

Vedação à recuperação judicial de concessionárias de serviço público – Análise do Projeto de Lei nº 7.063/2017

Resumo:

O presente trabalho analisa o Projeto de Lei nº 7.063/2017, com foco na recuperação judicial de concessionárias. Entendemos que a possibilidade de recuperação judicial traz uma série de riscos jurídicos, econômicos e institucionais para o Poder Concedente. Com isso, após o estudo de caso da Supervia (concessão ferroviária do Estado do Rio de Janeiro), sugere-se a vedação expressa da recuperação judicial, a fim de preservar o interesse público e a continuidade dos serviços essenciais.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
2 ANÁLISE CRÍTICA DOS IMPACTOS	4
2.1.1 Intersecção entre a recuperação judicial e o controle administrativo	9
2.1.2 Deslocamento de competência judicial	16
2.1.3 Créditos da Fazenda Pública	17
2.1.4 Término da concessão: compensação de créditos e responsabilidade subsidiária	17
3 ESTUDOS DE CASO – RECUPERAÇÃO JUDICIAL DA SUPERVIA	19
4 CONCLUSÃO	21
REFERÊNCIAS	22

1 INTRODUÇÃO

Recentemente, foi aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 7.063/2017 (“PL”), que busca modernizar vários aspectos da lei de concessões (Lei nº 8.987/1995) e da lei de PPPs (Lei nº 11.079/2004). Alguns desses aspectos já são adotados por alguns entes federativos, de forma isolada, e, portanto, o PL busca uniformizar boas práticas com objetivo de conferir clareza e segurança jurídica para suportar o processo do Executivo na concepção e gestão das parcerias.

Inicialmente as principais alterações apresentadas no PL eram: (i) definição de regras de compartilhamento de risco (como eventos climáticos), (ii) concessões multimodais ou em conjunto, (iii) reequilíbrio cautelar, (iv) regras sobre compartilhamento de receitas acessórias, (v) estabelecimento de prazos para decisões, (vi) ampliação dos critérios de seleção, (vii) contratos por adesão, (viii) meios alternativos de prevenção e solução de conflitos, (ix) previsão de aporte em concessões comuns, (x) prazos para análise de reequilíbrios, (xi) regras sobre a transferência das concessões, (xii) acordo tripartite, (xiii) prorrogação emergencial, (xiv) prazo para homologação do reajuste de tarifas, (xv) regras de extinção por caducidade e relicitação, (xvi) vedação à recuperação judicial, (xvii) prestação temporária de serviço, (xviii) possibilidade de interrupção de serviços em caso de inadimplência do poder público em PPPs, (xix) autorização para uso de fundos como garantia em PPPs e (xx) ampliação dos limites da Receita Corrente Líquida para PPPs.

Com a reunião de líderes ocorrida no Congresso no dia 24 de abril de 2025, o parecer do Deputado Arnaldo Jardim (“Relator”) foi apresentado em 25 de abril de 2025, sendo a urgência do projeto de lei aprovada pelo presidente da Câmara dos Deputados¹. O relatório do parecer pelo relator resume a motivação das atualizações propostas no PL:

“Consideramos que todas essas medidas são necessárias para dirimir dúvidas da atual legislação, diminuir os contenciosos judiciais que têm ocorrido, além de serem essenciais para fortalecer as concessões de serviços públicos no

¹ RITTNER, Daniel. Relator apresenta texto do novo marco legal de PPPs e concessões. CNN Brasil, Brasília, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/relator-apresenta-texto-do-novo-marco-legal-de-ppps-e-concessoes/>, Acesso em 26 abr. 2025.

Brasil, resguardando o interesse público e oferecendo mais previsibilidade e segurança jurídica a todos os envolvidos”.²

No que se refere ao tema envolvendo as condições referentes à recuperação judicial do parceiro privado, as Leis nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004 tangenciam a questão, porém, sem trazer menções expressas ou regramento, seja para vedar ou para permitir que concessionárias de serviço público ingressem com pedidos de recuperação judicial.

O Capítulo X da Lei nº 8.987/1995 traz, atualmente, em seu art. 35, as hipóteses de extinção da concessão. O Capítulo II da Lei nº 11.079/2004 aborda, em seu artigo 5º, §2º, a estrutura contratual de parceria público privada. Adicionalmente, a Lei nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, extrajudicial e falência do empresário e da sociedade empresária, não especifica, igualmente, particularidades em se tratando das concessões ou parcerias público-privadas, com exceção do art. 195.

Nossa análise visa evitar comportamentos oportunistas no que diz respeito à recuperação judicial, já observado em parceiros privados, em virtude de dificuldade financeira e até mesmo mudança de estratégia de investimentos, o que pode provocar, além de danos ao erário, prejuízos decorrentes da não prestação dos serviços públicos contratualizados.

2 ANÁLISE CRÍTICA DOS IMPACTOS

Originalmente, o PL vedava, expressamente, que fosse aplicada a recuperação judicial ou extrajudicial às concessionárias de serviço público.³ Na exposição de motivos, o Relator registrou:

“Para dar maior segurança jurídica aos agentes envolvidos, em especial aos próprios usuários do serviço concedido, fica estabelecida a vedação à

² RITTNER, Daniel. Relator apresenta texto do novo marco legal de PPPs e concessões. CNN Brasil, Brasília, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/relator-apresenta-texto-do-novo-marco-legal-de-ppps-e-concessoes/>, Acesso em 26 abr. 2025.

³ “35-A. Não se aplicam às concessionárias de serviços públicos os regimes de recuperação judicial e extrajudicial previstos na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, salvo posteriormente à extinção da concessão.” (NR)

aplicação dos regimes de recuperação judicial e extrajudicial às concessionárias antes da extinção da concessão.”⁴

Em entrevistas concedidas⁵, tal vedação era defendida pelo Relator, argumentando que o seu projeto visava evitar a interrupção dos serviços.⁶ Entretanto, parece ter modificado seu posicionamento original “[a]pós uma intensa rodada de conversas entre os técnicos do Parlamento e representantes de órgãos do governo e do setor privado”.⁷ Em evento, realizado em 16 de abril de 2025, afirmou⁸:

“Nós temos uma determinação de que o instituto de recuperação judicial não se aplica às concessões. Nós precisamos analisar isso de forma mais flexível. Como utilizar alguns preceitos da recuperação judicial, em casos delicados como Viracopos e Congonhas, por exemplo. Mas a preocupação é dar atribuição ao poder concedente de intervir em casos de necessidade justificada, com condicionantes, com prazo determinado. Estabelecer responsabilidades relativas na comissão.”

Neste passo, o substitutivo apresentado pelo Relator, no dia 24 de abril de 2025, por meio do PRLE nº 1 PLEN (Parecer Preliminar às Emendas de Plenário), trouxe posicionamento diametralmente oposto à proposição inicial, passando a prever a possibilidade de recuperação judicial e extrajudicial de concessionárias de serviço público, uma vez que regula suas consequências às concessionárias.⁹

⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.063, de 2017. Parecer do Relator Dep. Arnaldo Jardim. Brasília, DF, 19 nov. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1834942&filename=Parecer-PL706317-19-11-2019. Acesso em: 01 de maio de 2025.

⁵ CANAL DE ENTREVISTAS. Entrevista com João Silva sobre políticas públicas. YouTube, 15 mar. 2025. 1 vídeo (30 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=es9Tnelztzw>. Acesso em: 15 de abril de 2025.

⁶ Cf. “16) Vedação à recuperação judicial: a ideia é impedir que empresas detentoras de concessões usem esse instrumento nos casos em que se encontrem em dificuldades financeiras”.

⁷ AGÊNCIA INFRA. Projeto da nova lei de concessões e PPPs propõe mudar Lei de Crimes Ambientais. Agência iNFRA, 2024. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/projeto-da-nova-lei-de-concessoes-e-ppps-propoe-mudar-lei-de-crimes-ambientais/>. Acesso em: 15 de abril de 2025.

⁸ JARDIM, Arnaldo. O papel da Câmara na nova Lei de Concessões e PPPs. [Entrevista concedida à Agência Infra]. YouTube, 16 abr. 2025. 1 vídeo (17min20s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hKp1WE6NLZA&t=720s>. Acesso em: 28 de abril de 2025.

⁹ “Art. 39-A. A admissão das concessionárias de serviços públicos aos regimes de recuperação judicial e extrajudicial previstos na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, não afasta a possibilidade da intervenção na concessão de que trata o art. 32 desta Lei.”

encerramento do contrato com a sociedade empresária em concordata – o que corresponderia ao instituto da recuperação judicial. No entanto, Andre Saddy entendia da seguinte forma:

Entende-se correta a primeira forma de interpretar a questão, haja vista o já disposto e pela leitura do art. 80, §2º da Lei no 8.666/1993, que afirma ser “permitido à Administração, no caso de concordata do contratado, manter o contrato, podendo assumir o controle de determinadas atividades de serviços essenciais”. Portanto, ocorre a manutenção do contrato de concessão em casos de recuperação judicial. E mais: apesar de ser permissiva, entende-se que essa norma na verdade prescreve uma obrigação (norma impositiva), pois, caso a Administração decidisse não manter o contrato, desnaturalizar-se-ia o instituto da recuperação judicial, que perderia sentido. De que valeria dar uma segunda chance à empresa, se a própria Administração fosse contra a ratio da recuperação judicial? Assumir o controle das atividades concedidas seria o mesmo que determinar a falência da empresa porque significaria a impossibilidade definitiva de o empresário se recuperar da crise que atravessa. Tal medida contraria o princípio da livre iniciativa, consagrado não apenas como fundamento da República (art. 1º, IV da CRFB), como também princípio da ordem econômica brasileira (art. 170 da CRFB). A continuidade do serviço público deve ser o norteador da Administração no caso em questão. Essa obrigatoriedade, derivada desse princípio setorial, pode inclusive obrigar à manutenção do contrato no caso, por exemplo, de a Administração ter dificuldades em executar diretamente o serviço ou venha a ter problemas com a execução indireta, isto é, com a nova delegação desse serviço a terceiro.¹²

De outro lado, há doutrina defendendo a possibilidade de as concessionárias de serviço público se socorrerem à recuperação judicial, sob o argumento de que não há vedação expressa:

Verifica-se, dessa maneira, que a Lei de Recuperação Judicial e Falências não traz qualquer vedação em seu bojo. Na verdade, as alterações implementadas nela pela Lei nº 14.112/203 indicam sentido diverso. Isso porque houve a

¹² SADDY, André. Possibilidade de extinção de concessão de serviço público justificada na recuperação judicial de sociedade empresária. Revista de Administração, Educação e Comunicação, v. 7, n. 2, p. 34-45, 2015. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/139/282>. Acesso em: 23 abr. 2025

inclusão do art. 20-B, o qual, expressamente, admite conciliação e mediação no processo de recuperação judicial, sendo certo, ainda, que o inciso II desse dispositivo destaca a sua incidência “[...]em conflitos que envolverem concessionárias ou permissionárias de serviços públicos em recuperação judicial e órgãos reguladores ou entes públicos municipais, distritais, estaduais ou federais”.¹³

Nesse mesmo sentido defende Andra Saddy:

Assim, cumpridos os requisitos e o disposto no art. 48, poderá a concessionária de serviço público solicitar a recuperação judicial. Dessa forma, entende-se o silêncio da Lei no 11.101/2005 ao tratar da possibilidade de concessão da recuperação judicial à sociedade empresária concessionária de serviço público. Utilizando-se do princípio da legalidade, pode-se entender que não está ela proibida; por conseguinte, tem a permissão de solicitar a recuperação como qualquer outra sociedade empresária.¹⁴

No setor de energia elétrica, no art. 18 Lei federal nº. 12.767/2012, há vedação expressa ao pedido de recuperação judicial. Esta lei foi oriunda da conversão em lei da MP nº. 577/2012, em cuja exposição de motivos o Relator do projeto de lei de conversão, Senador Romero Jucá, consignou que a recuperação judicial retiraria o poder de regulação das agências e dava prioridade à satisfação dos credores em detrimento da continuidade do serviço público.¹⁵

¹³ SANTOS, Marcelo Brito da Costa Honorato. Da possibilidade de deferimento da recuperação judicial a concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, v. 25, n. 100, p. 552-568, 2022. Disponível em: https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/paginas/trabalhos_conclusao/1e2semestre2022/pdf/Tomo_II/Marcelo_Brito_da_Costa_Honorato_Santos_552-568.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

¹⁴ SADDY, André. Possibilidade de extinção de concessão de serviço público justificada na recuperação judicial de sociedade empresária. Revista de Administração, Educação e Comunicação, v. 7, n. 2, p. 34-45, 2015. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/139/282>. Acesso em: 23 abr. 2025

¹⁵ Cf. “a possibilidade (que existia até então) de as empresas concessionárias desse tipo de serviço ingressarem judicialmente com o pedido de recuperação trazia uma série de problemas, como a judicialização do tema, **o que retirava, na prática, parte dos poderes do (sic) agência reguladora de controlar a prestação do serviço. Além disso, o concurso de credores estabelecido pela Lei de Falências privilegia a satisfação dos créditos, em detrimento, nesse caso específico, da continuidade da prestação do serviço.** Dessa maneira, a exclusão do regime de recuperação judicial ou extrajudicial para as empresas prestadoras desse serviço público essencial **mostra-se compatível como princípio da supremacia do interesse público, que, em regra, deve prevalecer, em caso de confronto com interesses meramente particulares.** Diante disso, deve ser mantido o art. 17, na redação original da MPV (apenas enumerado para art. 18 no PLV).” (grifos nossos) Trecho extraído do Parecer nº. 38, de 2012, da Comissão Mista, sobre a Medida Provisória nº. 577, de 29 de agosto de 2012, pp 07-08. Disponível em: <

Seja qual for a posição a ser adotada no PL, permitindo ou não a recuperação judicial, o importante é evitar, desde a proposta comercial, que empresas sem capacidade econômico-financeira participem e/ou apresentem propostas que inicialmente passem no exame de aceitabilidade do edital, mas posteriormente se apresentem inexecutáveis, devendo estes licitantes avaliarem adequadamente os riscos de suas propostas. E, mais, as decisões legislativas - seja para autorizar ou vedar - devem ter suas consequências e implicações analisadas. Analisaremos cada uma separadamente nos tópicos abaixo.

2.1.1 Intersecção entre a recuperação judicial e o controle administrativo

Aqui, a discussão se põe em torno da divisão de competências entre o juízo universal da falência (art. 76, Lei Federal nº 11.101/2005) e as competências do Poder Concedente e das Agências Reguladoras.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já enfrentou essa discussão na recuperação judicial da Concessionária que administra o aeroporto de Viracopos.¹⁶ Entendeu que não cabe ao juízo da recuperação judicial interferir na gestão do contrato de concessão, de modo que não podem o juízo da recuperação nem a Assembleia de Credores dispor sobre o contrato de concessão, bens reversíveis, impedindo a decretação de caducidade e de multas etc.¹⁷

Confira-se a decisão proferida pelo E. STJ nos autos da PET no RECURSO ESPECIAL Nº 1.828.901 - SP (2019/0221916-4):

“(...) Isso significa que a única atividade econômica desenvolvida pela empresa em recuperação é serviço público típico, de titularidade da União Federal (CF, art. 21, inciso XII, alínea c), a ela concedido nos termos do contrato administrativo mencionado. Dessa forma, não se cogita aqui de recuperação judicial como forma de manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e nem do interesse social. Ao fim do contrato de concessão, seja pelo término normal do prazo do contrato, seja pela relicitação ou pela caducidade, a atividade econômica continuará a ser desenvolvida pela União - a quem os bens (infraestrutura aeroportuária) serão automaticamente revertidos - diretamente, por meio da Infraero, ou de outra concessionária. Nada obsta a que empresa titular de concessão de serviço público se beneficie do processo de recuperação judicial. A Lei 11.101/05 não faz

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1045720&filename=PAR+38+MPV57712+%3D%3E+MPV+577/2012 Acesso em 28.04.2025

¹⁶ PET no RECURSO ESPECIAL Nº 1.828.901 - SP (2019/0221916-4)

¹⁷

restrição a essa possibilidade. As medidas constritivas tendentes à satisfação dos créditos extra-concursais de que a União seja titular terão sua efetivação condicionada à avaliação do Juiz da Recuperação, na linha da iterativa jurisprudência deste Tribunal. Buscar-se-á, então, a preservação da atividade econômica da empresa, não à preservação de serviço público, o qual não depende da existência de determinada concessionária. No caso presente, todavia, o propósito da SPE em recuperação confunde-se com o próprio contrato de concessão. Com o fim do contrato de concessão não se justifica a SPE. O fim da SPE não significa o término da atividade econômica e dos empregos por ela gerados, pois o serviço público continuará a ser exercido por sua titular, a União, direta ou indiretamente. Remanescerão, todavia, as empresas privadas que integram a SPE, as quais podem continuar a exercer seu escopo social. Se estas eventualmente pedirem recuperação - o que não é alvo do presente processo - eventual crédito público terá sua execução de alguma forma afetada. Haverá, então, interesse meramente financeiro do ente público, na satisfação de crédito contra empresa em recuperação. Discute-se, aqui, entretanto, não a saúde financeira das integrantes privadas da SPE, mas a recuperação da própria SPE, cujo único ativo relevante é o serviço público federal concedido. (...) **A questão posta no presente recurso especial, portanto, diz respeito à possibilidade de o Juiz da Recuperação - e, indiretamente, a assembleia de credores - dispor sobre a sorte do contrato de concessão de serviço público, impedindo a imposição de penalidades administrativas, o acionamento de garantias contratuais e o andamento de processo administrativo de caducidade, questionado pela concessionária sob o fundamento de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de serviço público. A natureza do contrato de concessão e o interesse público no cumprimento de seus termos foi o fundamento do acórdão recorrido para afastar o princípio da preservação da empresa como fundamento para a suspensão do processo administrativo de caducidade pelo Juízo da Recuperação.** Leia-se o seguinte excerto do voto do relator, Desembargador Alexandre Lazzarini (fls. 8.218/8.220): Isso porque, **ainda que haja interferência da agência reguladora na recuperação judicial, por força do contrato celebrado e da natureza do serviço prestado, não pode o Juízo concursal deliberar sobre todas as questões envolvendo as recuperandas. Deve limitar-se à análise da matéria objeto da recuperação das empresas, sem afastar a competência da ANAC.** Nesse diapasão, não há como se opor o princípio da preservação da empresa, previsto no art. 47 da Lei n. 11.101/05, para paralisação de processo administrativo, como pretendem as recuperandas. Não pode referido princípio ser invocado com objetivo protecionista, a fim de afastar toda e qualquer medida que possa alterar o fluxo de caixa da empresa. É importante lembrar, ainda, que nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de maneira que a ingerência do Poder Judiciário no procedimento administrativo que apura a inadimplência da Concessionária implica em quebra da igualdade e da impessoalidade, princípios imperativos, que, assim, não há como serem superados, inclusive sob pena de improbidade administrativa. É certo que, em razão da dimensão do negócio jurídico realizado entre as partes, bem como sua natureza, haverá, por certo, conflitos de

interesses sem resposta expressa no texto da lei. Será necessário, por conseguinte, aplicação de princípios, analogias e interpretações diversas, a fim de se buscar o melhor resultado para a lide. Afinal, não está em debate apenas a situação financeira de três empresas, mas o funcionamento de um dos maiores aeroportos do país, com repercussão na economia nacional e na vida de milhares de usuários. (...) Diante do conflito entre os princípios da preservação da empresa e os princípios da igualdade e da impessoalidade do direito público, estes devem prevalecer, à luz da supremacia e da indisponibilidade do interesse público sobre o particular. É relevante, portanto, a argumentação da autarquia no sentido de que não se trata de mera aplicação do entendimento jurisprudencial sobre constrição de ativos da recuperanda a ser submetido ao juízo universal, uma vez que o patrimônio discutido é o próprio contrato de concessão e a exploração dos serviços públicos. Observo que a constrição de eventuais bens privados que integrem o patrimônio da concessionária, mesmo que para atender à execução de créditos públicos, deve ser submetida ao crivo do Juízo da Recuperação. **O contrato de concessão - e os bens a ele vinculados (infraestrutura aeroportuária, de titularidade da União, nos termos do art. 21, inciso XII, alínea c) - é público e não está sujeito à deliberação dos credores nem à competência da Justiça Estadual.** (...) A abertura do processo de caducidade não decorre somente de aspectos relacionados à crise econômica financeira da recuperanda. O objeto do processo de caducidade vai além, pois diz respeito ao descumprimento do edital de licitação e do contrato de concessão, cuja apuração e processamento não pode ser obstada pelo juízo da recuperação, pois não se trata da reorganização econômico financeira considerada do ponto de vista exclusivamente privado, mas envolve o interesse público relacionado a condução de serviço público, cujos parâmetros de operação e exploração foram previamente definidos e sujeitos a certame licitatório público. Permitir a suspensão da atuação da agência regulatória na instalação e condução do processo de caducidade, ou outros procedimentos administrativos com vistas à fiscalização e controle da concessão é conferir à recuperanda um salvo conduto em relação a suas obrigações constantes do edital de licitação e do contrato de concessão, contrário ao interesse público tutelado pela agência regulatória e conferindo uma situação de privilégio em relação aos demais licitantes vencidos no certame licitatório. **Impedir a atuação da agência regulatória na sua atribuição de zelar pelo interesse público traduzido no fiel cumprimento do edital de licitação, do contrato de concessão e da lei, é esvaziar os meios para assegurar a prestação do serviço aeroportuário, cercear as prerrogativas da Administração, aqui representada pela atuação da agência regulatória do setor, a ANAC, conforme artigos 2º. e 8º da Lei 11.182/2005, e, transgredir princípios elementares de Direito Administrativo presentes nas licitações e estampados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, como da impossibilidade e isonomia, uma vez que o contrato de concessão do agravado, ABV, originou de uma concorrência pública cujas regras e critérios de classificação foram definidos em edital de licitação, sendo que o valor das outorgas e demais obrigações pecuniárias e não pecuniárias assumidas pelo agravado foram condições para todos os participantes do processo licitatório tendo como vencedor aquele que maior valor ofertou em relação à outorga. O processo**

licitatório visa permitir à Administração obter, da forma mais vantajosa possível, o serviço ou produto necessário à coletividade e garantir chances iguais de participação entre os participantes, processo esse que não pode ser frustrado pela invocação unilateral do concessionário do instituto da recuperação judicial. (...) Pelos mesmos fundamentos, entendo relevante a alegação de que não deve ser obstada a imposição e cobrança de multas pela ANAC no exercício de suas atribuições como Poder Concedente, cujo questionamento em juízo é da competência da Justiça Federal. Apenas a constrição de eventuais bens privados pertencentes à empresa (bens estranhos ao contrato de concessão) deve ser submetida previamente ao Juízo da Recuperação, a exemplo do que ocorre com as constrições no âmbito de execuções fiscais. Em face do exposto, revendo a tutela antecipatória de urgência deferida às fls. 11.029/11.034, restabeleço o comando do acórdão recorrido, ficando permitido o prosseguimento do processo administrativo de caducidade e a imposição de penalidades, ressalvadas as decisões da Justiça Federal no âmbito de sua competência. Ao Juízo da Recuperação caberá o crivo acerca de eventuais medidas constritivas sobre bens da recuperanda que não estejam vinculados à execução do serviço público concedido”. (grifos nossos)

No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), no caso da recuperação judicial da Avianca, entendendo que o juízo recuperacional não poderia se imiscuir na atividade regulatório-administrativa da ANAC.¹⁸

No entanto, a questão é mais complexa do que a decisão do STJ e do TJSP parecem pressupor. E, mais, a definição caso a caso é apta a gerar grande insegurança jurídica tanto para as concessionárias quanto para o poder público. Abordaremos três questões que integram o cerne da atuação do juízo da recuperação judicial ao mesmo tempo que impactam no poder regulatório do Poder Concedente.

Primeiro, no caso de bens reversíveis, por serem propriedade privada sujeitas a uma série de ônus reais (i.e., inalienabilidade, impenhorabilidade e destinação predeterminada) e sujeitos à condição resolutiva do término da concessão, qualquer alienação dependerá, necessariamente, de autorização do Poder Concedente, conforme explica Flávio Amaral

¹⁸ Confira-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – RECUPERAÇÃO JUDICIAL – Empresa aérea – Decisão singular que determina à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) que se abstenha da prática de qualquer distribuição administrativa de slots utilizados na operação da recuperanda – Descabimento – Sucesso da recuperação judicial exige a observância da legalidade – Impossibilidade de imiscuir-se na atividade regulatório-administrativa da ANAC em benefício da recuperação judicial de uma empresa aérea específica, sem atividade a ser preservada – Decisão singular revogada – Agravo provido. (...) (TJSP; Agravo de Instrumento 2146368-80.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Negrão; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada de Direito Empresarial; Foro Central Cível - 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais; Data do Julgamento: 10/12/2019; Data de Registro: 14/02/2020 – g.n.)

Garcia.¹⁹ Ainda, como o art. 49, §2º, da Lei Federal nº 11.101/2005 dispõe que as obrigações anteriores à recuperação judicial deverão ser mantidas nas condições originalmente contratadas ou definidas em lei, não poderá ocorrer qualquer alteração nas cláusulas regulamentares ou de serviço, que inclui os bens reversíveis. No caso da Supervia, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ) sustentou:

Qualquer previsão no plano de recuperação judicial que altere as normas legais, regulamentares e aquelas previstas no edital de licitação e no contrato de concessão deverá ser aprovada previamente pelo Poder Concedente, sob pena de ocasionar o descumprimento parcial ou total do contrato. Isso ensejaria, após devido processo administrativo, a caducidade da concessão, nos termos do art. 35, III da Lei 8987/95 e inciso III da cláusula vigésima segunda do contrato de concessão.²⁰

Segundo, o art. 50 da Lei Federal nº 11.101/2005 traz os meios para o soerguimento da empresa em recuperação judicial, que são, em tese, as formas que podem ser adotadas para que uma empresa em recuperação judicial consiga se soerguer economicamente. Ocorre que várias das ferramentas mais importantes para a recuperação judicial impactam diretamente no serviço público e, por isso, devem ser objeto de prévia autorização do Poder Concedente. Nesse sentido, a PGE-RJ trouxe exemplos:²¹

Considerando que alguns meios previstos no art. 50 da Lei nº. 11.101/2005 envolvem operações com os bens pertencentes à recuperanda, tais como, o trespasse ou arrendamento de estabelecimento (inciso VII), a venda parcial dos bens (inciso XI) e a venda de unidades produtivas isoladas (inciso XVIII), faz-se necessário que o plano de recuperação judicial contenha expressa ressalva inclusive a respeito deles. Por fim, trata-se de outra possibilidade

¹⁹ Confira-se: “Poder-se-ia dizer que, durante a concessão, são propriedade privada sujeita a uma série de ônus reais (inalienabilidade, impenhorabilidade e destinação predeterminada) e à condição resolutiva do fim da delegação. A assertiva independe de o bem ter sido afetado ao serviço público antes ou depois da concessão, já que, em qualquer hipótese, o regime de sua gestão e eventual disposição pela concessionária é o mesmo. Tanto é assim, que há em geral a previsão nos contratos de concessão de a alienação dos bens reversíveis, sejam eles anteriores ou posteriores à concessão, dever ser previamente autorizada pelo poder concedente. Note-se: em qualquer caso, quem aliena (faculdade inerente à propriedade) o bem é a concessionária, e não o Estado, que apenas irá autorizar o negócio”. (GARCIA, Flávio Amaral. Direito dos serviços públicos. Edição do Kindle. Locais do Kindle 18717-18730).

²⁰ CYRINO, André Rodrigues; ARAGÃO, Alexandre Santos de; BASTOS, Henrique. Parecer Conjunto nº 01/2021 (ARCY/ASA/HBR). Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

²¹ CYRINO, André Rodrigues; ARAGÃO, Alexandre Santos de; BASTOS, Henrique. Parecer Conjunto nº 01/2021 (ARCY/ASA/HBR). Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

mencionada no art. 50 da LRF, precisamente no inciso III – alteração do controle societário-, cuja execução submete-se à análise da agência reguladora e à anuência do Estado (...).

Os juízes das Varas Empresariais não são especialistas em direito público, razão pela qual muitas vezes desconhecem a necessidade de prévia autorização para a realização de vários dos meios de recuperação judicial. Um desses casos também ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, caso no qual o juízo da recuperação²² determinou a alienação de Unidade Produtiva Isolada (UPI) como meio de soerguimento da empresa VIAÇÃO SUL FLUMINENSE, a qual consistia na *"posição da Recuperanda nas concessões, autorizações, permissões e ordens de serviços que envolvem o serviço de passageiros prestados pela Recuperanda em linhas intermunicipais nas municipalidades de Volta Redonda/RJ e Barra Mansa/RJ"*.²³ Tal alienação foi prevista no Plano de Recuperação Judicial²⁴ e autorizada pelo juízo.²⁵ Contudo, como não houve aprovação do Poder Concedente, a PGE-RJ entendeu *"que a decisão do juízo da recuperação judicial desrespeitou frontalmente o comando normativo estadual ao autorizar a alienação, sem prévia anuência (nem mesmo mera ciência) da referida autarquia, da UPI intermunicipal"* e, portanto, *"[h]á a possibilidade de que o DETRO determine a imediata cessação da exploração realizada pela arrematante ante a sua injuridicidade"* e *"[p]oderá a autarquia proceder administrativamente à cassação da permissão"*.²⁶

Portanto, alguns dos meios mais efetivos para o soerguimento da empresa - como a venda de ativos ou alteração de controle - em recuperação judicial não podem ser negociados no âmbito da recuperação, devendo ser tratados por meio de acordo com o Poder Concedente. Especificamente sobre a alteração de controle, há inúmeros precedentes em que a alteração de

²² Processo Judicial nº 0029768-98.2019.8.19.0066, em trâmite na Vara Cível da Comarca de Volta Redonda/RJ

²³ Analisado no âmbito do Parecer nº 39/2021 - ASA (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Parecer nº 39/2021 - ASA. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021)

²⁴ Cláusula 5.2 do aditivo do Plano de Recuperação Judicial *"5.2. UPI INTERMUNICIPAL. A UPI INTERMUNICIPAL é composta pelos seguintes ativos, de forma individualizada ou conjunta: a posição da Recuperanda nas concessões, autorizações, permissões e ordens de serviços que envolvem o serviço de passageiros prestados pela Recuperanda em linhas intermunicipais nas municipalidades de Volta Redonda/RJ e Barra Mansa/RJ, incluindo os ativos permanente, circulantes e/ou úteis para o desenvolvimento da atividade empresarial exercida."*

²⁵ Decisão judicial de fls. 11.590/11.591 *"(...) 02 - Fls. 11587/11588 - Defiro. Autorizo a alienação judicial por meio de UPI INTERMUNICIPAL, consoante narrado no item 5.2 do aditivo do Plano de Recuperação Judicial, nos termos do art. 66 da Lei 11101/2005, ficando autorizado o Administrador da Empresa promover o início do processo competitivo que se dará na forma dos artigos 60, parágrafo único, 60-A, 141, II e 142, II da Lei 11101/05, de modo que o adquirente não sucederá a recuperanda em quaisquer dívidas, contingências e obrigações de qualquer natureza. (...)"*

²⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Parecer nº 39/2021 - ASA. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

controle se deu de forma satisfatória no âmbito administrativo, como ocorreu no caso da Linha 6 do Metrô de São Paulo e que permitiu, além da transferência da concessão, uma ampla reformulação do contrato de concessão.²⁷ Aqui, a judicialização se torna mais um obstáculo ao atingimento do que poderia ser obtido pela via negocial com o Poder Concedente, dentro das normas de direito administrativo.

Terceiro, o Relator alterou a proposta do PL original para prever que, mesmo havendo recuperação judicial, seja possível que haja a intervenção na concessão pelo Poder Concedente, o que é problemático.

Tal dispositivo permite uma interpretação a *contrario sensu*, isto é, se há previsão expressa de que o Poder Concedente pode intervir na concessão, este seria seu único poder previsto em lei, razão pela qual não poderia, por exemplo, declarar a caducidade, realizar a encampação etc. Ocorre que se trata de interpretação bastante lesiva ao interesse público e contrária à jurisprudência do STJ. A lei, no caso, parece trazer mais problemas do que soluções nesse aspecto.

Do mesmo modo, a recuperação judicial parece restringir demasiadamente a possibilidade de o Poder Concedente intervir em uma concessão em crise econômica. Isso pois, em regra, a responsabilidade civil do Poder Concedente é subsidiária, mas não solidária, de modo que só se caracterizaria quando esgotados os meios de satisfação dos créditos contra a concessionária (art. 37, §6º, CF), nos termos de precedentes do STJ.²⁸ Já quanto às obrigações trabalhistas, não há sequer responsabilização subsidiária do Poder Público, haja vista que o Tribunal Superior do Trabalho entende que, nos casos de concessão de serviços comuns,²⁹ o ente público não é o tomador final dos serviços, razão pela qual não lhe incumbe a fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas pela sociedade concessionária para a incidência da Súmula 331 do TST.³⁰

²⁷ CARDOSO, Diego Brito; MOREIRA, Lucas Pessoa; GARCIA, Marcello. O instituto jurídico da transferência de concessão e sua relevância para a retomada da PPP da Linha 6 do Metrô de São Paulo. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 96, p. 398-437, 2022.

²⁸ Confira-se: RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. PODER CONCEDENTE. CABIMENTO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Há responsabilidade subsidiária do Poder Concedente, em situações em que o concessionário não possui meios de arcar com a indenização pelos prejuízos a que deu causa. Precedentes. (REsp 1.135.927/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 19/08/2010).

²⁹ Aqui, há diferença para as PPPs administrativas, que não abordaremos por não serem objeto maior de estudo no nosso trabalho e sim um caso excepcional.

³⁰ Confira-se: "DECISÃO REGIONAL PUBLICADA NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.467/2017. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA

Contudo, no caso de intervenção decretada pelo Poder Concedente, este assume a gestão da concessão, razão pela qual poderá atrair a responsabilidade principal - diferente da subsidiária civil e da ausência de responsabilidade trabalhista. A lei permite, em tese, a intervenção do Poder Concedente, porém realizará tal intervenção em empresa que sabidamente se encontra em situação de insolvência e, portanto, poderá atrair para si a responsabilidade principal sobre débitos civis e trabalhistas.

Ainda no tema da responsabilidade civil, vislumbra-se o risco de eventual judicialização para atribuir responsabilidade subsidiária do Estado em relação à diferença entre os valores originais dos créditos devidos e os valores aprovados no plano de recuperação, já discutido em parecer da PGE-RJ.³¹

2.1.2 Deslocamento de competência judicial

Em geral, a relação jurídica entre Poder Concedente e Concessionária é tratada judicialmente na Vara de Fazenda Pública, na qual os magistrados são treinados e têm a expertise adequada para entender a realidade dos serviços públicos (e.g., um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro será travado nesta seara judicial).³² Já processamento do pedido de recuperação judicial se dá perante a Vara Empresarial, que busca o soerguimento da empresa recuperanda (art. 47 da Lei Federal nº 11.101/2005).³³⁻³⁴

Com o pedido de recuperação judicial, há (i) uma constante incerteza sobre o juízo responsável pelo julgamento de cada tipo de demanda judicial, aumentando o nível de

NO ÂMBITO DESTA CORTE SUPERIOR. PRECEDENTES. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA CONSTATADA. A hipótese fática da demanda não se refere à prestação de serviços terceirizados, segundo o contido na Súmula nº 331 do TST; trata-se de concessão de serviço público, ou seja, de exploração de serviços de transportes de passageiros do município. Nesse caso, o ente público apenas figura na qualidade de administrador e não como tomador de serviços, o que exclui a pretensão de responsabilizá-lo de forma subsidiária. Precedentes. Recurso de revista conhecido e provido" (RR-12455-56.2017.5.15.0099, 7ª Turma, Relator Ministro Claudio Mascarenhas Brandao, DEJT 23/04/2021).

³¹ CYRINO, André Rodrigues; ARAGÃO, Alexandre Santos de; BASTOS, Henrique. Parecer Conjunto nº 01/2021 (ARCY/ASA/HBR). Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

³² Esta é uma relação em que há três atores, em uma relação triangular: Poder Concedente, usuários do serviço público e concessionária de serviços públicos, cujos interesses são mediados pelo juízo. Impera a máxima da proteção ao interesse público, que deve ser resguardado pelas três partes do processo (e.g., adequação do serviço público, modicidade tarifária etc.).

³³ Art. 47. 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.

³⁴ A recuperação judicial é constituída por uma relação linear, na qual os credores se encontram em um polo e a empresa recuperanda (devedora) se encontra no outro pólo da relação, mediados pelo juízo da recuperação.

insegurança jurídica e discussões judiciais infundáveis, (ii) há, no limite, a preponderância de poderes do juízo da recuperação judicial, o qual tem poderes de suspender todas as ações e execuções contra a empresa recuperanda, o que gera grandes riscos de se imiscuir em aspectos do serviço público, o que seria vedado ao juízo recuperacional, conforme veremos na seção 3.1 e (iii) o Poder Público deixa de estar em uma relação apenas com os usuários e com a concessionária para passar a integrar um polo com inúmeros atores, atuando como mero credor, tal qual qualquer credor que detém interesses meramente econômicos.

2.1.3 Créditos da Fazenda Pública

Em relação aos créditos devidos à Fazenda Pública, havia enorme discussão sobre sua classificação como concursais e extraconcursais. Atualmente, a questão foi pacificada pelo STJ,³⁵ que passou a prever expressamente que todos os créditos devidos à Fazenda Pública - sejam tributários ou não tributários - devem ser enquadrados como extraconcursais, o que está previsto no art. 187 do Código Tributário Nacional³⁶ c/c art. 39, §2º, da Lei Federal nº 4320/1964.³⁷ Contudo, para garantir segurança jurídica, tal posicionamento deve ser trazido para a lei, evitando as discussões trazidas pela imprecisão redacional do art. 6º, §7º-B da Lei Federal nº 11.101/2005.³⁸

2.1.4 Término da concessão: compensação de créditos e responsabilidade subsidiária

³⁵ REsp 1931633/GO, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/08/2021, DJe 09/08/2021.

³⁶ Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005) (Vide ADPF 357)

³⁷ § 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

³⁸ § 7º-B. “O disposto nos incisos I, II e III do caput deste artigo não se aplica às execuções fiscais, admitida, todavia, a competência do juízo da recuperação judicial para determinar a substituição dos atos de constrição que recaiam sobre bens de capital essenciais à manutenção da atividade empresarial até o encerramento da recuperação judicial, a qual será implementada mediante a cooperação jurisdicional, na forma do art. 69 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), observado o disposto no art. 805 do referido Código”.

Ainda em relação aos créditos, o art. 122 da Lei Federal nº 11.101/2005 estabelece uma exceção ao princípio da igualdade de condições entre os credores (“*pars conditio creditorum*”), permitindo a compensação entre créditos, desde que sejam líquidos, certos e exigíveis na data da falência.³⁹

Contudo, é comum que empresas em recuperação judicial ou falidas continuem a litigar por décadas com o Poder Público, principalmente por conta de uma especificidade dos contratos de concessão: após o término da concessão, o antigo concessionário poderá cobrar do poder concedente indenização pelos investimentos não amortizados. Veja-se que tal cobrança é decorrente do término da concessão. Também é comum, por outro lado, que haja uma série de sanções ou descumprimentos de obrigações pela concessionária durante a concessão, o que deverá, também, ser apurado ao seu término. Daremos um exemplo no caso da Recuperação Judicial da Supervia, mas a ideia de ocorrer a compensação entre Poder Concedente e Concessionária é permitir que essas dívidas sejam abatidas até o seu limite, independentemente de serem líquidas, exigíveis ou certas na data da falência.

Além da compensação de créditos, deve-se estabelecer na legislação a total ausência de responsabilidade do Poder Público frente a dívidas da concessionária - seja por responsabilidade civil seja por responsabilidade trabalhista -, as quais devem acompanhar a sociedade empresária que prestava o serviço público. Por mais que a leitura da expressão “por sua conta e risco” no art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 permita uma repartição objetiva de riscos, fato é que o risco do negócio deve ser suportado exclusivamente pela concessionária e, portanto, não pode o Poder Público responder, ainda que subsidiariamente, por dívidas contraídas pela sociedade empresária. Se a falência ou término do contrato de concessão não permite desconsiderar a personalidade jurídica do acionista da sociedade empresária que presta o serviço público, com mais razão não poderia o Poder Público ser responsabilizado (o que exigiria alteração constitucional e não mera alteração legal, por previsão no art. 37, §6º, CF).

³⁹ Art. 122. Compensam-se, com preferência sobre todos os demais credores, as dívidas do devedor vencidas até o dia da decretação da falência, provenha o vencimento da sentença de falência ou não, obedecidos os requisitos da legislação civil.

Parágrafo único. Não se compensam:

I – os créditos transferidos após a decretação da falência, salvo em caso de sucessão por fusão, incorporação, cisão ou morte; ou

II – os créditos, ainda que vencidos anteriormente, transferidos quando já conhecido o estado de crise econômico-financeira do devedor ou cuja transferência se operou com fraude ou dolo.

3 ESTUDOS DE CASO – Recuperação Judicial da Supervia

O estudo de caso será baseado no caso da recuperação judicial da concessionária SuperVia, prestadora de serviço público de transporte ferroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro.⁴⁰ Em 2019, a empresa GUMI se torna a controladora da SuperVia (sendo que a GUMI é empresa cujo controlador é a Mitsui), porém, desde 2014, já participava da operação da SuperVia.⁴¹ Logo, menos de dois anos depois de assumir a operação, a Mitsui ingressou com pedido de recuperação judicial no dia 07 de junho de 2021,⁴² com o objetivo de desinvestir no setor de transporte ferroviário de passageiros.⁴³

O pedido de recuperação judicial e a ameaça de falência⁴⁴ foram utilizados para forçar o Estado a renegociar o contrato por vias diversas daquelas tentadas na via administrativa.⁴⁵ E esta deveria ser uma preocupação do legislador, de evitar que a recuperação judicial ou falência sejam utilizados, por via transversa, para permitir que o concessionário desista de gerir o ativo sem que isso seja negociado com o Poder Concedente. E, mais, transformou o risco do negócio em risco do Poder Concedente, como se vê de decisão judicial na qual o juiz oficiou o governador questionando se o Estado iria realizar aportes emergenciais em favor da concessionária, para evitar a sua falência.⁴⁶ Abordaremos exemplos sobre os temas apresentados na seção 2.1, para demonstrar como o estudo de caso subsidia aquela análise.

⁴⁰ O caso da SuperVia é extremamente complexo e não poderá ser analisado em profundidade no presente trabalho, o que excederia o limite de páginas determinado pela coordenação. Portanto, serão apenas enfocados alguns aspectos específicos, o que não implica perder de vista que a situação da ferrovia é extremamente complexa e foi objeto de inúmeras ações judiciais, acompanhadas pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

⁴¹ Informação no aditamento da ACP pela PGE-RJ, no Processo nº: 0876208-47.2024.8.19.0001

⁴² Processo Judicial nº 0125467-49.2021.8.19.0001, que tramita perante a 2ª Vara Empresarial do TJRJ

⁴³ Uma nota a ser feita é que o autor participou de reunião com o CEO mundial da Mitsui, após pouco mais de um ano de tentativa de negociação para transferência da concessão (entre 2023 e 2024), momento no qual foi informado que o objetivo da empresa era desinvestir no setor de transporte ferroviário de passageiros.

⁴⁴ O GLOBO. Supervia admite risco de falência à Justiça, que dá 5 dias para Cláudio Castro esclarecer situação de recuperação judicial da empresa. O Globo, Rio de Janeiro. 15 de maio de 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/05/15/supervia-justica-claudio-castro.ghtml>. Acesso em 05 de maio de 2025.

⁴⁵ Sabemos que há inúmeras possíveis narrativas sobre o caso, muitas das quais partem de fatos verdadeiros, como os atrasos nos julgamentos dos pedidos de reequilíbrio, represamento de reajustes (que merecem tratamento em apartado).

⁴⁶ O incidente dentro da recuperação judicial (que originou o Processo Nº 0065858-33.2024.8.19.0001) se encontra em sigilo. Contudo, como é um processo em que o autor trabalhou diretamente, iremos utilizar informações que constam na imprensa (portanto públicas) que refletem o que está presente no processo.

Confira-se o despacho do juiz: “1) se estão programados aportes emergenciais em favor da concessionária; 2) em caso positivo, o fundamento, o valor e o cronograma de cada qual; 3) se há previsão para implemento da Reestruturação do Contrato de Concessão até janeiro de 2025 e, bem assim, se o Estado assumirá formalmente tal compromisso; 4) se há plano de contingência para assunção do serviço concedido caso realmente se confirme a falência da Supervia, minudenciando-se tanto quanto possível”. G1. SuperVia entra na Justiça contra o governo do RJ e pede revisão de contrato. G1, Rio de Janeiro, 15 maio 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/05/15/supervia-justica-claudio-castro.ghtml>. Acesso em: 01 de maio de 2025.

Em relação à intersecção entre a recuperação judicial e o controle administrativo, dois casos demonstram que o juízo da recuperação afastou obrigações da concessionária que haviam sido reconhecidas em decisões judiciais e termos de ajustamento de conduta (TAC), impactando diretamente no serviço público, o que só poderia ter sido feito pelo Poder Concedente ou Agência Reguladora:⁴⁷

i) suspensão da reforma da estação de Bongaba, de Marechal Hermes e do Casarão Japeri, que são bens afetados ao serviço e cuja manutenção deveria ser realizada pela concessionária.⁴⁸

ii) suspensão do TAC⁴⁹ que determinava a realização de obras de acessibilidade em 104 estações e adequação dos trens para garantir a acessibilidade.⁵⁰

Em relação ao deslocamento de competência o juízo da recuperação judicial ventitou, em decisão judicial, a possibilidade de a concessionária fechar estações para melhorar o seu caixa,⁵¹ o que demonstrava, à época - além de interferência no serviço público - a completa

⁴⁷ Isso apesar de já ter ocorrido, no âmbito da recuperação judicial da SUPERVIA, a 22ª Câmara de Direito Privado, no julgamento dos Agravos de Instrumento n.º 0058285-78.2023.8.19.0000 e 0057233-47.2023.8.19.0000, o reconhecimento da incompetência do juízo recuperacional para se imiscuir em questões afetas ao Contrato de Concessão, cuja competência exclusiva seria das Varas de Fazenda Pública, como se infere de sua ementa: PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO RECUPERACIONAL QUE SE ACOLHE. PRESERVAÇÃO DA EMPRESA QUE NÃO PREPONDERA SOBRE O INTERESSE PÚBLICO. QUESTÃO RESTRITA À ANÁLISE DO CONTRATO DE CONCESSÃO QUE NÃO ENSEJA A VIS ATTRACTIVA DO JUÍZO DA RECUPERAÇÃO. COMPETÊNCIA DE UMA DAS VARAS DE FAZENDA PÚBLICA. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 76, DA LFRE E ARTIGO 44, DA LEI ESTADUAL 6.956/15. RECURSO DO MPRJ PROVIDO. PREJUDICADO O RECURSO DO ERJ O voto condutor é bem enfático em reconhecer a competência do Juízo fazendário para apreciar as demandas que tenham por objeto o Contrato de Concessão, objeto da presente ação:

“No presente caso, a questão incidental discute apenas e tão somente o contrato de concessão entre a Agravada, Supervia, e o Estado do Rio de Janeiro, um dos Agravantes, o cumprimento de suas cláusulas e a possibilidade ou não de sua prorrogação.

O que se vê é uma discussão acerca do Contrato de Concessão entre o Poder Concedente e a Concessionária de Serviço Público, que não é matéria da competência da Vara Empresarial e nem deve ser atraída por uma suposta força absoluta do juízo da recuperação.

A competência para a análise da questão incidental é do Juízo Fazendário, por força do disposto no artigo 44, I, da LODJ, acima transcrito, ainda que, indiretamente, tenha efeitos sobre a recuperação judicial”.

⁴⁸ O GLOBO. Justiça cancela pagamento de bônus de R\$ 6,9 milhões para executivos da SuperVia. O Globo, Rio de Janeiro, 25 de abril de 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/08/22/justica-cancela-pagamento-de-bonus-de-r-69-milhoes-para-executivos-da-supervia.ghtml>. Acesso em: 2 maio 2025.

⁴⁹ SUPERVIA. Decisão judicial - suspensão do TAC acessibilidade. SuperVia, Rio de Janeiro, 16 ago. 2023. Disponível em: <https://www.supervia.com.br/pt-br/noticias/decisao-judicial-suspensao-do-tac-acessibilidade>. Acesso em: 25 de abril de 2025.

⁵⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Termo de Ajustamento de Conduta – MPRJ x SuperVia, 18 jan. 2022. Disponível em: <http://ampid.org.br/site2020/wp-content/uploads/2022/02/TAC-MPRJ-x-SUPERVIA-18.01.2022-Assinado-ok.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2025.

⁵¹ CBN. Justiça marca para 27 de junho audiência entre a SuperVia e governo para definir rumos do serviço de trens. CBN, Rio de Janeiro, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://cbn.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/05/justica-marca-para-27-de-junho-audiencia-entre-a-supervia-e-governo-para-definir-rumos-do-servico-de-trens.ghtml>. 25 de abril de 2025.

ausência de expertise da Vara Empresarial para lidar com questões de serviços públicos. Veja-se que o fechamento de estações, como ficou demonstrado no processo, não tinha qualquer relevância para reduzir os custos da concessionária (i.e., seus maiores custos são decorrentes de energia de tração e mão de obra), além de reduzir a arrecadação e impactar diretamente no serviço público.

Em relação ao término da concessão, a SuperVia ingressou com seis ações cobrando 1,2 bilhão de reais do Estado por diversos desequilíbrios alegadamente sofridos.⁵² Já o Estado também ingressou com ação contra a SuperVia cobrando pelos danos originados da falha de prestação do serviço,⁵³ ou que pode chegar em alguma cifra perto de um bilhão de reais. Já o BNDES ingressou com ação contra a SuperVia cobrando 1,3 bilhão de reais.⁵⁴ Caso ocorra a falência da SuperVia, o art. 122 da Lei Federal nº 11.101/2005 não permitiria a compensação das dívidas entre Estado e SuperVia e, portanto, a massa falida da SuperVia continuaria a cobrar as dívidas do Estado, eventualmente seria vitoriosa em determinado valor e, ao final, esse valor seria utilizado para pagar o BNDES e o Estado não teria bens para executar. Veja-se que, ao final, temos que valores do erário estadual que serão utilizados para pagar o financiamento do BNDES, ao passo que esse mesmo erário não conseguirá executar qualquer dívida da massa falida, implicando em um prejuízo duplo ao Estado.

4 CONCLUSÃO

Em que pese o benefício esperado da flexibilização da discussão em casos sensíveis, evitando-se uma eventual paralisação dos serviços prestados, conforme exposto nos demais capítulos relacionados a esse tópico, há o risco de aumento de insegurança jurídica. Isso porque a proposta abre espaço para interferência de um juízo recuperacional, não especialista em direito público, em decisões referentes à gestão do contrato de concessão, que podem obstruir as

⁵² ROSAS, Rafael. SuperVia cobra na Justiça mais de R\$ 1 bi do Estado do Rio e alerta para risco de falência. Valor Econômico, Rio de Janeiro, 13 maio 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/05/13/supervia-cobra-na-justia-mais-de-r-1-bi-do-estado-do-rio-e-alerta-para-risco-de-falncia.ghtml>. Acesso em: 19 de abril de 2025.

⁵³ G1. Justiça do RJ determina que SuperVia mantenha serviço. G1, Rio de Janeiro, 19 jun. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/19/justica-do-rj-determina-que-supervia-mantenha-servico.ghtml>. Acesso em: 20 de abril de 2025.

⁵⁴ SETTI, Rennan. BNDES vai executar dívida de R\$ 1,3 bilhão da SuperVia diante de impasse com governo. O Globo, Rio de Janeiro, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/post/2024/07/bndes-vai-executar-divida-de-r-13-bilhao-da-supervia-diante-de-impasse-com-governo.ghtml>. Acesso em: 22 de abril de 2025.

atribuições do poder concedente e agências reguladoras. Além disso, a menção expressa de possibilidade de intervenção na concessão em caso de recuperação judicial, além de atrair para o poder público a responsabilidade principal da concessão, traz, como efeito colateral, uma restrição da possibilidade de intervenção em outras situações. Dessa forma, a fim de evitar o uso abusivo da recuperação judicial como estratégia negocial indevida, entendemos pertinente a manutenção da previsão inicial do PL, prevendo de fato a vedação desse dispositivo para concessionárias de serviço público, sem prejuízo de inserção de sugestões para o caso da falência aptas a proteger o interesse público (e.g., compensação de créditos e natureza dos créditos fazendários). Além disso, todas as alterações propostas demandam mera alteração legislativa, com exceção da alteração da responsabilidade do Estado em caso de falência, demandando alteração art. 37, §6º, CF.

Portanto, como sugere-se a seguinte tese para apreciação: É vedada a concessão de recuperação judicial ou extrajudicial às concessionárias ou permissionárias de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA INFRA. *Projeto da nova lei de concessões e PPPs propõe mudar Lei de Crimes Ambientais*. Agência Infra, 2024. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/projeto-da-nova-lei-de-concessoes-e-ppps-propoe-mudar-lei-de-crimes-ambientais/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGENERSA). Deliberação AGENERSA nº 4731, de 11 de junho de 2024. Concessionária Prolagos – 4ª Revisão Quinquenal de Tarifas. Disponível em: https://www.rj.gov.br/agenersa/sites/default/files/arquivos_paginas_basicas/DELIBERACAO_4731.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 3 maio 2025.

AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGENERSA). Deliberação AGENERSA nº 4774, de 25 de setembro de 2024. Concessionária Prolagos – Índice de Controle de Perdas – 2018. Disponível em: https://www.rj.gov.br/agenersa/sites/default/files/arquivos_paginas_basicas/DELIBERACAO_4774.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 3 maio 2025.

AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGENERSA). Deliberações AGENERSA 2024. Rio de Janeiro: AGENERSA, 2024. Disponível em: https://www.rj.gov.br/agenersa/deliberacoes-agenersa2024?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 3 maio 2025.

AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGENERSA). Deliberações AGENERSA 2025. Rio de Janeiro: AGENERSA, 2025. Disponível em: https://www.rj.gov.br/agenersa/deliberacoes-agenersa2025?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 3 maio 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Parecer nº 39/2021 – ASA*. Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.063, de 2017. *Parecer do Relator Dep. Arnaldo Jardim*. Brasília, DF, 19 nov. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1834942&filename=Parecer-PL706317-19-11-2019. Acesso em: 1º maio 2025.

BRK AMBIENTAL PARTICIPAÇÕES S.A.; CONTROLADAS. Demonstrações financeiras consolidadas em 31 de dezembro de 2024 e 2023. [S.l.]: BRK Ambiental, 2025. Disponível em: https://s3.glbimg.com/v1/AUTH_63b422c2caee4269b8b34177e8876b93/valorri-uploads/bs/2025/6/O/G7vNSVTouMH7CqA9ljg/brkambiental1581779604042025.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 3 maio 2025.

CANAL DE ENTREVISTAS. *Entrevista com João Silva sobre políticas públicas*. [vídeo]. YouTube, 15 mar. 2025. 30 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=es9Tnelztzw>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CARDOSO, Diego Brito; MOREIRA, Lucas Pessoa; GARCIA, Marcello. O instituto jurídico da transferência de concessão e sua relevância para a retomada da PPP da Linha 6 do Metrô de São Paulo. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 96, p. 398-437, 2022.

CBN. *Justiça marca para 27 de junho audiência entre a SuperVia e governo para definir rumos do serviço de trens*. CBN, Rio de Janeiro, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://cbn.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/05/justica-marca-para-27-de-junho->

[audiencia-entre-a-supervia-e-governo-para-definir-rumos-do-servico-de-trens.ghtml](#). Acesso em: 25 abr. 2025.

CYRINO, André Rodrigues; ARAGÃO, Alexandre Santos de; BASTOS, Henrique. *Parecer Conjunto nº 01/2021 (ARCY/ASA/HBR)*. Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

DE VITA, Pedro Henrique Braz; MARTINS, Vitor Beux. A recuperação judicial e o soerguimento de SPEs concessionárias de serviço público em PPPs. *Revista Ânima*, v. 20, p. 15-34, 2019. Disponível em: <https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima20/2-A-RECUPERACAO-JUDICIAL-E-O-SOERGUIMENTO-DE-SPEs-CONCESSION%C3%81RIAS-DE-SERVI%C3%87O-P%C3%9ABLICO-EM-PPPs.pdf>.

Acesso em: 23 abr. 2025.

DIAS, Roberto Moraes. O tempo de decisão dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão: como mitigar o risco de omissão administrativa. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2022. Cap. 2, p. 33-47. GARCIA, Flávio Amaral. *Direito dos serviços públicos*. Edição Kindle. Locs 18717-18730.

G1. *Justiça do RJ determina que SuperVia mantenha serviço*. G1, Rio de Janeiro, 19 jun. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/19/justica-do-rj-determina-que-supervia-mantenha-servico.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2025.

JARDIM, Arnaldo. *O papel da Câmara na nova Lei de Concessões e PPPs*. [Entrevista concedida à Agência Infra]. YouTube, 16 abr. 2025. 17 min 20 s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hKp1WE6NLZA&t=720s>. Acesso em: 28 abr. 2025.

LIMA, Raquel. Água vai aumentar 63,4% em Limeira. Folha de S.Paulo, Campinas, 27 jan. 2001. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/campinas/cm2701200101.htm?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 3 maio 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Termo de Ajustamento de Conduta – MPRJ × SuperVia*. 18 jan. 2022. Disponível em: <http://ampid.org.br/site2020/wp-content/uploads/2022/02/TAC-MPRJ-x-SUPERVIA-18.01.2022-Assinado-ok.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. RJ: deferido pedido de recuperação judicial de empresa controladora de concessionárias de serviços públicos de energia elétrica com extensão de efeitos às concessionárias. 26 maio 2023. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/civel/Noticia/RJ-Deferido-pedido-de-recuperacao-judicial-de-empresa-controladora-de-concessionarias>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MOODY'S LOCAL BRASIL. Relatório de crédito – Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar. São Paulo: Moody's Local Brasil, 6 jan. 2022. Disponível em: https://ri.sanepar.com.br/docs/Relatorio-de-Agencia-de-Rating-Sanepar-2022-01-06-Qbrc6rf7.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 3 maio 2025.

O GLOBO. *Justiça cancela pagamento de bônus de R\$ 6,9 milhões para executivos da SuperVia*. O Globo, Rio de Janeiro, 22 ago. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/08/22/justica-cancela-pagamento-de-bonus-de-r-69-milhoes-para-executivos-da-supervia.ghtml>. Acesso em: 2 maio 2025.

O GLOBO. *SuperVia admite risco de falência à Justiça, que dá 5 dias para Cláudio Castro esclarecer situação de recuperação judicial da empresa*. O Globo, Rio de Janeiro, 15 maio 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/05/15/supervia-justica-claudio-castro.ghtml>. Acesso em: 5 maio 2025.

RITTNER, Daniel. *Relator apresenta texto do novo marco legal de PPPs e concessões*. CNN Brasil, Brasília, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/relator-apresenta-texto-do-novo-marco-legal-de-ppps-e-concessoes/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

ROSAS, Rafael. *SuperVia cobra na Justiça mais de R\$ 1 bi do Estado do Rio e alerta para risco de falência*. Valor Econômico, Rio de Janeiro, 13 maio 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/05/13/supervia-cobra-na-justia-mais-de-r-1-bi-do-estado-do-rio-e-alerta-para-risco-de-falncia.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2025.

SADDY, André. Possibilidade de extinção de concessão de serviço público justificada na recuperação judicial de sociedade empresária. *Revista de Administração, Educação e Comunicação*, v. 7, n. 2, p. 34-45, 2015. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/139/282>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SANTOS, Marcelo Brito da Costa Honorato. Da possibilidade de deferimento da recuperação judicial a concessionárias e permissionárias de serviços públicos. *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, v. 25, n. 100, p. 552-568, 2022. Disponível em: https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/paginas/trabalhos_conclusao/1e2semestre2022/pdf/Tomo_I/1/Marcelo_Brito_da_Costa_Honorato_Santos_552-568.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

SETTI, Rennan. *BNDES vai executar dívida de R\$ 1,3 bilhão da SuperVia diante de impasse com governo*. O Globo, Rio de Janeiro, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/post/2024/07/bndes-vai-executar-divida-de-r-13-bilhao-da-supervia-diante-de-impasse-com-governo.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2025.

SUPERVIA. *Decisão judicial – suspensão do TAC acessibilidade*. SuperVia, Rio de Janeiro, 16 ago. 2023. Disponível em: <https://www.supervia.com.br/pt-br/noticias/decisao-judicial-suspensao-do-tac-acessibilidade>. Acesso em: 25 abr. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Agravo de Instrumento n.º 2146368-80.2019.8.26.0000*. Relator: Des. Ricardo Negrão. 2ª Câmara Reservada de Direito Empresarial. Julgado em: 10 dez. 2019, registrado em: 14 fev. 2020.

DIAS, Roberto Moraes. O tempo de decisão dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão: como mitigar o risco de omissão administrativa. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/fd404fea-6db9-4a43-a3cb-5792fcf008ab>. Acesso em: 28 abr. 2025.