo Light S.A. Em 10 de abril de 2023, a Light S/A; a Light Serviço de Eletricidade S.A.; a Light Energia S.A. e a Lajes Energia S.A., ingressaram com “tutela cautelar” de natureza antecedente para:

[...] a manutenção indene de serviço público de fornecimento de energia elétrica no estado do Rio de Janeiro, o que passa (i) pelo afastamento dos efeitos de cláusulas que preveem a aceleração de obrigações previstas em instrumentos financeiros celebrados pelo Grupo Light com as Requeridas; (ii) pela readequação temporal de tais obrigações; bem como (iii) pela realização de procedimento de negociação mediada entre as partes, de modo coletivo, tudo para, ao final garantir a continuidade de um serviço público essencial prestado à população fluminense (f. 5 da petição inicial, processo n.º 0843430-58.2023.8.19.0001 – 3ª Vara Empresarial da Comarca da Capital – Rio de Janeiro - RJ)

[foi dito ainda que]:

O objetivo final de toda concessão de serviço público é sempre zelar pela qualidade daquilo que é entregue ao consumidor final. Na busca por essa finalidade, a legislação específica sempre volta seus esforços à manutenção do serviço prestado, em primeiro lugar. A Lei n.º 12.767/2012 é exemplo dessa realidade, sobrepondo o interesse público ao privado, de forma a evitar justamente o comprometimento da operacionalização e continuidade da prestação do serviço público. [...]. (f. 20 da petição inicial).

O juízo da 3ª Vara Empresarial da Comarca da Capital (RJ) de maneira sensata, deferiu a medida pleiteada (decisão de fls. 5351 e seguintes), destacando-se os seguintes trechos daquele veredito:

[...] Por outro lado, o que se vislumbra é uma conduta preventiva, por parte das requerentes, para solução de um estado de pré-crise econômica financeira e, corretamente, buscar, de forma antecipada, a preservação da empresa e de seu fim social, mantendo a continuidade do serviço essencialíssimo para a sociedade carioca. Cabe destacar que a Lei n.º 11.101/05, alterada pela Lei n.º 14.112/20, incluiu no ordenamento jurídico um capítulo específico regulando a presente situação fática narrada na inicial, tutelando as empresas em situação de pré-crise financeira e econômica [...]

Um dos dilemas deste caso dizia respeito à superação da proibição fixada do artigo 18 da Lei n.º 12.767/2012: “Não se aplicam às concessionárias de serviços públicos de energia os regimes de recuperação judicial e extrajudicial previstos na Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, salvo, posteriormente à extinção da concessão” (no bojo do processo nº 084343058.2023.8.19.0001 – TJ/RJ); (Rio de Janeiro, 2023).

O professor Gustavo Binenbojm, em seu parecer técnico, documento 20 – juntado àqueles autos – n.º 54183876, mencionou:

O Poder Concedente (a União) conforme o art. 21, inciso XII, b, da Constituição, representada pela ANEE, conforme lei, segundo os artigos 5º, 12 e 13 (da Lei n.º 12.767/2012) “...Art. 5º O poder concedente, por intermédio da Aneel, poderá intervir na concessão de serviço público de energia elétrica, com o fim de assegurar sua prestação adequada e o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. (...)” “Art. 12. Os acionistas da concessionária de serviço público de energia elétrica sob intervenção terão o prazo de 60 (sessenta) dias, contado do ato que a determinou, para apresentar à Aneel um plano de recuperação e correção das falhas e transgressões que ensejaram a intervenção, contendo, no mínimo: I - discriminação pormenorizada dos meios de recuperação a serem empregados; II - demonstração de sua viabilidade econômico-financeira; III - proposta de regime excepcional de sanções regulatórias para o período de recuperação; e IV - prazo necessário para o alcance dos objetivos, que não poderá ultrapassar o termo final da concessão. § 1º A adoção de qualquer meio de recuperação não prejudica as garantias da Fazenda Pública aplicáveis à cobrança dos seus créditos nem altera as definições referentes a responsabilidade civil, comercial ou tributária, em especial no que se refere à aplicação do art. 133 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. § 2º (Revogado pela Lei n.º 12.839, de 2013)” “Art. 13. O deferimento pela Aneel do plano de recuperação e correção das falhas e transgressões cessará a intervenção, devendo a concessionária: I - apresentar certidão de regularidade fiscal com a Fazenda Federal e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias; e II - enviar trimestralmente à Aneel relatório sobre o cumprimento do plano de recuperação e correção das falhas e transgressões... Esse seria itinerário válido para fins de preservação da função social da empresa concessionária de energia elétrica (volume 5) (Light, 2024).

Segundo o relatório do Administrador Judicial, Gustavo Banho Licks (id. 58279881 - p. 59), os créditos elencados na recuperação judicial, em moeda nacional, foram da ordem de: R\$ 7.506.089.910,42 (sete bilhões, quinhentos e seis milhões, oitenta e nove mil, novecentos e dez reais e quarenta e dois centavos e os valores em moeda estrangeira (dólar norte-americano) no montante total de R\$ 648.317.275,12 (seiscentos e quarenta e oito milhões, trezentos e dezessete mil, duzentos e setenta e cinco dólares norte-americanos e doze cents) (Light, 2024).

O ponto focal neste caso se volta para a possibilidade (ou não) de ser validado o acolhimento da pretensão - em favor de um Grupo Econômico que controla 3 (três) concessionárias prestadoras de serviço público - à princípio, impedidas, nos termos do artigo 18 da Lei n.º 12.767, de 28 de dezembro de 2012, de se candidatarem à Recuperação Judicial - principalmente, quando se traz à colação o seguinte julgado do Poder Judiciário brasileiro:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DA EMPRESA QUE NÃO SE SOBREPÕE AO DISPOSTO NA LEI N.º 12.767/2012. A recuperação judicial objetiva ensejar que o devedor supere situação de crise econômico-financeira, com vista à preservação da empresa, sua função social e estímulo à atividade econômica.... Contudo, desde a entrada em vigor da Medida Provisória 577/2012, convertida na Lei n.º 12.767/2012, há vedação para a concessão de recuperação judicial às concessionárias de serviço público de energia elétrica, sujeitando-se as mesmas apenas ao regime de intervenção pela ANEEL. Não há como tornar ineficaz a norma que expressamente nega a concessão de recuperação judicial às concessionárias de serviço público de energia elétrica, uma vez o legislador optou por tratamento específico sobre o tema. [Conhecimento e provimento do recurso] (Rio de Janeiro, 2017).

Essa posição (adotada pela Justiça do Estado do Rio de Janeiro) não é uma novidade, inclusive, outros casos (pretéritos) seguiram neste mesmo sentido, tendo como autores sociedades do segmento de energia elétrica.

Em um caso desta magnitude, observa-se que o Magistrado Singular, com bom senso e razoabilidade, ponderou no sentido de proteger e assegurar a continuidade dos serviços públicos relacionados ao fornecimento de energia elétrica.

Inclusive, como citado pelos pareceristas que atuaram nos autos da ação da Light, a Manifestação Legislativa (sob o nº. 38 de 2012) de autoria do então senador Romero Jucá do Estado de Roraima/RR, apresentada na Comissão Mista do Congresso Nacional, nos autos do Projeto de Lei de Conversão n.º 29 de 2012 (BRASIL, 2012) oriundo da Medida Provisória nº. 577 de 2012 (transformada na Lei

nº. 12.767/2012) consignou-se que a finalidade daquela normativa, justamente, seria a de estabelecer uma ponte jurídica (estruturada) no sentido de garantir a prestação - ininterrupta - dos serviços de energia elétrica.

Tal opção legislativa faz sentido, imagine a repercussão negativa (bem como os efeitos nefastos) numa eventual falência, principalmente se for considerada a ruptura do fornecimento de energia, serviço vital (eletricidade) em várias cidades do Estado do Rio de Janeiro.

Observa-se que a construção legislativa (anteriormente citada) foi entabulada a fim de assegurar a continuidade da prestação de serviços públicos de energia elétrica. O interesse dos usuários (e o próprio interesse público interconectado) deve prevalecer e ser mandatário nestes casos.

Interessante lembrar que a Lei n.º 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995, ao dispor sobre o *Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos* (deu concretude ao fixado no artigo 175 da Constituição Federal) estabelecendo que:

Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (parágrafo primeiro do artigo 6º).

Além disso, como foi dito pelo juiz de direito responsável pelo processo:

1. A atividade de prestar serviços de energia elétrica é essencial e não pode ser interrompida. 2 Por isso, a teleologia normativa de assegurar a continuidade da prestação dos serviços de energia, sintetizado no princípio da continuidade do serviço público (art. 6º, § 1º, da Lei n.º 8.987/1995), determina o conteúdo das normas conformadoras do regime jurídico da concessão de energia elétrica, os quais, por isso, constituem meio em relação ao fim constitucionalmente almejado. Para o exercício da atividade de prestação de serviços públicos de energia elétrica, a concessionária necessita utilizar um conjunto de bens que constituem a infraestrutura elétrica (p. ex., o cabeamento e os transformadores para a distribuição de energia), os bens instrumentais ao exercício dessa atividade (p. ex., automóveis para deslocar equipes e ferramentas) e os fluxos de receitas e demais direitos emergentes da atividade desenvolvida.

Os credores não aceitaram bem essa ideia e apresentaram manifestações, por diversos escritórios (de grande prestígio e altíssima qualidade) em termos semelhantes, com destaque para as palavras do escritório do Jurista Sergio Bermudes, assim registradas:



A pergunta que se faz diante disso é: até onde deve o Poder Judiciário ir; até que ponto é justificável que ele subverta e ignore todas as regras do sistema de insolvência brasileiro – e mais especificamente das distribuidoras e geradoras de energia elétrica – para resolver um problema sem dúvida grave, mas cuja solução não lhe cabe. Qual o risco será criado, com esse precedente gravíssimo, para o setor elétrico brasileiro e para o crédito de um modo geral? É evidente que, ao apresentar um pedido de tutela de urgência dessa natureza, para resolver questões que são na verdade regulatórias e dependem de decisões do Poder Concedente e da agência reguladora, o Grupo Light está, **talvez por falta de opção melhor, transferindo para o colo do Poder Judiciário a responsabilidade de resolver a questão** (grifos nossos) num 54749737 pág. 2 – do processo judicial (Light, 2024).

Entre idas e vindas, o curso da ação ainda não chegou ao seu termo final, sendo certo que até mesmo a prorrogação do pedido de *stay period* pelo prazo de 180 dias, contados a partir do dia 12 de outubro de 2023, foi deferida pelo juízo da causa (Furlan; Maoya, 2023).

Em dezoito de junho de 2024, o magistrado Luis Alberto Carvalho Alves, titular da 3º (terceira) vara empresarial da comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do processo sob o n. 0843430-58.2023.8.19.0001, concedeu a recuperação judicial da sociedade Light S/A mas indeferiu a proteção às concessionárias Light SEsa e Light Energia, sob o argumento central de que os credores (concurais) tiveram seus créditos novados, com a homologação do novo plano de recuperação, apresentado em 18 de maio de 2024 (petição registrada no processo sob o n. 0843430-58.2023.8.19.0001) (Light, 2024).

Verifica-se no novo plano de recuperação, supramencionado, em diversos pontos, inclusive no seu item 4.3.1. que debêntures serão emitidas, no montante de dois bilhões e duzentos milhões de reais, nos termos o item 4.7, com base em ações e na previsão de renovação do contrato de concessão relativamente à renovação da concessão de titularidade da Light Serviços de Eletricidade S.A. (“Light SESA”) objeto do “Contrato de Concessão de Serviços Públicos de Energia Elétrica n.º 001/96” (“Contrato de Concessão”) celebrado entre a Light SESA e a União Federal, em 4 de junho de 1996.

A recuperação da Holding permitiria uma manobra desta envergadura. Em se tratando de um instrumento de concessão vinculado à outra pessoa jurídica que não está em recuperação judicial, até porque a lei, expressamente, proíbe tal manobra.

Nesta lide, cedo ou tarde, será necessário enfrentar uma questão central relativa à proibição esculpida no artigo 18 da Lei n.º 12.767/2012.

Não há pretensão de antecipar prognósticos, em se tratando de um assunto “sub judice” seria leviano e irresponsável, mas uma coisa é certa, uma SPE - Empresa de Credores Com Participação Estatal poderia ser o caminho para o sucesso, sem que a determinante legal expressa restasse comprometida no que diz respeito ao seu conteúdo porque a sociedade de credores, com seu CNPJ liberado seria uma espécie de sócia do negócio com a participação do próprio titular do serviço público, esse sim titular absoluto da distribuição e transmissão de energia elétrica por força de imposição constitucional.

Essa nova empresa receberia – por delegação do próprio Ente da Federação – autorização excepcional, com anuência da empresa detentora da concessão de, em conjunto, assumir a missão de gerir o serviço público dentro de um cenário onde só a Sociedade detentora do controle acionário do Grupo assumiria os encargos da RE, fazendo um acordo de acionistas para validar o elo com a SPE, pacto validado pelo Judiciário e pelo Ministério Público. Com esta fórmula todos ganham, principalmente a população.

Um outro caso envolve a Recuperação Judicial n.º 1080871-98.2017.8.26.0100, em tramitação perante a 1ª Vara de Falências do Foro Central da Comarca de São Paulo-SP, tendo como recuperanda o Conglomerado capitaneado pela Heber Participações S/A – Grupo Heber (e outras), a grande celeuma aqui diz respeito à extensão da consolidação substancial e suas eventuais implicações dentro de um complexo e intricado grupo empresarial, até que ponto é possível a reorganização dentro de variantes que não são consenso entre grandes credores.

A Holding Controladora é um forte conglomerado de infraestrutura e concessões de rodovias e saneamento, sob sua responsabilidade encontra-se a construção do trecho leste do Rodoanel, que percorre seis municípios no entorno da Capital do Estado de São Paulo, as cidades de: Ribeirão Pires, Mauá, Suzano, Poá, Itaquaquecetuba e Arujá; outra vertente empresarial diz respeito à empresa de águas do Município de Itu/SP, Aguás de Itú Gestão Empresarial SA, que sofreu os impactos da crise hídrica em São Paulo no ano de 2014, além de terem sido congeladas as possibilidades de reajuste de suas tarifas de água e esgoto (essas informações estão na petição inicial do processo, apresentadas pelo escritório Thomaz Bastos, Waisberg e Kurzweil advogados (Administradora Judicial Consórcio Bdopro, 2023).

O ponto central da discussão jurídica é solucionar de maneira satisfatória (para os credores) como se dará a reestruturação de todas as empresas em processo de recuperação. Como já foi dito no início deste capítulo, a matéria se encontra *sub judice*, sendo certo que vários credores se rebelaram diante do plano de recuperação apresentado neste caso.

Neste cenário, onde há evidente interesse público de uma boa solução para esta recuperação judicial, notadamente porque o Rodoanel é peça-chave no desenvolvimento de todo o Brasil, transformou-se em uma alça vital de acesso não só para a Capital do Estado, como ponto de integração entre o litoral e o interior do Estado de São Paulo, bem como via preferencial para o escoamento de toda produção nacional (para o mercado externo) via porto de Santos/SP.

Repete-se a indagação, será que uma SPE formada pelos Credores, com participação Estatal, não seria uma jornada segura para resolução deste imbróglio? O risco de efeitos colaterais inadequados, bem como atrasos nos cronogramas de finalização dos trabalhos de infraestrutura viária não são elementos fortes o bastante para justificar a adoção de uma medida extraordinária?

A situação da Construtora Delta, processo de recuperação que teve como administrador judicial a consultoria internacional Deloitte Touche Tohmatsu Consultores Ltda., também merece atenção e pode ser aqui rememorada (processo perante a 5ª Vara Empresarial da Capital do Rio de Janeiro – autos sob o n.º 0214515-34.2012.8.19.000) (DELTA CITRUS; GÜBEL, 2018) conforme se vê nos autos do processo, em especial na decisão que deferiu a recuperação:

No espaço em que o Plano trata de 'Reorganização das Empresas em Recuperação' (fls. 3311), dois pontos estão a despertar mais de perto a minha atenção. Refiro ao disposto nos itens 5.4.2 (Criação de Empresa Subsidiária - fls. 3.328) e 5.4.3 (Eventual Criação de Unidade Produtiva Isolada fls. 3.331). A criação de empresa subsidiária, podemos dizer tratar-se de medida que se insere entre os meios de Recuperação Judicial, assim previstos no inciso II do artigo 50 da Lei n.º 11.101/2005, sendo um típico instituto do direito societário, com expressa disciplinação no artigo 251 da Lei nº 6.404/1976. No campo das recuperações judiciais chega mesmo a constituir cláusula usual, utilizada nos Planos com muita frequência. De ver, a cláusula 5.4.2.1 trata da criação da pessoa jurídica correspondente, dispondo sobre a sua estruturação, patrimonial e administrativa, a ser provida à custa das recuperandas, que fornecerão à nova empresa parte de seu patrimônio, para formação de seu capital social, o quadro de pessoal, atestados técnicos e outros contratos de prestação de serviços em andamento na Região Sul e no Estado de São Paulo, tudo cuidadosamente especificado nos anexos 5.4.2 - A a C, com a objetividade necessária. Essa cláusula traz uma grande virtude, porquanto não só vai gerar uma nova

empresa do ramo, com know how reconhecido, limpa, enxuta, idônea, reunindo todas as condições para atuar no mercado das construções com êxito. Além do que, como bem-disposto na cláusula 5.4.2.6. (fls. 3330), será ela uma vigorosa sucessora da Delta Construções e demais Recuperandas, respondendo solidariamente, outrossim, como empresa nova, pela dívida total incluída no Plano, convindo destacar que a sucessão terá efeito ´em direitos e obrigações perante os credores concursais e extraconcursais e perante terceiros´. Isso demonstra que, a criação da empresa subsidiária, ao lado do aspecto de legalidade, não cria nenhum risco à inteireza do patrimônio subsistente das recuperandas, considerado sob a ótica de garantia das obrigações incluídas no Plano ou não. Ao contrário, até fortalece a meta de cumprimento integral do Plano (Rio de Janeiro, 2012).

Observa-se que a modelagem apresentada também busca no artigo 50 da Lei n.º 11.101/2005 (inciso II) sua solução. É evidente que o nascimento de uma nova estrutura econômica, com vestes imaculadas e mais alva que a neve, é salutar pois permite o distanciamento de vícios e defeitos que maculam a base estrutural do grupo econômico sequelado. O embrião da mudança estrutural acaba sendo um grande catalizador para a ruptura de padrões contaminados vigentes no modelo anterior.

A Delta, à época, era uma das principais construtoras responsáveis por diversas obras do Programa Governamental Federal denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sua derrocada se deu após ter sido declarada inidônea pela Controladoria Geral da União (CGU).

A solução encontrada para o enfrentamento da crise foi a alienação de parte dos ativos do conglomerado empresarial (antiga Delta) para o *Grupo Espanhol Essentium*, essa manobra permitiu capitalizar a Empresa Técnica Construções (criada após a recuperação judicial – em 2013 – nos termos das diretrizes fixadas na RE). A Empresa Técnica Construções assumiu, por via contratual, uma série de obrigações que foram elencadas no Plano de Recuperação (Revista OE, 2015; Central, Solo, 2015). A matéria foi submetida ao Superior Tribunal de Justiça, via Recurso Especial n.º 1.689.187 – RJ, de relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, sendo certo que a Corte validou a operação que já havia obtido aprovação da justiça carioca e da grande maioria dos credores do Grupo Delta (Brasil, 2016).

Neste caso, o modelo exposto também seria possível, felizmente, no caso concreto, a vinda de um conglomerado transnacional proporcionou um final feliz e permitiu que o interesse público – relacionado às obras da construtora Delta – se mantivesse preservado.

O caso da Concessionária Rodovias do Tietê, processo sob o n.º 1005.820.93.2019.8.26.0526, na comarca de Salto, interior de São Paulo; no começo

do ano de 2009, a Rodovias do Tietê celebrou com o Poder Executivo Paulista a concessão de parte da Rodovia Marechal Rondon (400 km, corredor leste); importante via arterial do Estado, o trecho da estrada sob gestão da Rodovias do Tietê, interliga 25 municípios do interior de São Paulo, atendendo, segundo informações contidas na petição inicial, 2,2 milhões de pessoas, entre Campinas/Piracicaba/Botucatu e Bauru (São Paulo, 2019).

A decisão do Juízo da Primeira Vara de Salto determinou que fosse feita uma “avaliação prévia” a fim de se verificar a real situação financeira do Grupo Econômico, tendo sido designado para tal incumbência a Consultoria Deloitte Touche Tohmatsu, nos termos da decisão de f. 1851-1853.

A Deloitte, em manifestação (f. 2095-2147) esclareceu que a Rodovias do Tietê é uma *joint venture* advinda da união de dois Grupos: Atlantia e Bertin; e Mota-Engil e Novo Banco, que formaram, respectivamente, a AB Concessões e a Lineas Internacional Holding B.V., as duas são as proprietárias da Rodovias do Tietê (dentro deste cenário, as empresas acima citadas são responsáveis por administrar 1.500 km de Rodovias através da Triângulo do Sol, Rodovias das Colinas e Nascentes das Gerais nos Estados de São Paulo e Minas Gerais), indicando o nível de importância desta RE (AB Concessões, 2022).

Um dado interessante deste caso, envolvendo cifra superior a 1 bilhão de reais (sendo que, somente de captação – via emissão de debentures – o valor originário – alcançou 1.065 bilhões) foi a questão relacionada a posição da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), peça-chave para que o Plano de Recuperação fosse validado nos termos da sua cláusula 6.9:

Aprovações Necessárias. O Plano entrará em vigor na Data da Homologação Judicial do Plano, desde que já obtida a Aprovação ARTESP. Caso a Homologação Judicial do Plano ocorra antes da obtenção da Aprovação ARTESP, o Plano passará a vigorar tão logo seja obtida tal aprovação, o que deverá ocorrer dentro dos prazos previstos na Cláusula 6.10. 6.10. Condição Resolutiva – Não Aprovação ARTESP. A não verificação da Aprovação ARTESP até 220 (duzentos e vinte) dias a contar da data de assinatura do Contrato de Compra e Venda (Anexo3.8.) ou 150 (cento e cinquenta) dias a contar da Data de Homologação Judicial do Plano, o que ocorrer primeiro, acarretará a resolução automática do Plano e de suas estipulações, com a consequente manutenção e/ou reconstituição dos direitos e garantias dos Credores nas condições originalmente contratadas, como se o Plano não tivesse sido aprovado”.<sup>3</sup> O termo de adesão foi firmado pelo Agente Fiduciário na qualidade de representante dos debenturistas não dissidentes da 1ª Emissão de Debêntures da Concessionária, detentores de crédito no

valor de R\$ 1.379.704.906,60, representativo de 82,2% dos créditos sujeitos à Recuperação. Comprovada, portanto, a aprovação da maioria simples dos créditos sujeitos (São Paulo, 2019).

Em 05 de outubro de 2023, a manifestação dos advogados do Grupo em Recuperação às f. 9575 (São Paulo, 2019) informava que:

Apesar de as negociações estarem em estado avançado e de haver expectativa de que sua conclusão ocorra em breve, ainda não há indicação de data para que a Aprovação ARTESP ocorra. Assim, não obstante o tempo transcorrido desde a homologação judicial do Plano, é necessária a manutenção do trâmite desta Recuperação Judicial até que se possa implementar as previsões contidas no Plano.6. Nesse sentido, a Cláusula 7.6. do Plano aprovado pelos credores e homologado em juízo prevê que a Concessionária somente poderá requerer o encerramento desta Recuperação Judicial quando tiver ocorrido, cumulativamente, (i) a Extinção das Debêntures Existentes; (ii) a Aprovação ARTESP; e (iii) a implementação de todos os atos necessários à Captação de Novos Recursos prevista no Plano.7. Não obstante os esforços da Concessionária, conforme vem sendo informado nestes autos, não foi possível concluir, até o momento, nenhum dos três eventos necessários para o encerramento da Recuperação Judicial, que deverão ocorrer de maneira sucessiva em breve espaço de tempo uma vez obtida a Aprovação ARTESP.8. Assim, de modo a garantir a segurança jurídica necessária à Concessionária e a seus credores até a implementação de todos os atos previstos no Plano, a Concessionária requer se digne V. Exa. de ratificar o quanto disposto na Cláusula 7.6. do Plano, determinando que esta Recuperação Judicial somente será encerrada após a verificação dos eventos ali previstos.

O processo segue com um bom prognóstico (concretizada a chancela da ARTESP) mas, não seria interessante neste modelo, para efeito de tempo e segurança jurídica, a opção da uma SPE com participação do Ente da Federação Estadual?

Todos estes casos representam situações concretas em que seria relevante aplicar este modelo “híbrido”, alvo do cruzamento de duas “espécies” normativas moduladas em momentos anteriores da história jurídica nacional, mas, como já salientando, possíveis de serem agrupadas dentro de um projeto científico.

#### 4.3 A SUGESTÃO DE CRIAÇÃO DA ESCOLA SUPERIOR DA CIÊNCIA FALIMENTAR E RECUPERACIONAL NACIONAL - BRASILEIRA – “ESFREN-BR”, VARIANTES E CONSIDERAÇÕES CONEXAS AO TEMA

O professor Fábio Konder Comparato, em suas aulas na Universidade de São Paulo, defendia a ideia do aperfeiçoamento e a especialização dos profissionais do

direito e das ciências políticas através das “Escolas de Governo”. A Universidade de Harvard (EUA) de forma inovadora, havia inaugurado sua “School of Government” e o resultado foi positivo.

Com apoio político (por ex.: de Luiz Carlos Bresser Pereira) e do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 19, que determinava aos Entes da Federação que criassem suas “Escolas de Governo” para formação e aperfeiçoamento dos servidores, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2024).

Com escopo semelhante, o Poder Judiciário recomendou às Mesas Diretoras do Senado e da Câmara que promulgaram a Emenda Constitucional 45, de 2004, com a criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (as), outras iniciativas, no mesmo sentido, aconteceram, inclusive através da edição de normativa federal ordinária, como por exemplo a Lei n.º 9.628 de 14 de junho de 2000 que criou a Escola do Ministério Público da União conhecida pela sigla ESMPU.

Em se tratando do direito empresarial, verifica-se que este ramo disponibiliza em sua estrutura de conhecimento diversos instrumentos que muitas vezes permanecem adormecidos nas prateleiras, a carta de conforto - *lettere di patronage*, é um exemplo, serve de ponto de partida deste capítulo, e à título de esclarecimento, a carta de conforto diz respeito a uma espécie de correspondência de intenção, ética, moral; expedida em momento anterior à instrumentalização de um negócio jurídico solene, pela qual existe uma postura de honra – de garantidor das obrigações que serão, em ato subsequente, pactuadas.

Esse exemplo mostra a grandeza deste Ramo do Direito que atua sob forte influência de outras ciências, econômicas/ administrativas/ governamentais/ políticas/ sociais/ trabalhistas/ constitucionais. Exatamente por isso, qualquer tema do segmento, direta ou indiretamente, pode ser interconectado a outras ciências.

É importante ressaltar que ninguém ousa desmerecer outras matérias da Ciência Jurídica, o Grandioso Carvalho (do Direito) se ergue no topo do monte mais alto da civilização, gerando sombra e segurança para a humanidade, no entanto, dada a profunda *transnacionalidade* dos conglomerados empresariais atuais, muitos deles prestadores de serviços de telefonia, energia, saneamento, tecnologia, em escala intercontinental, faz-se necessário um esforço redobrado no aperfeiçoamento deste segmento da ciência normativa, trabalhando em prol do fortalecimento da economia,

mesmo porque quando a economia vai bem, as empresas seguem contratando e o País crescendo, todos ganham.

A formatação estrutural das grandes companhias internacionais quase sempre envolvendo: *empresas controladas* – em que uma sociedade detém o maior número de ações/quotas de outra; *empresas filiadas/coligadas* - quando os percentuais envolvidos são superiores a 10% (dez por cento); ou *empresas com simples participação* - quando o acervo de ações ou quotas é inferior a 10% (dez por cento), acaba por “carimbar” a maior parte das sociedades empresarias de médio ou alto porte com um selo global, o dinheiro não tem pátria!

Inclusive, o Brasil, assim como os Estados Unidos (em momento distinto da sua história – mais próximo da década de 30 do século passado – segundo lição de Sunstein e Vermeule (2021), passou por um movimento de “agencificação” do direito administrativo, em virtude da reforma do Estado (no Brasil, ocorrida, com maior intensidade, por volta de 1994 e nos anos subsequentes - fato público e notório - sob o comando do então Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso – 34º Presidente – janeiro de 1995 até janeiro de 2003). Isso mudou e repercutiu no modelo econômico então existente, os grandes *players* do mercado empresarial – vários deles com densidade internacional - foram atraídos para áreas de atuação anteriormente delegadas, com exclusividade, para as empresas públicas nacionais; hoje se têm diversas empresas mundiais desempenhando e ofertando serviços públicos para a população brasileira, não é preciso ir longe para demonstrar isso, os equipamentos celulares e praticamente todas as operadoras de telefonia móvel atuando no Brasil tem seus controles acionários centralizados no exterior.

O movimento em direção ao capital internacional, à época, seguiu comando constitucional. Gilberto Bercovici, em sua obra *Constituição Econômica e Desenvolvimento*, destaca:

Uma das teorias que mais influenciou a elaboração de políticas de desenvolvimento no Brasil foi a Teoria dos Pólos de Crescimento (ou de Desenvolvimento) do francês François Perroux. De acordo com ela, a aparição de uma indústria nova ou o crescimento de uma indústria existente difunde-se, o que faz com que, ao longo de grandes períodos, sejam espelhadas transformações [...] como campos de força (Bercovici, 2005, p. 46).



Seja em relação a Teoria dos Pólos (já consagrada pela ação do tempo) ou mesmo tomando como referencial modelos recentes, por exemplo, o da Economia Solidária, em que o capital é colaborativo, focado em estabelecer uma “distribuição monetária” mais justa perante toda a cadeia produtiva (Bertolotto, 2020) - salientam e dão destaque à necessidade de uma espécie de liderança do Poder Público. Sem adentrar na origem ou fixar um marco inicial, mansa e pacífica é a constatação do alcance e influência que estas correntes de pensamento econômico tiveram na ciência política (em especial os políticos e gestores da máquina administrativa). Os ensinamentos emanados da Doutrina/e da Academia foram determinantes para que o Brasil optasse pelo caminho de migrar os serviços públicos para o mercado, mas com a participação Estatal (por exemplo: Petrobras/Banco do Brasil, etc.).

A análise de estudiosos do nível de Keynes e o pensamento keynesiano como “teoria econômica formulada pelo economista John Maynard Keynes (1883-1946), que defende que deve haver a plena ação do Estado nas políticas econômicas de um país para atingir o pleno emprego e o equilíbrio econômico” (Azevedo, 2020, p. 97) permitiram uma abertura e a estruturação de políticas oficiais em prol do desenvolvimento; o horizonte mostra que soluções sempre passam pelo crivo do Estado/Poder Público (Entes da Federação). Diante desta percepção, é imperiosa para a viabilidade desta engrenagem que o Estado/Entes da Federação aceitem e avalizem essa dissertação, seja pela assunção de posição de sócio-minoritário da Empresa de Socorro (SPE dos credores); seja pela ideia de fomentar o desenvolvimento e aprimoramento das tecnologias envolvendo o serviço público; ou, mesmo na condição de Estado Regulador, pois no sistema constitucional brasileiro:

A regulação econômica é concomitantemente uma regulação social, ou seja, regulação econômica-social [...] A importância da regulação como forma do Estado intervir no âmbito econômico para promover os valores sociais, estaria relacionada com a evolução e transformação do Estado de Bem Estar Social para um Estado Regulador (Bagnoli, 2011, p. 53).

Em sentido próximo, leciona Fabiano Del Masso:

Qualquer atuação do Estado frente à atividade econômica é uma forma de promover a sua organização por intermédio da regulação. Assim, qualquer modalidade de participação do Estado, em sentido amplo, seria uma forma de regulação. Entretanto, nas lições de Calixto Salomão Filho encontramos os limites exatos do termorregulação em seu significado jurídico, no qual explica que a regulação: ‘Engloba toda forma de organização da atividade

econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou de exercício de poder de polícia. [...] Na verdade, o Estado está ordenando ou regulando a atividade econômica tanto quando concede ao particular a prestação de serviços públicos e regula sua utilização - impondo preços, quantidade produzida etc. - como quando edita regras no exercício do poder de polícia administrativo (Del Masso, 2007, p. 82-3).

É interessante perceber, ao longo de todo o trabalho, que as diretrizes e as palavras de Richard Posner, jurista e economista norte-americano, ecoam a todo tempo, como já foi registrado pelo autor, existe um poder de transformação, uma forte interligação no que diz respeito à ciência do direito frente ao estudo da economia. Evidentemente, seu pano de fundo é o pragmatismo no tocante à forma de solucionar a lide, mas suas afirmações repercutem diretamente, tanto na economia como no direito, indicando que as duas ciências caminham juntas na estrada do pragmatismo, a propósito:

O pragmatismo significa olhar para os problemas concretamente, experimentalmente, sem ilusões, com plena consciência do "caráter local" do conhecimento humano, da dificuldade das traduções entre culturas, da inalcançabilidade da "verdade", da conseqüente importância de manter abertos diferentes caminhos de investigação, do fato de esta última depender da cultura e das instituições sociais e, acima de tudo, da insistência em que o pensamento e ação sociais sejam válidos como instrumentos a serviço de objetivos humanos tido em alto apreço, e não como fins em si mesmos (Posner, 2012, p. 358-80).

Assim, numa concepção de Estado Brasileiro Regulador “com singularidades”, atrelado à ferramenta da lógica pragmática, surge a sugestão de “novos aparelhos” para aprimoramento da ciência falimentar e recuperacional.

A Escola Superior da Ciência Falimentar e Recuperacional Nacional - Brasileira – “**ESFREN – BR**”, tem como **visão** ser um braço operacional do Governo Federal para dar concretude e permitir a realização de ações e de desenvolvimento nacional dentro deste alinhamento, tornando real essa aliança entre o Poder Público e o Capital Privado, bem como estreitando os laços do Poder Judiciário com o Executivo. Seus **valores** englobam a questão da Solidariedade como uma ferramenta de alavancagem em um segmento onde, normalmente, não se vê isso; a busca pela Justiça efetiva, dentro da concepção do direito romano, de dar a cada um o que é seu; não lesar a outrem e viver honestamente; revestindo suas ações e buscando sempre respeitar as classes de credores e suas diferenças em virtude do poderio econômico; e sua **missão**, formar e aprimorar pessoas para que possam ser canais de conhecimento,

espalhando e difundindo modelos, técnicas e inovações para todos os níveis da Federação, em especial nas cidades, onde os serviços públicos, em sua grande maioria, são usufruídos pela sociedade.

A economista Mariana Mazzucato, em sua obra *O Estado Empreendedor* trabalha com a tese da importância do Estado em atuar no desenvolvimento da economia de mercado aberto, operando com vitalidade no capitalismo. Como foi dito por esta jovem e brilhante economista:

**Mandar um homem para a Lua exigiu que 13 setores interagissem para ser possível. A grande questão hoje é: qual será o equivalente do futuro do microprocessador? Quais serão as missões do futuro? Deveriam ser, e espero que sejam, relacionadas a coisas como a mudança climática. Há também o problema do envelhecimento com que muitos países desenvolvidos estão tentando lidar. O que as missões a respeito desses problemas devem envolver é, antes de mais nada, o governo num papel bem mais ativo. Não só empurrando o setor privado, não só tirando os riscos e diminuindo uma taxa ou outra, mas se dispondo a assumir e pensar nas grandes missões, nas estratégias dessas áreas. Ajudando setores diferentes a se unirem. Em vez de considerar cada setor, considerar as missões (CONJUR, 2013, grifos nossos).**

Somente com iniciativas arrojadas será possível reverter a 62ª colocação (do Brasil) na Word Competitiveness Ranking (WCR), realizado pelo Institute for Management Development (IMD), que indica, num quadro comparativo entre países (no total de 67 Estados Soberanos) a posição do Brasil, à frente de Peru, Nigéria, Gana, Argentina e Venezuela. Se não bastasse a baixa avaliação no quadro geral, em relação ao critério “eficiência governamental” o Brasil aparece na antepenúltima colocação (Carneiro, 2024).

É certo que o Estado, atuando sozinho, não consegue solucionar, à contento, as contingências e desafios atuais, é por isso que na estruturação da Sociedade de Propósito Específico – SPE, os Entes da Federação têm uma posição societária minoritária.

#### 4.4 O FUNDO ESTATAL E OUTROS ASSEMELHADOS, VIABILIDADE COMO FONTE DE CUSTEIO PARA O ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL

Recentemente, a Agência Nacional de Energia Elétrica, em 24 de setembro de 2024, emitiu a NOTA TÉCNICA Nº 188/2024-STR-SFF-SCE/ANEEL, referente ao

processo n. 48500.000417/2019-86, onde examinou o plano de transferência do controle societário da Amazonas Energia S.A. bem como a possível flexibilização de parâmetros regulatórios tomando como base a Medida Provisória nº 1.232, de 12 de junho de 2024 (Agência Nacional de Energia Elétrica, 2024).

Um dos tópicos mais interessantes diz respeito ao Equacionamento da dívida (item III 2.2 daquele documento) onde se vê a diversidade de soluções para o caso concreto, desde transferência de ações, conversão da dívida em aumento do capital como também a injeção de investimento através de mútuo pecuniário, devendo ser aprovada pela Agência nos termos da Resolução Normativa 948, de 2021 para concretização da **“transferência da dívida do Grupo Eletrobras para os pretensos controladores, com a conversão dessa dívida em Equity”** (vide item 34, p. 12 do documento acima citado).

Segundo a mencionada Nota Técnica, houve a formalização de instrumento destinado a transferir para o FIP Milão a totalidade dos direitos creditórios do Grupo ELETROBRAS junto à Ame, o ponto central desta triangulação é o aporte financeiro de um Fundo Privado – do tipo “FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES INFRAESTRUTURA” que, segundo consta no seu registro da Comissão de Valores Mobiliários, tem uma carteira de investimento superior a cifra de um bilhão e meio de reais (Comissão de Valores Mobiliários, 2024).

O interesse dos Fundos de Investimento pelas operações (concessões) de serviço público é real e mostra a possibilidade de se reconfigurar o desenho, inicialmente concebido em 1998 quando o Governo Federal Brasileiro estabeleceu um programa chamado Programa de Estímulo e Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), a sua criação se deu por uma Medida Provisória n.º 1179, convertida na Lei n.º 9710, de 19 de novembro de 1998.

Segundo um estudo realizado pela Câmara dos Deputados, nominado *A Solução Proer – Concepção, Legislação e Normativos* (Brasil, 2003, p. 31):

O objetivo declarado do Programa consistiu em viabilizar a retirada organizada do sistema dos banqueiros que não haviam demonstrado adequada capacitação e probidade para gerir os negócios financeiros, responsabilizando-os pelos possíveis prejuízos provocados, e salvaguardar os depositantes, credores, funcionários e a toda atividade bancária em funcionamento no país, evitando o risco sistêmico e transferindo as operações para bancos com melhor situação patrimonial para geri-las de forma mais competente.

Realmente, haveria um risco de que o processo de liquidação de algumas instituições financeiras contaminasse todo o sistema financeiro nacional; a liquidação, no tocante à sua concepção originária, guarda semelhança com o instituto da falência, regulado pela Lei n.º 11.101/2005, assim, não seria um absurdo refletir sobre a possibilidade de estabelecer uma linha de socorro para casos em que o serviço público possa restar prejudicado em virtude da recuperação/falência dos grupos onde as empresas concessionárias estão integralizadas.

Vive-se “tempos estranhos” (na consagrada opinião do Ministro aposentado do STF, Marco Aurélio de Melo (Folha de São Paulo, 2021). Não é necessário ser um especialista climático para perceber que as estações do ano já não correspondem à realidade, que o fornecimento de água, luz, bem como o transporte coletivo urbano sofrem violentos impactos com as fortes variações, tanto em relação ao volume de chuvas, como pelo excesso de calor e elevação das temperaturas nas grandes metrópoles brasileiras, a economia privada e o processo de concessão não previu esses desafios. Existem segmentos como energia elétrica, saneamento e distribuição de água potável, telecomunicações que estão sendo, de tempos em tempos, prejudicados pelas situações econômicas deficitárias das empresas detentoras das concessões.

A partir do momento que o Governo Federal passa a participar – a título de acionista minoritário – da SPE – haverá de sua parte um esforço para que o sucesso seja alcançado em virtude de ser, ao final, o próprio titular do Serviço Público.

O PROER, à época, disponibilizou:

[...] total dos recursos liberados por meio das linhas de crédito do Proer a preços históricos, isto é, nas datas das ocorrências, atingiram R\$ 20.359 milhões, incluídos R\$ 5.038 milhões liberados à Caixa Econômica Federal para a aquisição da carteira imobiliária dos bancos Econômico, Bamerindus e Banorte (Brasil, 2003, p. 34).

Na linha do tempo, aconteceram mais aportes, por exemplo:

Em 1999, essa provisão aumentou para R\$ 9.492,6 milhões. A despesa dessas operações nesse exercício foi de R\$ 3.432,6 milhões, já que R\$ 6 bilhões já haviam sido reconhecidas como despesa no exercício anterior. O prejuízo de R\$ 13 bilhões apresentado pelo Banco Central nesse exercício foi coberto pelo Tesouro Nacional em janeiro de 2001, mediante o aporte de títulos públicos federais, após a devida correção (Brasil, 2003, p. 35).

Foram feitos outros desembolsos e existem estimativas que o custo final do PROER foi na ordem de 20 bilhões. Seguem as palavras do então Presidente do Banco Central do Brasil (BACEN) em duas ocasiões (1992/1993 e 1995/1997), Gustavo Jorge Laboissiere Loyola, sobre o assunto:

O Banco Central realizou o PROER, como eu mencionei e li de início, ele representou um desembolso pelo Banco Central de cerca de 20 bilhões de reais. O Banco Central, a reestruturação do sistema financeiro no Brasil não veio com recursos só do Banco Central via PROER. Na realidade, nós estabelecemos um sistema em que outros contribuíram para a reestruturação do sistema. E vou citar aqui alguns números. Por exemplo, os bancos estrangeiros investiram no Brasil, na reestruturação do sistema bancário, cerca de 6 bilhões de reais entre 1995 e 1998. O Banco Central arrecadou uma contribuição, que foi estabelecida para bancos terem algumas licenças no Brasil e adquirirem instituições, o Banco Central arrecadou cerca de 500 milhões, entre 400 e 500 milhões de reais. Também a outra fonte de recursos (Brasil, 2003, p. 39).

É evidente que o modelo foi vitorioso porque o sistema financeiro brasileiro é forte e goza da confiança da sociedade (diferente do que acontece em outras Nações onde a população faz suas reservas financeiras em moeda estrangeira).

O então Ministro da Fazenda da República Federativa do Brasil, Pedro Malan, registrou suas impressões sobre o PROER com essas palavras:

Estou convencido que o custo seria muito maior do que o custo incorrido e do qual, como notou corretamente talvez o melhor economista brasileiro do século que passou, Mário Henrique Simonsen, certos componentes e elementos desse custo não se sabe aprioristicamente, só se sabe depois de que se concluiu o processo de venda e liquidação dos ativos da parte do banco que foi separada do banco em funcionamento, e esse processo demanda tempo, mas os trabalhos que foram distribuídos pelo Banco Central, e quero crer que explicados aqui, mostram que aqui nós estamos falando de empréstimos com garantias, garantias de 20% a mais do que o valor do empréstimo, e que há um processo de liquidação dos ativos, de liquidação duvidosa, em andamento ou em curso. E dizia Mário Henrique Simonsen com muita propriedade: "O custo é conhecido um pouco mais ao final, depois que se vê o que foi possível vender e os preços obtidos pelos ativos". É equivocada essa idéia de que o custo pode ser líquido, o resultado geral da operação possa ser calculado com precisão no início do processo. Agora o que se sabe no início do processo é a magnitude, o volume das operações de crédito contragarantias que foram realizadas, mas o custo líquido final depende da venda dos ativos, e eles são expressivos. Há uma tabela que quero crer que tenha sido distribuída aqui que mostra que há uma recuperação expressiva do volume de créditos iniciais e que permitiu esse cálculo do Prof. Mendonça de Barros — existem outros —, que o custo brasileiro é e será um dos menores do mundo em relação a operações dessa natureza que acho que são defensáveis. Nós criamos um mecanismo garantidor de crédito para garantir ao pequeno aplicador brasileiro a garantia que até 20 mil reais, e, devo dizer, é a expressiva maioria das aplicações no Brasil. No caso de um desses bancos que mencionei, noventa e três vírgula

alguma coisa por cento das aplicações e depósitos no banco tinham um valor inferior a 20 mil reais (Brasil, 2003, p. 40).

Existem pensadores e escritores que afirmam, ao longo do tempo, que a história se repete, provavelmente o mais famoso foi Karl Marx (2011) com a impactante declaração: “A história acontece como tragédia e se repete como farsa”. Não se tem, aqui, a intenção de discutir Karl Marx, muitos movimentos e processos renovam-se pela força de ideias e circunstâncias diferentes. Esse desejo de aperfeiçoamento e evolução (muitas vezes para pior – por exemplo – a questão da alimentação de baixa qualidade ou ultraprocessada que tem provocado sérios problemas na sociedade contemporânea conforme relatado pela UNICEF-ONU (Unicef Brasil, 2023) são males deste “progresso”, mas uma coisa é certa, soluções bem-sucedidas do passado devem ser estudadas e podem servir de referencial para o futuro, mesmo porque não há vaidade que resista à verdade.

Nesta toada, pode-se usar a experiência do passado e a sugestão do tempo presente a fim de construir para o futuro um projeto salutar.

Derivada desta reflexão e aproveitando uma ótima novidade internacional (felizmente já adotada pelo Estado Brasileiro) tem-se a questão dos Fundos Sociais e Soberanos (dos Entes da Federação e dos Poderes da República), que seria uma interessante segunda opção.

Por exemplo, no Brasil, o Fundo Social do Pré-Sal, denominado “FS”, criado pela Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010 é uma recordação válida.

Como se sabe, os Fundos desta natureza, também chamados de *Wealth Funds* (SWFs) captaram, ao longo da história recente, volume elevado de recursos. Como ilustração, o Fundo Soberano da Noruega tem 1.4 trilhões de dólares em reservas e teve uma receita da ordem de 143 bilhões de dólares no primeiro semestre de 2023 (Globo, 2023).

Em recente auditoria do Tribunal de Contas da União, o Ministro Antonio Anastasia disse que:

Observo que o Fundo atende a diversas políticas públicas para fornecer recursos para o desenvolvimento social e regional”, explicou o ministro-relator Antonio Anastasia [...] Foram identificadas aplicações inadequadas dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal, que ocorreram por meio de disposições normativas externas à lei de criação, como o uso de mais de R\$ 64 bilhões para amortização da dívida (EC 109/2021) [...] A estimativa é que, no

horizonte de 2023 a 2032, o Fundo Social arrecade um montante financeiro da ordem de R\$ 968 bilhões [...] (Tribunal de Contas da União, 2023b).

O artigo 47 da Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010, expressamente reconheceu, no artigo 47:

É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; **V - da ciência e tecnologia**; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (grifos nossos).

Neste fundo, inclusive existe **autorização para custear projetos vinculados ao desenvolvimento da ciência e tecnologia**.

Em outra vertente, o Governo Federal, recentemente, reforçou, priorizou e “relançou” o Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima (FNMC), com um aporte da ordem de 10 bilhões (Craide, 2023).

Como se vê no histórico do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Brasil, 2024):

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Ele tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. O FNMC foi criado pela **Lei n.º 12.114, de 9 de dezembro de 2009**, e tem sua regulamentação definida pelo **Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018**, alterado pelo **Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019**. Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, o Fundo Clima disponibiliza recursos em duas modalidades, reembolsável e não-reembolsável. Os recursos reembolsáveis são administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os recursos não-reembolsáveis são operados pelo MMA. O Fundo é administrado por um Comitê Gestor presidido pelo Secretário-Executivo do MMA. Tem a função de autorizar o financiamento de projetos e recomendar a contratação de estudos, com base em diretrizes e prioridades de investimento estabelecidas a cada dois anos. Desde sua criação, foram apoiados 61 projetos na modalidade não reembolsável (grifos nossos).

Como apresenta Magalhães (2010, p. 75, grifos nossos): **“O Brasil se aproximaria, em termos macroeconômicos, dos países que contam hoje com Fundos Soberanos.”** É certo que o estabelecimento desta política de fomento produz um efeito positivo no desenvolvimento da economia; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) à época, afirmou: “criado em 2010, o Fundo Social é um



fundo soberano, destinado a receber a parcela dos recursos do pré-sal que cabem ao Governo Federal, como royalties e participações especiais” (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, [s.d.]).

Esse movimento vai de encontro ao que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mencionou sobre o Brasil:

Uma série de reformas estruturais poderia liberar um potencial não explorado significativo para ganhos de produtividade, além de melhorar a competitividade, reduzindo o chamado custo Brasil”, ressaltou Gurría, que citou como exemplo a reforma tributária. Ele disse que é preciso enfrentar o sistema tributário, que é oneroso e muito complexo, particularmente os impostos indiretos fragmentados, e reduzir as barreiras regulamentadoras e a carga administrativa para abertura e fechamento de empresas.” O secretário-geral da OCDE destacou ainda que é importante também abrir espaço para os investimentos do setor privado neste momento em que o país enfrenta problemas com as finanças. “Para fazer isso, o governo deve assumir seriamente sua responsabilidade como capacitador, facilitador de investimentos, assegurando que as estruturas regulatórias e jurídicas sejam propícias a investimentos produtivos de longo prazo. Para Gurria, nesse contexto, a ampliação da infraestrutura do país tem papel estratégico. “O aumento dos investimentos em infraestrutura pode dar sustentação à demanda de curto prazo e, simultaneamente, impulsionar a produtividade e o crescimento potencial em um prazo mais longo, por meio da eliminação dos gargalos que aumentam o custo de logística e transportes (Mello, 2015).

Neste contexto, recentemente, o Governo Federal editou uma Medida Provisória, criando um fundo de R\$ 20 bilhões de reais para custear e amparar os estudantes secundaristas (do ensino médio) com recursos advindos do pré-sal e com a possibilidade de novos aportes via receitas federais, bem como recursos privados (Maia, 2023).

A Medida Provisória (MP) de n.º 1.198, no artigo 6º, ora transcrito, assim determina:

Para fins de operacionalização da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar de que trata esta Medida Provisória, fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), de fundo que, atendidos os requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória, tenha por finalidade custear e gerir a poupança dos estudantes vinculados ao programa.

Existe um movimento nesta direção também na esfera municipal, o Projeto de Lei n.º 01-00617/2023, da vereadora Janaína Lima (MDB) da Câmara Municipal de São Paulo foi, recentemente, apresentado (27 de outubro de 2023) com o intuito de criar:

Fica criado o Fundo Soberano do Município de São Paulo - FSMSP, fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda, com as finalidade de: I - fortalecer e impulsionar o desenvolvimento de projetos de interesse estratégico do Município nas áreas de empreendedorismo, desenvolvimento sustentável e gestão ambiental, social e corporativa (“ESG”); II - fortalecer e impulsionar o desenvolvimento regional; III - ampliar e estimular a criação de novas fontes de receita no Município; IV - estimular e fortalecer o sistema e a autonomia financeira municipal; V - formar poupança pública; VI - garantir sustentabilidade fiscal; e VII - mitigar os efeitos dos ciclos econômicos.

Isto posto, a perspectiva da existência de uma reserva monetária destinada a custear a participação dos Entes da Federação na Sociedade de Credores – SPE, tecnicamente configura um dispositivo capaz de operacionalizar esse modelo e valida o interesse dos credores diante do incentivo financeiro.

Mostra-se, ao longo de todos os registros anteriores, o desejo de reconstruir uma política pública técnica e racional, notadamente porque a economia (capitalista) brasileira tem traços e admite a regulação por força de mandamento constitucional.

O economista Roberto Campos (1917-2001) disse que: “Infelizmente, o Brasil nunca perde a oportunidade de perder oportunidades” (Prado, 2022).

Ao longo deste mestrado, focado exatamente no direito empresarial transnacional, nota-se que – o capital - as grandes multinacionais – buscam uma certa *estabilidade* nos Estados Soberanos onde atualmente disponibilizam seus recursos; naturalmente, a funcionalidade e a inteligência do sistema nacional geram e provocam uma espetacular força atrativa. O Estado Brasileiro não pode parar no tempo e deve se esforçar para continuar avançando, deslanchando na seara do Direito Recuperacional e Falimentar, como tem feito nos últimos anos.

Essa constatação não é ideológica ou retórica, por exemplo, a tarifa residencial de energia elétrica é uma das mais altas do mundo segundo dados da Agência Internacional de Energia:

O Brasil apresenta o maior custo de energia elétrica residencial em relação à renda per capita entre 34 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O ranking foi elaborado pela Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace Energia). O indicador foi construído considerando dados de tarifa residencial para o Brasil, tarifas residenciais de países da OCDE e PIB per capita, conforme informações da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Internacional de Energia (IEA) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Todos os dados se referem a 2022 (Casarin, 2023).

Ora, se o custo desta tarifa é tão alto, como se explica a questão atual, não só da crise experimentada por algumas das empresas concessionárias de energia, mas, principalmente, a questão da qualidade e da ruptura dos serviços nos últimos tempos?

As respostas para tais perguntas promovem um realinhamento na maneira como os interesses do Estado, no tocante aos serviços públicos ofertados em prol da sociedade brasileira, estão formatados, especialmente nos casos em que os grupos controladores das concessionárias acabam sugados para dentro da espiral da recuperação judicial, mantendo-se, em todos os casos a régua da segurança jurídica como raia balizadora.

José Augusto Fontoura Costa, em sua obra *Análise Econômica do Direito: Entre a Segurança e a Adaptação*, afirma que a segurança jurídica não pode ser qualificada como métrica de justiça, até porque: “[...] se ora a segurança jurídica é descrita pela certeza sobre as decisões, ora será a adaptação à realidade que permitirá que atinja as suas finalidades – entre as quais a de dar estabilidade às relações sociais” (Costa, 2001, p. 87).

A presente dissertação, em seu núcleo central, trabalha com normas positivadas de validade e vigência reconhecida, referenciadas no posicionamento já consagrado do jurista Hans Kelsen, firmado em sua clássica obra *Teoria Geral do Direito e do Estado* (Kelsen, 1990), objetivando construir alternativas para uma melhor resposta do Estado diante dos desafios que não param de surgir.

Em se tratando de uma concepção essencialmente teórica nesta dissertação não foram trazidos ou apresentados dados e evidências concretas (de natureza empírica) sobre a viabilidade da participação destes Fundos de Custeio dentro da Sociedade de Credores com a participação estatal, até porque seria necessário levar ao mercado essa possibilidade, inicialmente, apresentada na esfera da Academia, mas diante da grande importância do tema, que voltou com força total para o destaque em virtude de novos apagões e problemas não só na cidade de São Paulo, como também em Paraty, Petrópolis e no Estado do Ceará (Poder360, 2024), surge uma oportunidade (um kairós) de novos negócios, que pode ser ampliado para todas as variantes envolvendo as concessões porque essa sociedade (SPE híbrida) pode avançar para os casos onde não exista a Recuperação Judicial e quem sabe, até mesmo, para evitar essa opção.

## CONCLUSÃO

Quando o empresário, escritor e bibliófilo José Mindlin faleceu, no ano de 2010, o Brasil perdeu um grande pensador, mas sua valiosa contribuição, em prol do conhecimento, se mantém viva. Na verdade, a Universidade de São Paulo recebeu toda a sua valiosa coleção, nominando um anexo/ala de “Biblioteca Brasileira Guita e José Mindlin” (Biblioteca Brasileira Guilherme de Almeida, 2024). Seus livros, raros exemplares, foram digitalizados pelas máquinas-robô “Maria-Bonita e suas irmãs” (Rosa, 2013).

Esse breve apontamento serve para ilustrar como a inovação avança a passos largos se considerar a linha do tempo em que o francês (aprendiz de tecelagem) Joseph Jacquard (1752-1834) construiu o primeiro tear automatizado em 1801 (in “A Revolução Industrial – IME – USP” - Universidade de São Paulo, 2005).

A evolução das máquinas é mais rápida que a evolução humana e provoca significativas mudanças, em todos os campos, inclusive no direito empresarial (em escala global e nacional) que segue experimentando fortíssimas alterações, seja com o desenvolvimento e aprimoramento da inteligência artificial, seja em virtude das alterações de como a forma do trabalho é oferecida e prestada hoje em vários segmentos. Prevalece um modelo de “*uberização*” – que, segundo os professores Franco e Ferraz seria: “[...] um modo particular de acumulação capitalista, ao produzir uma nova forma de mediação da subsunção do trabalhador, o qual assume a responsabilidade pelos principais meios de produção da atividade produtiva” (Franco; Ferraz, 2019, p. 844-56). Atualmente, o trabalhador comercializa sua “força de trabalho” em virtude de suas necessidades diárias; a força de trabalho é um conceito de Karl Marx (Cabral, 2024), mas encontra-se distante da concepção originária do pensador alemão.

Obviamente, todas as alterações que acontecem no mundo empresarial impactam o direito e o sistema jurídico nacional; isso acontece em todas as áreas, especialmente no segmento que regula a gestão da coisa pública, desempenhada pelo próprio particular ou comandada pelo Estado-Administração; o estresse das inovações muitas vezes provoca crises, dada a baixa resiliência do segmento, e, ao longo do tempo, criam-se imperfeições que o afetam como um todo.

A palavra “kairós” para os gregos define uma janela de oportunidades, tempo de possibilidades, um momento perfeito para que algo significativo possa vir acontecer, o Brasil já passou por vários “kairós” e diferente da Coreia do Sul (apenas um dos exemplos que surge na mente...) desperdiçou o momento, tem sido assim, como se vê no exemplo noticiado em 11 de novembro de 2023, matéria de capa do Jornal Folha de São Paulo, edição n.º 34.555, ano 103, sábado. Estampava-se o seguinte título: *Primeiros Leilões de Lula 3 Têm Baixa Procura* (Bethônico, 2023).

Um dos aspectos tratados na reportagem, como se verá a seguir, diz respeito justamente ao arcabouço jurídico vigente, não se pode ignorar essa situação; as grandes corporações, com seus especialistas e consultores, sabem que existe espaço para novos modelos, desde que operados com segurança jurídica, evitando-se as encruzilhadas assombradas do segmento público/privado. Enigmáticas são as palavras vistas na reportagem:

Outro fator que ajuda a explicar o baixo interesse são as concessões problemáticas do passado. Uma série de rodovias, aeroportos e ferrovias administradas pela iniciativa privada está com problemas, o que inclui desequilíbrio financeiro, obras atrasadas e investimentos não realizados. No jargão do setor, são os chamados “contratos estressados”. O próprio Ministério dos Transportes admite que muitas empresas não estão participando dos leilões por causa desse problema. Atualmente, os grupos de infraestrutura vêm mantendo conversas com o governo federal para buscar soluções para esses pontos.

De janeiro de 2023 para cá, o governo transferiu à iniciativa privada sete ativos de infraestrutura. Foram dois lotes de rodovias no Paraná, um aeroporto no Rio Grande do Norte – que passou por relicitação – e quatro terminais portuários no Nordeste. Um leilão de terminal em Porto Alegre, previsto para agosto, foi cancelado por falta de propostas. As licitações de 2023 tiveram média de 1,8 participante (Bethônico, 2023).

O Brasil é um País magnífico, considerado uma potência no agronegócio (Embrapa, 2023), ao longo de 40 anos transformou aquele segmento, acabando, inclusive com a escassez de alimentos da década de 60-70 do século passado, o jornal *O Estado de São Paulo*, em 24 de abril de 1968, mencionado no editorial da Embrapa, afirmava:

O Brasil terá de multiplicar por dez a sua atual produção de alimentos, ou será forçado a parar o surto de industrialização por falta de dívidas para pagar o crescente volume de importação de alimentos, segundo relatório apresentado pelos delegados brasileiros à IV Conferência Latino-Americana de produção alimentar, que se realizou em Buenos Aires (Embrapa, 2023).

O exemplo bem-sucedido da agricultura serve de motivação para impulsionar um avanço mais intenso nos segmentos da tecnologia e da inovação, evidentemente, a possibilidade de fomentar e atrair o investimento do capital externo, operado pelas grandes empresas transnacionais de infraestrutura e serviços, demanda uma sinalização clara do Governo Federal sobre como procederá nos eventuais casos de recuperação e falência onde exista a prestação de serviço público. A partir do instante em que essa métrica passar a ser adotada como Política de Governo, certamente haverá mais um importante chamariz para o crescimento nacional.

Ao longo do processo de construção da dissertação, em especial, quando observam-se os casos reais exemplificados, foi possível constatar que, em alguns deles, os credores permanecem distantes e refratários às medidas que necessitam ser adotadas; a Recuperação e a Falência, por mais que sejam ferramentas jurídicas válidas e legítimas, mexem com sentimentos humanos, fica o gosto amargo na boca do “prejuízo”, o sentimento e a sensação, tanto para os trabalhadores, as pequenas empresas ou até mesmo nas grandes corporações transnacionais e nos grupos econômicos bem estruturados, provoca um sentimento negativo. Essa sensação, independentemente do tempo ou do espaço, é bastante comum. O mercado financeiro, normalmente, sente esse impacto também, enfim, esse *mix de sensações* alcança o processo recuperacional e falimentar, provocando estragos e impedindo que decisões estratégicas sejam escolhidas pela contaminação de cunho fortemente emocional.

No mundo dos esportes, vários são os casos em que equipes bem à frente no placar ou no campeonato, perdem seus títulos ou jogos, notadamente, por fatores psicológicos; trazendo aquela experiência para o universo desenvolvido nesta dissertação. Sem dúvida nenhuma, a criação de uma Sociedade de Propósito Específico, com participação do Estado e dos credores, poderá ser um farol a dar segurança aos agentes econômicos envolvidos e, principalmente, inibir ou neutralizar o sentimentalismo, garantindo segurança para a jornada.

Administrar a coisa pública já é uma atividade, por si só, de elevado risco, evidentemente, essa missão fica extremamente complexa, desafiadora e, de certa forma, agravada, quando surgem elementos incidentes; a recuperação judicial e as eventuais questões falimentares exigem um enorme empenho de diversas áreas de

conhecimento público e muitas vezes a solução não é adequada porque a “Lei” não fornece espaço para soluções fora da caixa convencional.

Evidentemente, na área administrativa inexistente um poder absoluto por parte do(a) gestor(a), ao contrário, o exercício desta faculdade (administrar aquilo que é de todos) insere no contexto do dever-poder, justamente porque o objetivo primário é sempre atender ao interesse público, esse é o núcleo do trabalho.

A Hélice Tríplice é um modelo de inovação e de empreendedorismo, com formato híbrido, marcada pela elevada interação entre as esferas institucionais envolvidas. O processo de desenvolvimento é contínuo e a sua meta é criar um ecossistema diferente daquele formatado e adotado até hoje.

O mais importante aqui, pois como já dito, a questão demanda “*coisa de todos - res publica – serviço público*” é estabelecer um modelo de trabalho em que os controles (terceira hélice) já se façam presentes no início das ações (quando da criação da SPE e do seu posterior modo de desenvolvimento), inclusive sob essa nova perspectiva será alcançado um ângulo distinto daquele usualmente adotado no sistema vigente; colocar o Judiciário – com sua força motriz – e o Ministério Público – na condição de observadores externos e até mesmo partícipe/colaborador desde o marco zero do modelo adotado.

Como mencionado, a Hélice Tríplice reúne ferramentas e instrumentos dentro de uma concepção “flex” onde o mesmo ator/instituição desempenha mais de um papel no curso da recuperação.

A simbiose é completa, permitindo que a Hélice Tríplice se movimente em um mesmo ritmo, em um mesmo sentido e, acima de tudo, em uma mesma velocidade, em um verdadeiro processo de inovação em espiral.

Na hélice tríplice, quatro aspectos se destacam: CONHECIMENTO + CONSENSO + INOVAÇÃO+EXCELÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO.

O conhecimento se divide em três aspectos: a) conhecimento sobre a realidade existente (o problema concreto); b) a solução real ofertada pela SPE em prol da sociedade (marcada por uma forte presença tecnológica); c) as amarras jurídicas necessárias para alicerçar o projeto.

O consenso decorre da própria integração do modelo a ser desenvolvido pela SPE, inclusive no tocante à participação ativa do Poder Judiciário e do Ministério

Público, pois as obras e projetos são desenvolvidos sem subterfúgios ou zonas cinzentas tratando-se de necessidade – custo e utilidade da solução apresentada.

A inovação é o ponto angular de toda a meta desenvolvida, “[...] é a reconfiguração de elementos em uma combinação mais produtiva, assume significados mais amplos em sociedades cada vez mais baseadas no conhecimento [...]” (Etkowits; Dziah, 2008, p. 85). Existe um arcabouço jurídico que pode ser utilizado, como mencionado ao longo de vários capítulos, o Marco Legal de Tecnologia em nível federal (lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e a lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, citadas em momentos anteriores) pode ser vitaminado e incrementado com os dispositivos dos Estados-Membro, por exemplo, o Estado de São Paulo, especificamente, mantém em vigor o Decreto Estadual n.º 62.817, de 04 de setembro de 2017 e a Lei Complementar n.º 1049, de 19 de junho de 2008; o mesmo se repete em outros Estados da Federação, por exemplo, Rio de Janeiro, Lei n.º 5.361, de 29 de dezembro de 2008 (Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro, 2008).

Em Minas Gerais, tem-se a Lei n.º 17.348 de 17 de janeiro de 2008, já no Amazonas, a Lei n.º 3.095, de 17 de novembro de 2006, dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito daquele importante Estado da Região Norte, na outra extremidade brasileira, no Rio Grande do Sul, observa-se que, recentemente, foi editada a Lei Complementar n.º 15.639, de 31 de maio de 2021, abrangendo “[...] incentivos à pesquisa, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação no âmbito produtivo do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI-RS - e dá outras providências.” Onde se observa o seguinte mandamento no artigo 6º: “O Estado, ao promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas do governo.”

A articulação entre os Entes (público e privado) expressamente registrada na lei gaúcha é a chave para o sucesso no tocante aos casos envolvendo as recuperações dos grandes grupos econômicos que, por suas subsidiárias, controladas ou coligadas, desenvolvem serviços públicos, essa articulação se faz presente na Sociedade de Propósito Específico.



O próprio Governo Federal, em dezembro de 2022, editou um guia visando ampliar os projetos que tenham como fonte normativa o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, o manual foi editado com a seguinte mensagem inicial:

Este guia faz parte de um conjunto de instrumentos de orientação preparados pelo MCTI, para que empresas, ICTs e demais entidades tirem o melhor proveito dos dispositivos estabelecidos no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI), contribuindo para melhorar os índices de inovação do país e, com isso, acelerar o seu desenvolvimento de forma sustentável (Brasil, 2022b).

O Guia é finalizado com a recomendação oficial do Governo Federal para se criar um sistema mais coeso e interconectado, neste sentido:

O aperfeiçoamento das disposições ligadas às ICTs (públicas e privadas) no Marco legal de CT&I é consequência do crescente reconhecimento da importância destas instituições no SNCTI, a partir do aporte de suas competências para a geração de conhecimento e novas soluções tecnológicas, **além de a necessidade de criação de um sistema mais coeso e interconectado** (Brasil, 2022b, grifos nossos).

O sistema interconectado e a articulação entre os Entes, ao longo de todo o estudo, mostra-se viável, acima de tudo, guarda amplo espaço para novas montagens, porque o artigo quinto da Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, assim o permite:

A União e os demais entes federativos e suas entidades autorizados, nos termos de regulamento, a **participar minoritariamente** do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial de cada esfera de governo (com redação da Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016) (grifos nossos).

Com tais qualificações, abre-se a chance de ser utilizado todo este arcabouço jurídico dentro de uma chancela oficial, promovendo, no campo do direito empresarial recuperacional, a criação de ambientes inovadores dentro da configuração dos serviços públicos.

É certo que os desafios provenientes dessa nova configuração (sociedade de credores com a participação estatal) demandam outras análises, bem como, reflexões de um conjunto amplo de pesquisadores, envolvendo áreas limítrofes, administração pública, orçamentária, econômica, dentre outras. Assim, a alternativa apresentada

não é simples, mas pode ter adesão do Estado (Entes da Federação) a fim de permitir melhorias na seara público-privada em prol da sociedade.

## REFERÊNCIAS

AB CONCESSÕES. **Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2022. AB Concessões, 2022. Disponível em:**

[https://www.abconcessoes.com.br/Libraries/Portal%20AB%20Concessoes/Ativos%20do%20Site/Arquivos/20221231\\_DF\\_AB\\_Holding.pdf](https://www.abconcessoes.com.br/Libraries/Portal%20AB%20Concessoes/Ativos%20do%20Site/Arquivos/20221231_DF_AB_Holding.pdf). Acesso em: 13 nov. 2023.

ABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

ADMINISTRADORA JUDICIAL CONSÓRCIO BDOPRO. **Doc. 01. Plano de recuperação judicial individualizado de Águas de Itu Gestão Empresarial S.A (“grupo Heber”)**. 2023. Disponível em:

[https://www.recuperacaojudicialheber.com.br/wp-content/uploads/2023/11/Kit-de-aprovacao-PRJ\\_Aguas-de-Itu-Gestao-Empresarial-S.A\\_PRJ-e-ATA-AGC-13.11.2023.pdf](https://www.recuperacaojudicialheber.com.br/wp-content/uploads/2023/11/Kit-de-aprovacao-PRJ_Aguas-de-Itu-Gestao-Empresarial-S.A_PRJ-e-ATA-AGC-13.11.2023.pdf). Acesso em: 7 nov. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Processo de recuperação da Oi tem mediação extrajudicial para 20 mil credores. **Agência Brasil**, 2017. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-06/processo-de-recuperacao-da-oi-tem-mediacao-extrajudicial-para-20-mil>. Acesso em: 2 out. de 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Nota técnica sobre o plano de transferência da Amazonas Energia para a Âmbar. **Aneel**, 24 set. 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/09/nota-tecnica-Aneel-Amazonas-Energia-plano-transferencia-Ambar-24set2024.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

AGÊNCIA SEBRAE DE NOTÍCIAS. Abertura de micro e pequenas empresas tem alta de 6,6% em 2023. **Agência Sebrae de Notícias**, 5 fev. 2024. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/abertura-de-micro-e-pequenas-empresas-tem-alta-de-66-em-2023/>. Acesso em: 15 out. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Orçamento é aprovado com dinheiro extra para programas sociais e infraestrutura. **Senado Notícias**, 22 dez. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/orcamento-e-aprovado-com-dinheiro-extra-para-programas-sociais-e-infraestrutura>. Acesso em: 7 ago. 2023.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Serviços públicos: doutrina, jurisprudência e legislação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Centro de Estudios Constitucionales. Madri, 1997.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Contrato Administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

ARMSTRONG, Martin. The Long Depression & the First Great Depression. **Armstrong Economics**, 2023. Disponível em: <https://www.armstrongeconomics.com/history/americas-economic-history/the-long-depression-the-first-great-depression/>. Acesso em: 11 set. 2023.

ASCARELLI, Tullio. **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. Campinas: Bookseller, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. Observatório das Falências e Recuperações Judiciais - Fase 3. **Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ)**, 2023. Disponível em: <https://abjur.shinyapps.io/obsFase3/>. Acesso em: 4 OUT. 2023.

ATKINS, Peter. **Físico-Química**. v. 1. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 9ª ed. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

AYOUB, Luiz Roberto; CAVALLI, Cássio. **A construção jurisprudencial da recuperação judicial de empresas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AYOUB, Luiz Roberto; CAVALLI, Cássio. **A construção jurisprudencial da recuperação judicial de empresas**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

AZEVEDO, Amanda Maria. Keynesianismo. **Educa+Brasil**, 2020. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/keynesianismo>. Acesso em: 11 out. 2023.

BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica E Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERTOLOTTO, Rodrigo. As outras economias: novas teorias questionam atual sistema e planejam um mundo em que cuidado e confiança movam as pessoas. **UOL Ecoa**, 2020. Reconstrução: Outras Economias. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/reconstrucao-outras-economias/#cover>. Acesso em: 16 out. 2023.

BETHÔNICO, Thiago. Primeiros leilões do governo Lula 3 têm poucos interessados e frustram expectativas. **Folha de São Paulo**, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/primeiros-leiloes-do-governo-lula-3-tem-poucos-interessados-e-frustram-expectativas.shtml>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BEZERRA FILHO, M. J. **Nova Lei de Recuperação e Falências Comentada**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

BIBLIOTECA BRASILIANA GUILHERME DE ALMEIDA. **Portal Biblioteca Brasileira USP**, 2024. Disponível em: <https://www.bbm.usp.br/pt-br/>. Acesso em: 21 out. 2024.

BOND, Letycia. **Governo federal cobra resposta da Enel sobre apagão em São Paulo**. Agência Brasil, nov. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-11/governo-federal-cobra-resposta-da-enel-sobre-apagao-em-sao-paulo>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1588/DF**, julgada em 11/04/2002. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2002a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1668468>. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da CPI do PROER**. Brasília: DF: 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpioproer/51-legislatura/cpioproer/relatoriofinal/cap2proer.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Divergência no Recurso Especial n.º 111.294/PR**, Relator Ministro Castro Fiho. Brasília: DF, 28 de junho de 2006. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200201005006&dt\\_publicacao=10/09](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200201005006&dt_publicacao=10/09). Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei de Conversão 29/2012**. Brasília: DF, 2012. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:projeto.lei.conversao;plv:2012;29>. Acesso em: 26 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.689.187 – RJ** (2016/0052018-9). Brasília: DF, 2016. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201600520189&dt\\_publicacao=11/05/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600520189&dt_publicacao=11/05/2020). Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça (STJ). A responsabilidade do Estado e das concessionárias de serviços públicos. **Notícias STJ**, 19 nov. 2017. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/sites/portallp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-11-19\\_08-00\\_A-responsabilidade-do-Estado-e-das-concessionarias-de-servicos-publicos.aspx](https://www.stj.jus.br/sites/portallp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-11-19_08-00_A-responsabilidade-do-Estado-e-das-concessionarias-de-servicos-publicos.aspx). Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 58 de 22/10/2019**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3070>. Acesso em: 25 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Nova lei de recuperação judicial reforça entendimento do STJ sobre a prevalência do juízo universal**. Brasília, DF:

2022a. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/27072022-Nova-lei-de-recuperacao-judicial-reforca-entendimento-do-STJ-sobre-a-prevalencia-do-juizo-universal.aspx>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Guia de caracterização de entidade como ICT nos termos do marco legal de ciência, tecnologia e inovação**. Brasília: MCTI, 2022b. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2022/12/mcti-lanca-dois-guias-de-apoio-a-utilizacao-do-marco-legal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao/guia\\_de\\_caracterizacao\\_de\\_entidade\\_como\\_ict\\_mcti.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2022/12/mcti-lanca-dois-guias-de-apoio-a-utilizacao-do-marco-legal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao/guia_de_caracterizacao_de_entidade_como_ict_mcti.pdf). Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Aprovada proposta de recomendação que visa ao aprimoramento do MP nas causas de recuperação judicial e falência de empresas. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 4 ago. 2023. Brasília: DF, 2023a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16614-aprovada-proposta-de-recomendacao-que-visa-ao-aprimoramento-do-mp-nas-causas-de-recuperacao-judicial-e-falencia-de-empresas>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 992 SÃO PAULO**, Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília: DF, 29 maio 2023b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769521617>. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 992 SÃO PAULO**, Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília: DF, 29 maio 2023b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769521617>. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília: DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Ministério dos Portos e Aeroportos. **Ministério dos Portos e Aeroportos realiza sondagem de mercado para projeto Túnel Santos-Guarujá**. Set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/ministerio-dos-portos-e-aeroportos-realiza-sondagem-de-mercado-para-projeto-tunel-santos-guaruja>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Página inicial**. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/pagina-inicial>. Acesso em: 16 out. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CABRAL, João Francisco P. Capital, Trabalho e Alienação, segundo Karl Marx. Brasil Escola. Capital, trabalho e alienação segundo Karl Marx. **Brasil Escola**, 2024.

Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/capital-trabalho-alienacao-segundo-karl-marx.htm>. Acesso em: 2 jan. 2024.

CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira. **Reflexões sobre o litisconsórcio ativo entre empresas componentes de grupo econômico na recuperação judicial**. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PEREIRA, Guilherme Setoguti J (coords.). *Processo Societário – Volume II* – São Paulo: Quartier Latin, 2015.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; NEVES, Rubia Carneiro. Administração pública consensual: uma nova tendência nos acordos de parceria para promover tecnologia e inovação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 11, n. 130, out. 2012.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Gig economy. **Cambridge dictionary**, 2023. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/gig-economy>. Acesso em: 28 jul. 2023.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Hold. **Cambridge dictionary**, 2024. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/hold>. Acesso em: 2 jan. 2024.

CAMPINHO, Sérgio. **Curso de Direito Comercial - Falência e Recuperação de Empresa**. São Paulo: Saraiva, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos Sobre Direitos Fundamentais**. 2. ed. Coimbra: Ed. Coimbra, 2008.

CAPEZ, Fernando. **Nova lei de improbidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

CARNEIRO, L. Brasil cai pelo quarto ano e é o 62º em ranking global de competitividade. **Uol Economia**, 19 jun. 2024. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/06/19/brasil-cai-pelo-quarto-ano-e-e-o-62-em-ranking-global-de-competitividade.htm>. Acesso em: 23 out. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARISTINA, Jean Eduardo Aguiar. Sociedades multinacionais e investimento no mercado brasileiro: produção ou especulação? **Revista de Direito Internacional e Econômico**, v. 3, 2003.

CARVALHOSA, Modesto (coord.). **Tratado de Direito Empresarial**. Recuperação Empresarial e Falência. 3. ed., v. 5. São Paulo: Ed. Thomson Reuters, 2023.

CASARIN, Ricardo. Brasil lidera ranking de conta de luz mais cara para a população. **Portal Solar**, 12 jul. 2023. Disponível em:

<https://www.portalsolar.com.br/noticias/mercado/consumidor/brasil-lidera-ranking-de-conta-de-luz-mais-cara-para-a-populacao>. Acesso em: 4 dez. 2023.

CASTRO, Daniel Aureo. **Sociedade de propósito específico no setor imobiliário, direito imobiliário atual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CAVALCANTI, Glauce. Acionistas da Light aprovam recuperação judicial do grupo. **O Globo**, junho 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2023/06/acionistas-da-light-aprovam-recuperacao-judicial-do-grupo.ghml>. Acesso em: 29 jun. 2023.

CENTRAL SOLO. Grupo espanhol Essentium compra ativos da Delta. **Central Solo**, 2015. Disponível em: <https://centralsolo.com.br/ler/grupo-espanhol-essentium-compra-ativos-da-delta>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CEREZETTI, Sheila Christina Neder. **Grupos de Sociedades e Recuperação Judicial: O Indispensável encontro entre os Direitos Societário, Processual e Concursal**. In: Flavio L. Yarshell *et al.*, Processo Societário, v. II. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

CEREZETTI, Sheila Christina Neder; SATIRO, Francisco. A silenciosa “consolidação” da consolidação substancial. **Revista do Advogado**, v. 36, n.º 131, p. 217, 2016.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Tradução: Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). Informações Quadrimestrais. **CVM**, 2024. Disponível em: [https://cvmweb.cvm.gov.br/SWB/Sistemas/SCW/CPublica/InfoTrim/CPublicaInfTrimV2.aspx?PK\\_PARTIC=126174&TpConsulta=24&TpPartic=73](https://cvmweb.cvm.gov.br/SWB/Sistemas/SCW/CPublica/InfoTrim/CPublicaInfTrimV2.aspx?PK_PARTIC=126174&TpConsulta=24&TpPartic=73). Acesso em: 23 out. 2024.

COMPAGNOLO, Jorge Mario; KNORR VELHO, Sergio R. Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação. In: BARBALHO, Sanderson César Macêdo; MEDEIROS, Juliana Corrêa; QUINTELLA, Cristina M. (org.). **Ciência, Tecnologia e Inovação (CT & I) e seu Potencial Impacto na Inovação no Brasil**. Curitiba: CRV, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **Aspectos jurídicos da macro empresa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, n 63. São Paulo, 1986.

COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. **O poder de controle na sociedade anônima**. 6. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. **Exame da OAB**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2009.



CONJUR. Ideias do Milênio: Mariana Mazzucato, economista ítalo-americana. **CONJUR**, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-nov-01/ideias-milenio-mariana-mazzucato-economista-italo-americana/>. Acesso em: 6 nov. 2023.

CONSULTOR JURÍDICO. PGR se manifesta por arquivamento de ADPF que questiona SecexConsenso. **Conjur**, 2 out. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-02/pgr-se-manifesta-por-arquivamento-de-apdf-que-questiona-secexconsenso/>. Acesso em: 2 out. 2024.

CONTRIM NETO, A. B. Da natureza jurídica das subsidiárias de empresas estatais. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro; Imprensa Oficial, n. 128, p. 675-689, abr./jun, 1976.

CORNELL LAW SCHOOL. 11 U.S. Code § 364 - Obtaining credit. **Legal Information Institute**, 2024. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/364>. Acesso em: 2 jan. de 2024.

COSTA, Daniel Carnio. **Comentários completos à Lei de recuperação de empresas e falências**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

COSTA, Daniel Carnio. Princípio da divisão equilibrada de ônus na recuperação judicial. **Revista do Instituto Brasileiro de Administração Judicial – IBAJUD**, mar., 2014.

COSTA, Daniel Carnio. **Comentários completos à Lei de recuperação de empresas e falências**. Curitiba: Juruá, 2015a.

COSTA, Daniel Carnio. Reflexões sobre processos de insolvência: divisão equilibrada de ônus, superação do dualismo pendular e gestão democrática de processos. **Cadernos Jurídicos**. São Paulo, ano 16, nº 39, p. 59-77, jan-mar/2015b.

COSTA, Daniel Carnio. A gestão de processos como aspecto da administração pública sujeita ao princípio constitucional da eficiência - O novo método da gestão democrática de processos de insolvência. **Revista Brasileira de Direito Comercial**, v. 5, p. 5-16, 2015.

COSTA, Daniel Carnio. **O critério tetrafásico de controle judicial do plano de recuperação judicial**. *Migalhas* [on-line], 29 set. 2017a. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/insolvencia-em-foco/267199/o-criterio-tetrafasico-de-controle-judicial-do-plano-de-recuperacao-judicial>. Acesso em: 2 ago. 2023.

COSTA, Daniel Carnio. **Recuperação judicial - órgãos - assembleia geral de credores e comitê de credores**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017b. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/213/edicao->

1/recuperacao-judicial---orgaos---assembleia-geral-de-credores-e-comite-de-credores. Acesso em: 12 set. 2023.

COSTA, Daniel Carnio. **Insolvência Empresarial: Temas Essenciais**. Curitiba: Juruá, 2019.

COSTA, Daniel Carnio; RODRIGUES FILHO, João de Oliveira. **Prática de Insolvência Empresarial: Decisões judiciais em recuperação de empresas e falências**. Curitiba: Juruá, 2019.

COSTA, Daniel Carnio; FAZAN, Eliza. **Constatação Prévia em Processos de Recuperação Judicial de Empresas: O método da suficiência recuperacional**. Curitiba: Juruá, 2019.

COSTA, Daniel Carnio. **Sistema Brasileiro de Insolvência Transnacional**. Curitiba: Juruá, 2021.

COSTA, Daniel Carnio. **Recuperação Judicial de Empresas: A Jurisprudência do STJ Interpretada à Luz da Reforma (Lei n.º 14.112/2020)**. Curitiba: Juruá, 2021.

COSTA, Daniel Carnio; SALOMAO, Luis Felipe; TARTUCE, Flávio (org.). **Recuperação de Empresas e Falência: Diálogos entre a Doutrina e a Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2021.

COSTA, Daniel Carnio; LIMA, Felipe Herdem; BUMACHAR, Juliana (org.). **Recuperação judicial e falência: aspectos práticos**. Londrina: Editora Thoth, 2022.

COSTA, Daniel Carnio; MELO, Alexandre Correa Nasser de. **Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência - Lei n.º 11.101, de 09 de fevereiro de 2005 - Atualizada até Novembro de 2023 (de Acordo com a Lei n.º 14.112/2020 e com a Rejeição dos Vetos Presidenciais)**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

COSTA, José Augusto Fontoura. Análise econômica do Direito: entre a segurança e a adaptação. **Revista da Faculdade de Direito de Sorocaba. Sorocaba**, n. 1, p. 149-175, 2001.

CRAIDE, Sabrina. Fundo Clima terá R\$ 10 bilhões para financiar projetos sustentáveis. **Agência Brasil**, 07 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/fundo-clima-tera-r-10-bilhoes-para-financiar-projetos-sustentaveis>. Acesso em: 28 nov. 2023.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: UNB, 2001.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DE LUCCA, Newton. **Da ética geral à ética empresarial**. SP: Quartier Latin, 2009.

DEL MASSO, Fabiano. **Direito econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DELTA CITRUS; GÜBEL, Otto. **Processo nº 1000459-36.2018.8.26.0072. PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL**. 2018. Disponível em: <https://brasiltrustee.com.br/wp-content/uploads/recuperacoes-judiciais/DeltaCitrus/PRJ-DELTA-CITRUS1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O Princípio da Supremacia do Interesse Público** – Sobrevivência Diante dos Ideais do Neoliberalismo. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito Administrativo e Interesse Público, Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Regulatório – Temas Polêmicos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Regulatório – Temas Polêmicos - Limites da Função Reguladora das Agências diante do Princípio da Legalidade**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. **Serviços públicos e poder de polícia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/servicos-publicos-e-poder-de-policia/1499821101>. Acesso em: 14 set. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). **Direito Privado Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: GEN/Forense, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. v. 1, 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Tratado teórico e prático dos contratos**. São Paulo, 2006.

DOSI, Giovanni. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research Policy**, 11, North-Holland Publishing Company: 1982.

EIZIRIK, Nelson. **A Lei das S.A. Comentada**. Vol. IV. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

EMBRAPA. Trajetória da agricultura brasileira. **Embrapa**, 2023. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/trajetoria-da-agricultura-brasileira>. Acesso em: 13 dez. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Portal ENAP**, 2024. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/>. Acesso em: 23 out. 2024.

ESCOLA, Hector Jorge. **El interes público: como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1989.

ESTADÃO. Bolsas de valores: veja as mais importantes e como negociar no exterior. **E-Investidor**, 2023. Disponível em: <https://einvestidor.estadao.com.br/educacao-financeira/bolsas-mundo-importantes-como-negociar/>. Acesso em: 13 set. 2023.

ESTADÃO CONTEÚDO. Tarcísio tenta se desvencilhar de crise da Enel e defende privatização da Sabesp. **UOL Notícias**, 6 nov. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2023/11/06/tarcisio-tenta-se-desvencilhar-de-crise-da-enel-e-defende-privatizacao-da-sabesp.htm>. Acesso em: 16 nov. 2023.

ESTADOS UNIDOS. **PUBLIC LAW 111-240** - SEPT. 27, 2010. Disponível em: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ240/PLAW-111publ240.pdf>. Acesso em: 5 set. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Chapter 11 - Bankruptcy Basics. **United States Courts**, 2024. Disponível em: <https://www.uscourts.gov/services-forms/bankruptcy/bankruptcy-basics/chapter-11-bankruptcy-basics>. Acesso em: 2 jan. 2024.

ETZKOWITZ, Henry. Entrepreneurial Scientists and Entrepreneurial Universities in American Academic Science. **Minerva**, v. 21, n. 2-3, p. 198-233, 1983.

ETZKOWITZ, Henry. Solar versus nuclear energy: autonomous or dependent technology. **Social Problems**, v. 31, n. 4, p. 417-434, 1984a.

ETZKOWITZ, Henry. **MIT and the rise of entrepreneurial science**. London: Routledge, 1984b.

ETZKOWITZ, Henry. Networks of Innovation: Science, Technology and Development in the Triple Helix Era. **International Journal of Technology Management & Sustainable Development**, v. 1, n. 1, p. 7, 2002.

ETZKOWITZ, Henry; DZISAH, James. Triple Helix Circulation; the heart of innovation and development. **International Journal of Technology Management & Sustainable Development**, v. 7, n. 2, p. 101-15, 2008.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FÉRES, Marcelo Andrade. As sociedades de propósito específico (SPE) no âmbito das parcerias públicos-privadas (PPP). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 694, 30 de maio de 2005. Disponível em: <http://JUS2.uol.com.br/doutrina/texto.aap?id=6804>. Acesso em: 20 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Momento atual é estranho em todas as áreas, diz Marco Aurélio Mello em podcast. **Folha de São Paulo**, jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/podcasts/2021/06/momento-atual-e-estranho-em-todas-as-areas-diz-marco-aurelio-mello-em-podcast-ouca.shtml>. Acesso em: 28 nov. 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. Justiça de SP aceita recuperação judicial de operadora do Starbucks. **Folha de São Paulo**, dezembro 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/justica-de-sp-aceita-recuperacao-judicial-de-operadora-do-starbucks.shtml>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FORBES. The World's Largest Public Companies. **Forbes, Ranking 2018**. Jersey City, 2018. Disponível em: <http://www.forbes.com/global2000/list/#header:assetssortreverse:true>. Acesso em: 14 set. 2023.

FORBES. The Global 2000. **Forbes**, 2024. Disponível em: <https://www.forbes.com/lists/global2000/?sh=3cc8abf65ac0#header:assetssortreverse:true>. Acesso em: 3 jan. 2024.

FORGIONI, Paula. **A Evolução do Direito Brasileiro**: Da mercancia ao mercado. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

FORGIONI, Paula. **Os Fundamentos do Antitruste SP**. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FORGIONI, Paula. **Contratos Empresariais**: Teoria Geral e Aplicação. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes. **Conflito de interesses nas assembleias de S/A**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FRANCO, Gustavo Lacerda. **A condução da sociedade em recuperação judicial: análise da solução brasileira à luz dos modelos globais e dos seus pressupostos**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-02102020-004604/en.php>. Acesso em: 11 set. 2023.

FRANCO, D. S.; FERRAZ, D. L. S. Uberização do trabalho e acumulação capitalista. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 844-56, nov. 2019.

FRANCO, Gustavo Lacerda. **A administração da empresa em recuperação judicial – entre a manutenção e o afastamento do devedor**. São Paulo: Editora ALMEDINA – CEC-USP, 2021.

FRAZÃO, Dilva. Barão de Mauá: Industrial e político brasileiro. **Ebiografia**, 18 dez. 2019. Disponível em: [https://www.ebiografia.com/barao\\_maua/](https://www.ebiografia.com/barao_maua/). Acesso em: 19 jun. 2023.

FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Editora da Unicamp, 2014.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei de Inovação do Estado do Rio de Janeiro. **FAPERJ**, 2008. Disponível em: <https://www.faperj.br/?id=119.6.6#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20incentivos%20%C3%A0%20inova%C3%A7%C3%A3o,janeiro%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 13 dez. 2023.

FURLAN, Marcia; MOYA, Isabela. Justiça defere pedido da Light e prorroga por mais 180 dias proteção contra credores. **E-Investidor - Estadão**, 2023. Disponível em: <https://einvestidor.estadao.com.br/ultimas/justica-defere-pedido-da-light-e-prorroga-por-mais-180-dias-protecao-contracredores/>. Acesso em: 6 nov. 2023.

GARCÍA, Miguel Ángel Sedín. **Regulación y servicios públicos**. Editora Comares, Granada, 2003.

GLOBO. Fundo soberano da Noruega tem lucro de US\$ 143 bilhões impulsionado por setor de tecnologia. **Época Negócios**, 08 ago. 2023. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/economia/noticia/2023/08/fundo-soberano-da-noruega-tem-lucro-de-us143-bilhoes-impulsionado-por-setor-de-tecnologia.ghtml>. Acesso em: 28 nov. 2023.

GORDLEY, James. **The philosophical origins of modern contract doctrine**. Oxford: Clarendon Press, 1991.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e Serviço Público. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). **Direito Constitucional** - Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição** (Interpretação e Crítica), 19. ed. São Paulo, Malheiros, 2018.

GRECO FILHO, Vicente. **Dos Crimes da Lei de Licitações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GUIMARÃES, Edgar. **Controle das Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética, 2002.

G1. Entenda o Capítulo 11 da lei de falências americana. **G1**, 01 jun. 2009. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Carros/0,,MUL1178026-9658,00-ENTENDA+O+CAPITULO+DA+LEI+DE+FALENCIAS+AMERICANA.html>. Acesso em: 28 ago. 2024.

G1. Cinco dias após crise de energia, Prefeitura de SP anuncia ação civil contra a Enel por descumprimento de acordo com a cidade. **G1**, 8 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/11/08/cinco-dias-apos-crise-de-energia-prefeitura-de-sp-anuncia-acao-civil-contraa-enel-por-descumprimento-de-acordo-com-a-cidade.ghtml>. Acesso em: 16 nov. 2023.

GLÖCKNER, Arne. **Kommunale Infrastrukturverantwortung and Konzessionsmodelle**. Munique: C.H. Munique, 2009.

HERMES, Georg. **Versorgungssicherheit und Infrastrukturverantwortung des Staates**, in Staatlicher und europäischer Umweltschutz im Widerstreit, Umweltrechtstage 2001, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf: 2001.

INFOESCOLA. Corporações de Ofício. **Infoescola**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/corporacoes-de-oficio/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

INSFRASA. Institucional. **InfraSA**, 2024a. Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/institucional/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

INSFRASA. Estatuto Social. **InfraSA**, 2024b. Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/estatuto-social/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Governança Corporativa. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**, 2024. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 4 jan. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Portal IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, [s.d.]. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&ordering=4&limitstart=11000&limit=10](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=4&limitstart=11000&limit=10). Acesso em: 28 nov. 2023.

IPT. INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. **Política de inovação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A – IPT**. 2022. Disponível em: [https://ipt.br/wp-content/uploads/2023/09/Politica-de-Inovacao\\_IPT\\_SP\\_Exp.-31.05.2019.pdf](https://ipt.br/wp-content/uploads/2023/09/Politica-de-Inovacao_IPT_SP_Exp.-31.05.2019.pdf). Acesso em: 4 out. 2023.

ITÁLIA. **Decreto Legislativo 8 luglio 1999, n. 270**. Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 185 del 9 agosto 1999. Disponível em: <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/99270dl.htm>. Acesso em: 7 jul. 2023.

JAYME, Erik, Direito internacional privado e cultura pós-moderna. **Cadernos do PPGD/UFRGS** 1, n.º 1, p. 59-68, mar. 2003.

JOINT VENTURE SILICON VALLEY. About Join Venture. **Joint Venture Silicon Valley**, 2023. Disponível em: <https://jointventure.org/about-us/about-joint-venture>. Acesso em: 11 maio 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

JUSTIÇA E CIDADANIA. O controle de legalidade e a viabilidade econômica nos planos de recuperação de empresas. **Revista Justiça e Cidadania**, 2 ago. 2023. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/o-controle-de-legalidade-e-a-viabilidade-economica-nos-planos-de-recuperacao-de-empresas/>. Acesso em: 23 ago. 2023

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia Geral**. São Paulo: Atlas, 1992.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, Regionalização e Soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LIGHT. Recuperação Judicial. **Light**, 2024. Disponível em: <https://ri.light.com.br/governanca/recuperacao-judicial/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

LOBO, Jorge. In: ABRÃO, Carlos Henrique; TOLEDO, Paulo F. C. Salles de (coord.). **Comentários à lei de recuperação de empresas e falência**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LOBO, Jorge. Responsabilidade por obrigações e dívidas da sociedade empresária na recuperação extrajudicial, na recuperação judicial e na falência. **Revista do Ministério Público**. Nº. 27, jan/mar. Rio de Janeiro: MPRJ, 2008.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de La Constitución**. 2. ed. Barcelona: ed. Ediciones Ariel, 1970.

MAGALHÃES, André Simas. **Determinantes dos fundos soberanos de investimento e o caso Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília (UnB), Brasília: DF, 2010. Disponível em: [http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/10649/1/2010\\_AndreSimasMagalhaes.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/10649/1/2010_AndreSimasMagalhaes.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

MAIA, Mateus. Lula cria fundo de R\$ 20 bilhões para poupança do ensino médio. **Poder360**, 18 jul. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/educacao/lula-cria-fundo-de-r-20-bilhoes-para-poupanca-do-ensino-medio/>. Acesso em: 1 dez. 2023.

MAMEDE, Gladson; MAMEDE, Eduarda Cotta. **Holding Familiar e suas vantagens**. Planejamento jurídico e econômico do patrimônio e da sucessão familiar. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MAMEDE Gladston. **Falência e recuperação de empresas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MANNRICH, Nelson. Futuro do direito do trabalho, no Brasil e no mundo. **Revista LTr: legislação do trabalho**. v. 81, n. 11, p. 1287–1300, nov., 2017.



MARIUCCI, Luigi. **Le Fonti Del Diritto de Lavoro**. 2. ed. Torino: Ed. G. Giappichelli, 2003.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Dinâmica da Regulação**: Estudos de caso da Jurisprudência Brasileira. Belo Horizonte, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

MARTINO JÚNIOR, Randolpho. A Reforma Gerencial e o Controle Externo da Eficiência dos Gastos Públicos. **JusBrasil**, 2010. Disponível em: <http://martino-e-gomes-adv.jusbrasil.com.br/noticias/2234200/a-reforma-gerencial-e-o-controle-externo-da-eficiencia-dos-gastos-publicos>. Acesso em: 9 out. 2022.

MARTINS, Julia. Eficiência vs. eficácia: qual é a diferença?. **Asana**, 2023. Disponível em: <https://asana.com/pt/resources/efficiency-vs-effectiveness-whats-the-difference>. Acesso em: 21 jul. 2023.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **O Limite da Improbidade Administrativa**: Comentários à Lei n.º 8.429/92. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEDAUAR Odete. **Direito administrativo moderno**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MELLO, Daniel. OCDE diz que Brasil deve fazer reformas para aumentar produtividade. **Agência Brasil**, 25 nov. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-11/ocde-diz-brasil-deve-fazer-reformas-para-aumentar-produtividade>. Acesso em: 28 nov. 2023.  
MENEZES, E. T; SANTOS, T. H. Verbete transversalidade. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <https://educabrasil.com.br/transversalidade/>. Acesso em: 4 out. 2023.

MIGALHAS. Pedidos de falência subiram mais de 40% em um ano; recuperação, 6,8%. **Migalhas**, 2023a. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/384800/pedidos-de-falencia-subiram-mais-de-40-em-um-ano-recuperacao-6-8>. Acesso em: 29 jun. 2023.

MIGALHAS. Magistrado permite processamento de recuperação de associação civil. **Migalhas**, 2023b. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/quentes/387200/magistrado-permite-processamento-de-recuperacao-de-associacao-civil>. Acesso em: 29 jun. 2023.

MIGUEL, Jorge, **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 8. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Geórgia. Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação: a produção científica brasileira. **Rádio Câmara**, 12 set. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/497869-marco-legal-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-a-producao-cientifica-brasileira/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

MOTA, Carlos Guilherme; FERREIRA, Gabriela Nunes. **Juristas na Formação do Estado Nação Brasileiro**. São Paulo. De 1850 a 1930. São Paulo: Saraiva.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **El Buen Gobierno y la Buena Administración de instituciones Públicas**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2006.

MURARO, Leopoldo Gomes. Ambientes de inovação nas Universidades e papel dos NITS: Estratégias operacionais e marco legal de CT & I. *In*: BARBALHO, Sanderson César Macêdo; MEDEIROS, Juliana Corrêa; QUINTELLA, Cristina M. (org.). **Ciência, Tecnologia e Inovação (CT & I) e seu potencial impacto na inovação no Brasil**. Curitiba: CRV, 2019.

NEGRÃO, Ricardo. **Manual de direito comercial e de empresa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NUNES, Marcelo Guedes. Observatório das Falências - Análise de processos de Falências no TJSP. **NDTJ**, 2022. Disponível em: <https://ndtj.com.br/projetos/falencias-sp/>. Acesso em: 4 out. 2023.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**: estatais no mundo; histórico no Brasil; regime jurídico; licitações; governança; casos: BNDES, Caixa, Petrobras, Embrapa e Sabesp; setores estratégicos para o desenvolvimento; funções do Estado capitalista contemporâneo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Constitucionalidade da Lei Federal n.º 9.637/98, das Organizações Sociais. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, BH, a. 1, n. 2, p. 177-210, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHIEFLER, G. H. C. Justa Causa e Juízo de Prelibação (Admissibilidade) na Ação de Improbidade: a proteção e preservação dos direitos e garantias dos requeridos frente à busca de maior eficiência judicial no combate à corrupção na Era da Operação Lava Jato. **Revista SÍNTESE Responsabilidade Pública**, v. 12, p. 311-327, 2017.

OLIVEIRA, J. S.; MAGDALENO, R. T. Estado Regulador: Mercado e o (Sub)Desenvolvimento Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, v. 1, p. 87, 2021.

OLIVEIRA, Claus. Na Alesp, presidente da Enel fala em 'esforço significativo' no apagão. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 14 nov. 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?14/11/2023/na-alesp--presidente-da-enel-fala-em--esforco-significativo--no-apagao>. Acesso em: 16 nov. 2023.

PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Discricionariedade Administrativa. *In*: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (org.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, v. 1, p. 63- 82.

PEREZ, Marcos Augusto. O mundo que Hely não viu: governança democrática e fragmentação do Direito Administrativo. Diálogo entre a teoria sistêmica de Hely e os paradigmas atuais do Direito Administrativo. *In*: Arnaldo Wald; Marçal Justen Filho; Cesar Augusto Guimarães Pereira. (org.). **O Direito Administrativo na Atualidade**. Estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles. 1ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, v. 1, p. 851-869.

PEREZ, Marcos Augusto. **O Risco no Contrato de Concessão de Serviço Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PINTO, Alexandre Pereira; SOUZA, L. R. C. **4 Ps da OAB Prática Constitucional**. 4. ed., v. 1. São Paulo: Rideel, 2017.

PODER360. Enel tem apagões em SP e acumula problemas em outros estados. **Poder360**, 13 out. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-energia/enel-tem-apagoes-em-sp-e-acumula-problemas-em-outros-estados/>. Acesso em: 23 out. 2024.

POSNER Richard A. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

PRADO, Roberta Nioac. Aspectos relevantes das boas práticas de governança corporativa. **Revista CEO**, pp. 40-3, 11 fev. 2014.

PRADO, Marcelo Silva. Alíquota única versus reforma tributária. **Consultor Jurídico**, 22 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-22/marcelo-silva-prado-aliquota-unicax-reforma-tributaria/>. Acesso em: 4 dez. 2023.

RAMALHO, Dimas Eduardo (coord.) **Direito, Políticas Públicas e Controle Externo, Temas Contemporâneos**. São Paulo: Foco, 2022.

RAMOS, Elival da Silva. Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição brasileira de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 102 p. 327-356 jan./dez. 2007.

REDYSON, Deyve. Sobre o conceito de verdade em Martin Heidegger. **Studia Diversa**, v. 1, n. 1, p. 6-22, 2007.

REVISTA OE. Grupo espanhol Essentium compra ativos da Delta. **Revista OE**, 2015. Disponível em: <https://revistaoe.com.br/grupo-espanhol-essentium-compra-ativos-da-delta/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

**Consulta Processual - Processo nº 0214515-34.2012.8.19.0001**. 2012. Disponível em:

<https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#!/consultapublica?numProcessoCNJ=0214515-34.2012.8.19.0001>. Acesso em: 10 nov. 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **AI 0001937-**

**50.2017.8.19.0000**. Vigésima Segunda Câmara Cível. Des(a). Rogério de Oliveira Souza - Julgamento: 05/12/2017. Rio de Janeiro, 2017.

RIO DE JANEIRO. Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro PJe - **Processo Judicial Eletrônico nº 0843430-58.2023.8.19.0001**. Tutela Cautelar Antecedente.

Órgão julgador: 3ª Vara Empresarial da Comarca da Capital. Última distribuição: 10/04/2023. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-rio-janeiro-autoriza.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2023.

ROSA, G. S. Biblioteca Brasileira da USP avança na digitalização de livros. **Uol Giz Br**, 27 jun. 2013. Disponível em: <https://gizmodo.uol.com.br/brasileana-usp-digitalizacao-livros/>. Acesso em: 21 out. 2024.

ROSADO, Ruy. **I Jornada de Direito Comercial**, [23-24 de outubro de 2012, Brasília]. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013. 61 p. Evento realizado pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ). Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-de-direito-comercial/livreto-i-jornada-de-direito-comercial.pdf/>. Acesso em: 14 ago. 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social e outros escritos**. 16. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 1999.

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. **Comentários à Lei de recuperação de empresas e falência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2021.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Teoria Crítico-Estruturalista do Direito Comercial**. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo: Marcial Pons, 2015.

SANTOS, Luciano Roberto Bandeira. Princípio da Eficiência e Princípio da Legalidade. Relação no Controle de Atos da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3312, 26 jul. 2012.

SANTOS, Paulo Penalva. **Comentários à Lei de Falências**. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Processo nº 1005820-93.2019.8.26.0526**. São Paulo: SP, 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=EM0002MF00000&processo.foro=526&processo.numero=1005820-93.2019.8.26.0526>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. **Desenvolve São Paulo**: a agência do empreendedor, 2023. Disponível em: <https://www.desenvolvesp.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2023.

SARINGER, Giuliana. Pedidos de recuperação judicial aumentam no Brasil. **UOL Economia**, 6 jun. 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/06/06/pedidos-de-recuperacao-judicial-aumentam-no-brasil.htm>. Acesso em: 29 jun. 2023.

SARTINI, Brígida Alexandre *et al.* **Uma Introdução a Teoria dos Jogos**. II Bienal da SBM Universidade Federal da Bahia 25 a 29 de outubro de 2004. Disponível em: <https://www.ime.usp.br/~rvicente/IntroTeoriaDosJogos.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.

SAYEG, Ricardo Hasson; HUDLER, Daniel Jacomelli. Capitalismo humanista: uma nova ética universalista para a economia de mercado. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 7, n. 1, p. 73-88, 2021.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A Regulação dos Serviços Públicos como Instrumento para o Desenvolvimento. **Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 30, mar./abr. 2005.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *As Empresas Estatais no Direito Administrativo Econômico Atual*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SENA, Ailton. Corporações de Ofício: Associações que reuniam trabalhadores da mesma área. **Educa Mais**, 19 fev. 2021. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/corporacoes-de-oficio>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SINDILOJAS-SP. Orientação JUCESP: Sociedade de Propósito Específico. **SINDILOJAS-SP**, 23 out. 2015. Disponível em: <https://sindilojas-sp.org.br/orientacao-jucesp-sociedade-de-proposito-especifico/>. Acesso em: 29 ago. 2023.

SOARES, L. Túnel subaquático será feito no Brasil; entenda a tecnologia. **Olhar Digital**, 11 fev. 2024. Disponível em: [https://olhardigital.com.br/2024/02/11/ciencia-e-espaco/tunel-subaquatico-sera-feito-no-brasil-entenda-a-tecnologia/#:~:text=O%20t%C3%BAnel%20subaqu%C3%A1tico%20que%20ligar%C3%A1,Leve%20Sob%20Trilhos%20\(VLT\)](https://olhardigital.com.br/2024/02/11/ciencia-e-espaco/tunel-subaquatico-sera-feito-no-brasil-entenda-a-tecnologia/#:~:text=O%20t%C3%BAnel%20subaqu%C3%A1tico%20que%20ligar%C3%A1,Leve%20Sob%20Trilhos%20(VLT).). Acesso em: 14 out. 2024.

SOUZA, Wallace Fabrício Paiva; MAIA, Danilo Cordeiro. A importância da análise econômica do direito e conexões com o direito civil. **Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva**, v. 4, n. 1, p. 61-79, 2018.

SOUZA JUNIOR, Francisco Satiro de; PITOMBO, Antônio Sérgio A. de Moraes (org.) **Comentários à Lei de recuperação de empresas e falência**: Lei n.º 11.101/05. 2. ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007.

SOUZA, Rodrigo Pagani. Em busca de uma administração pública de resultados. In: Marcos Augusto Perez; Rodrigo Pagani de Souza. (org.). **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 39-61.

STARIOLO, M. *Trio de pesquisadores que apontou importância de instituições inclusivas para promover a riqueza dos países recebe o Nobel de Economia de 2024*. **Jornal da UNESP**, 14 out. 2024. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2024/10/14/trio-de-pesquisadores-que-apontou-importancia-de-instituicoes-inclusivas-para-promover-a-riqueza-dos-paises-recebe-o-nobel-de-economia-de-2024/>. Acesso em: 15 out. 2024

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani. A Lei de Improbidade e a Proibição de Receber Benefícios Fiscais ou Creditícios. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 29, p. 27-48, 2016.

SUNSTEIN; Cass R.; VERMEULE, Adrian. **Lei & Leviatã**: resgatando o estado administrativo. São Paulo: Ed. Contracorrente Ltda, 2021.

TÁCITO, Caio. **Temas de Direito Público** (Estudos e Pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU investe em soluções consensuais de conflitos para temas de grande relevância. **Tribunal de Contas da União**, 2023a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-investe-em-solucoes-consensuais-de-conflito-para-temas-de-grande-relevancia.htm>. Acesso em: 8 dez. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria vê aplicações inadequadas dos recursos do Fundo Social do Pré-sal. **Portal TCU**, 12 jul. 2023b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-ve-aplicacoes-inadequadas-dos-recursos-do-fundo-social-do-pre-sal.htm>. Acesso em: 28 nov. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. TJMG realiza conciliação histórica e viabiliza acordo no âmbito de recuperação judicial. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, 2023. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-realiza-conciliacao-historica-e-viabiliza-acordo-no-ambito-de-recuperacao-judicial.htm>. Acesso em: 29 jun. 2023.

UNICEF BRASIL. Mais de 4 milhões de crianças menores de 5 anos têm excesso de peso na América Latina e Caribe. **UNICEF**, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/mais-de-4-milhoes-de-criancas-menores-de-5-anos-tem-excesso-de-peso-na-america-latina-e-caribe>. Acesso em: 24 nov. 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Instituto de Matemática e Estatística. Projeto Mac Multimídia. História da Computação. **USP**, 2005. Disponível em: [https://www.ime.usp.br/~macmulti/historico/histcomp1\\_5.html](https://www.ime.usp.br/~macmulti/historico/histcomp1_5.html). Acesso em: 21 out. 2024.

VALLÉS, Juan Manuel Fabra. Articulación Organizativa de los Diferentes Niveles de Control en la Unión Europea. **Revista Española de Control xterno**, v. 6, n. 16, p. 43-56, 2004.

VEJA. Segurança Jurídica – Pilar fundamental do desenvolvimento. **Veja**, 11 mar. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/insights-list/seguranca-juridica-pilar-fundamental-do-desenvolvimento>. Acesso em: 10 ago. 2023.

VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. **Responsabilidade civil preventiva**. São Paulo: Malheiros editores, 2014.

VIAPIANA, Tábata. Cresce o número de empresas que encerram recuperação com sucesso em SP. **ConJur**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-30/cresce-numero-empresas-encerram-recuperacao-sucesso-sp/>. Acesso em: 4 out. 2023.

SZTAJN, Rachel. **Da recuperação judicial**. In: SOUZA JUNIOR, Francisco Satiro, PITOMBO, Antônio Sérgio de Moraes (coord.). Comentários à Lei de recuperação de empresas e falência. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

WAISBERG, Ivo. **Direito e Política da Concorrência para os países em desenvolvimento**. São Paulo: Lex Editora, 2006.

WORLD BANK. Insolvency and Debt Resolution. **World Bank**, 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/insolvency-and-debt-resolution>. Acesso em: 11 ago. 2023.

ZACHARY, G. P. A Geografia Global da Inovação. **eJournal USA**, 11 out. 2010. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20111117122503/http://www.embaixada-americana.org.br:80/HTML/ijse1109p/zachary.htm>. Acesso em: 18 out. 2022.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. Controle de políticas públicas pelo poder judiciário: breves ideias a partir do modo de estruturação da jurisdição. In:

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 91-103.

ZWEIGERT, K. KÖTZ, H. **An Introduction to Comparative Law**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.