

COMISSÃO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 6.455, DE 2025

Altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, para autorizar o acesso ao regime de recuperação judicial e extrajudicial e de falências a pessoas jurídicas que, ainda que desprovidas de finalidade lucrativa, exerçam atividade econômica organizada, e dá outras providências.

Autor: Deputado SERGIO SANTOS RODRIGUES

Relator: Deputado RODRIGO GAMBALE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.455, de 2025, de autoria do Deputado Sergio Santos Rodrigues, altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, para autorizar o acesso ao regime de recuperação judicial e extrajudicial e de falências a pessoas jurídicas que, ainda que desprovidas de finalidade lucrativa, exerçam atividade econômica organizada, e dá outras providências.

A proposição insere novos parágrafos ao art. 1º da Lei nº 11.101, de 2005 (Lei de Recuperação Judicial, Extrajudicial e Falência – LREF), para incluir, no regime jurídico concursal, as pessoas jurídicas previstas no art. 44, incisos I, III e VII, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que são, respectivamente, as associações, as fundações e os empreendimentos de economia solidária, desde que comprovadamente exerçam atividade econômica organizada de forma regular e ininterrupta há mais de dois anos.

Para os fins do enquadramento, o projeto define atividade econômica organizada como aquela exercida de modo profissional e contínuo,



mediante coordenação dos fatores de produção, com estrutura administrativa e operacional apta à produção ou à circulação de bens ou à prestação de serviços. O texto estabelece ainda que a falência dessas entidades observará, no que couber, o mesmo regime das sociedades empresárias, assegurando-se a preservação do patrimônio indispensável à consecução de suas finalidades essenciais.

Adicionalmente, o projeto prevê que as pessoas jurídicas mencionadas que já estejam submetidas a processo de insolvência civil, liquidação ou execução concursal poderão requerer a conversão do procedimento em recuperação judicial, desde que observados os requisitos da Lei nº 11.101, de 2005.

O projeto, que tramita em regime ordinário, está sujeito à apreciação conclusiva e foi distribuído a esta Comissão de Indústria, Comércio e Serviços, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se manifestará sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto.

Não foram apresentadas emendas ao projeto neste Colegiado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 6.455, de 2025, tem como principal objetivo autorizar o acesso de associações, fundações e empreendimentos de economia solidária aos mecanismos de recuperação judicial, recuperação extrajudicial e falência previstos na Lei nº 11.101, de 2005, que é a Lei de Recuperação Judicial, Extrajudicial e Falência.

Atualmente, os regimes instituídos pela Lei nº 11.101, de 2005, são restritos ao empresário e à sociedade empresária. Em razão dessa limitação, entidades sem fins lucrativos que exercem atividade econômica organizada, como hospitais filantrópicos, instituições de ensino e outras



organizações de relevante atuação social, permanecem submetidas ao regime da insolvência civil quando enfrentam crises econômico-financeiras.

Nesse contexto, o projeto busca incluir associações, fundações e empreendimentos de economia solidária no âmbito de aplicação da Lei nº 11.101, de 2005, desde que exerçam atividade econômica organizada de forma regular e ininterrupta há mais de dois anos. A proposição também define o conceito de atividade econômica organizada para fins de aplicação da lei, disciplina a aplicação do regime falimentar a essas entidades e permite a conversão de processos de insolvência civil, liquidação ou execução concursal em recuperação judicial, observados os requisitos legais.

Conforme a justificação do autor da proposição, recentes crises enfrentadas por entidades sem fins lucrativos responsáveis pela prestação de serviços relevantes à população evidenciaram as limitações dos mecanismos jurídicos atualmente disponíveis para o tratamento de situações de grave desequilíbrio econômico-financeiro.

O autor aponta que, entre os casos emblemáticos, poderiam ser mencionados a Santa Casa de Araçatuba, a Santa Casa de Rio Grande, a Fundação Comunitária Tricordiana de Educação, a Fundação Universitária de Cardiologia e a Rede de Ensino Metodista, cujas dificuldades teriam exposto os limites do arcabouço jurídico atualmente disponível.

Assim, o autor pondera que, para entidades sem fins lucrativos de grande porte e que exercem atividade econômica de forma organizada, o regime da insolvência civil, regulado de forma extremamente lacônica pelo Código Civil e por dispositivos esparsos do Código de Processo Civil, revela-se manifestamente incompatível com a complexidade operacional, econômica e social dessas organizações, que manteriam estruturas empresariais, milhares de empregados e contratos de elevada relevância sistêmica.

O autor destaca ainda que o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp nº 2.155.284/MG, reafirmou a impossibilidade de associações e fundações acessarem os regimes previstos na Lei nº 11.101, de 2005, assinalando, contudo, que eventual ampliação desse acesso depende de opção legislativa do Congresso Nacional.



Ressalta também o autor que o próprio Congresso Nacional, ao editar a Lei nº 14.193, de 2021, que trata da Lei das Sociedades Anônimas do Futebol (SAF), estabeleceu relevante precedente, ao permitir que associações que exercem atividade econômica organizada tivessem acesso a mecanismos recuperacionais.

Apresentadas essas informações, destacamos que, em nosso entendimento, a proposição enfrenta uma questão que vem adquirindo crescente relevância econômica e social no País.

A realidade econômica contemporânea demonstra que diversas entidades desprovidas de finalidade lucrativa exercem atividades econômicas organizadas de elevada complexidade, administrando estruturas operacionais de grande porte, celebrando contratos relevantes, empregando milhares de trabalhadores e prestando serviços essenciais à população.

Nesse contexto, fundações educacionais, hospitais filantrópicos, entidades assistenciais e empreendimentos de economia solidária frequentemente desenvolvem atividades econômicas contínuas e organizadas, assumindo obrigações perante trabalhadores, fornecedores, instituições financeiras e o Poder Público. Quando enfrentam situações de crise econômico-financeira, contudo, essas entidades permanecem submetidas a instrumentos jurídicos que não foram concebidos para lidar adequadamente com organizações dessa natureza.

De fato, consideramos que o regime da insolvência civil apresenta disciplina normativa limitada e não dispõe de mecanismos voltados à preservação da atividade econômica viável. Diferentemente da recuperação judicial, não contempla instrumentos estruturados de negociação coletiva com credores, mecanismos abrangentes de reorganização do passivo, estímulos à continuidade operacional da entidade nem soluções capazes de conciliar a satisfação dos credores com a preservação das atividades desempenhadas.

A experiência acumulada ao longo da vigência da Lei nº 11.101, de 2005, demonstra que os institutos da recuperação judicial e da recuperação extrajudicial constituem importantes instrumentos de preservação de atividades economicamente viáveis, permitindo a manutenção de empregos,



a continuidade de cadeias produtivas, a proteção dos interesses dos credores e a conservação de serviços relevantes para a sociedade. Trata-se de instrumentos que transcendem a mera proteção do devedor, buscando preservar valor econômico e social em benefício de todos os agentes envolvidos.

Ademais, observa-se que a evolução recente do ordenamento jurídico brasileiro aponta para o reconhecimento de que o exercício de atividade econômica organizada não se restringe às sociedades empresárias. Nesse sentido, a Lei nº 15.068, de 2024, ao introduzir os empreendimentos de economia solidária no rol das pessoas jurídicas de direito privado previsto no art. 44 do Código Civil, reconheceu expressamente a existência de entidades que exercem atividade econômica de forma organizada, ainda que não possuam finalidade lucrativa. Tal evolução legislativa reforça a necessidade de adequação dos mecanismos de tratamento das crises econômico-financeiras dessas organizações.

Também merece destaque que o próprio legislador já reconheceu, em situações específicas, a conveniência de ampliar o acesso a mecanismos recuperacionais para entidades originalmente constituídas sob formas jurídicas diversas das sociedades empresárias, sem que isso tenha comprometido a segurança jurídica dos credores.

Consideramos igualmente adequada a cautela adotada pelo projeto ao restringir o acesso aos regimes previstos na Lei nº 11.101, de 2005, apenas às entidades que comprovadamente exerçam atividade econômica organizada de forma regular e ininterrupta há mais de dois anos. Tal requisito contribui para assegurar que os mecanismos recuperacionais sejam direcionados às organizações que efetivamente desenvolvem atividade econômica estruturada, evitando sua utilização por entidades sem operação econômica relevante.

Da mesma forma, revela-se oportuna a previsão de conversão de procedimentos de insolvência civil, liquidação ou execução concursal em recuperação judicial, desde que observados os requisitos legais aplicáveis. A medida permite tratamento mais eficiente para crises já instaladas, favorecendo



soluções que preservem atividades socialmente úteis e economicamente viáveis.

A proposição promove, assim, importante aperfeiçoamento do sistema jurídico nacional ao harmonizar o tratamento das crises econômico-financeiras com a realidade contemporânea de entidades que, embora desprovidas de finalidade lucrativa, desempenham papel econômico e social de elevada relevância para a sociedade brasileira.

Assim, em face de todo o exposto, **nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.455, de 2025.**

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado RODRIGO GAMBALE
Relator

2026-8603

