

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND

RICARDO TEIXEIRA AGUIAR CUNHA

A MULTA ADMINISTRATIVA NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL COM O ADVENTO DA  
LEI 14.112/2020

RIO DE JANEIRO  
2023

RICARDO TEIXEIRA AGUIAR CUNHA

A MULTA ADMINISTRATIVA NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL COM O ADVENTO DA  
LEI 14.112/2020

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Eduardo Maneira

RIO DE JANEIRO  
2023

## CIP - Catalogação na Publicação

C972m Cunha, Ricardo Teixeira Aguiar  
A Multa Administrativa na Recuperação Judicial  
com o Advento da Lei 14.112/2020 / Ricardo Teixeira  
Aguiar Cunha. -- Rio de Janeiro, 2023.  
65 f.

Orientador: Eduardo Maneira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Recuperação Judicial. 2. Multa Administrativa.  
3. Créditos não tributários. 4. Execução Fiscal. I.  
Maneira, Eduardo, orient. II. Título.

RICARDO TEIXEIRA AGUIAR CUNHA

A MULTA ADMINISTRATIVA NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL COM O ADVENTO DA  
LEI 14.112/2020

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Eduardo Maneira

Data da Aprovação: 21/11/2023

Banca Examinadora:

---

Prof. Eduardo Maneira (Orientador)

---

Prof. Daniel Serra Lima

---

Prof. Marcos Correia Piqueira Maia

RIO DE JANEIRO  
2023

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a questão da submissão ou não das multas administrativas ao regime da recuperação judicial de empresas. Será analisada a situação à luz da redação original da Lei 11.101/2005, e os impactos sofridos com as reformas introduzidas pela Lei 14.112/2020. Será examinada a situação atual da doutrina e da jurisprudência a esse respeito.

**Palavras-chave:** Recuperação Judicial, Multa Administrativa, Créditos não tributários, Execução fiscal

## **ABSTRACT**

The aim of this paper is to analyze whether administrative pecuniary penalty arrears can be included in a judicial reorganization plan alongside other debts, firstly taking into account the original text of Brazilian Bankruptcy Law (Federal Law 11.101/2005) and then considering the amendments introduced by Federal Law 14.112/2020. The current doctrine and jurisprudence regarding the question will be examined.

**Keywords:** Reorganization Bankruptcy, Administrative Pecuniary penalties, Non-tax public arrears, Tax execution

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 A necessidade de prever soluções para situações de crise	7
2 A MULTA ADMINISTRATIVA NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL, NA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.101/2005	11
2.1. - Argumentação histórica e teleológica a partir do tratamento do débito não tributário na falência	15
2.2. A questão da suspensão das execuções fiscais	20
2.2.1. <i>Execuções de natureza fiscal como sinônimo de execuções fiscais</i>	21
2.2.2. <i>Execuções de natureza fiscal como um subconjunto das execuções fiscais regidas pela LEF</i>	21
2.2.3. <i>Execuções de natureza fiscal como algo mais amplo do que as execuções fiscais regidas pela LEF</i>	26
2.3 - A desnecessidade de comprovar a quitação de débitos não-tributários	30
2.4 – O parcelamento previsto no art. 68 da LREF	31
3. A SITUAÇÃO DAS MULTAS ADMINISTRATIVAS NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL COM O ADVENTO DA LEI 14.112/2020	34
3.1 A questão da suspensão das execuções fiscais	34
3.2 A desnecessidade de apresentar certidões negativas de débitos não tributários	36
3.3 O parcelamento especial do art. 68 da LREF e as alterações na Lei 10.522/2002	44
3.3.1 – <i>Disposições relativas ao parcelamento</i>	44
3.3.2 – <i>A transação relativa a créditos públicos nos casos de recuperação judicial</i>	47
3.3.3 – <i>A convolação em falência com relação aos créditos públicos</i>	49
4. A SITUAÇÃO ATUAL DA QUESTÃO, NA JURISPRUDÊNCIA E NA DOCTRINA	51
4.1 O posicionamento do STJ	51
4.2 Posicionamentos doutrinários e de outros tribunais na mesma linha do STJ	54
4.3 Posicionamentos doutrinários e de outros tribunais contrastantes com a posição do STJ	55
5. CONCLUSÃO	59
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 A necessidade de prever soluções para situações de crise

Em uma economia de mercado, um aspecto fundamental é a existência de empreendedores, que assumem risco para tentar viabilizar negócios: de tal atividade dependem em grande medida as inovações tecnológicas e o desenvolvimento de novos serviços. No entanto, ao tratar-se de uma atividade de risco, é natural que muitas tentativas (talvez a maioria delas) não logrem êxito ou que, devido às condições flutuantes do mercado, enfrentem crises com o passar dos anos. Trata-se de situação que afeta não apenas o proprietário do negócio, mas uma diversidade de pessoas: credores (que podem passar a ter dificuldades em recuperar as quantias que lhes são devidas), funcionários (que podem sofrer atrasos em seus pagamentos e mesmo perder seus empregos) e consumidores, que podem se ver privados dos produtos ou serviços oferecidos pela empresa.

Deste modo, é razoável que o Estado se preocupe em estabelecer normas para contornar essa situação, pensando em todos os interessados. Guiado pelo princípio da preservação da empresa, por sua grande importância social, ao longo dos anos foram sendo editadas sucessivas leis a respeito do assunto, no campo que se costuma denominar direito falimentar.

Por um lado, há situações em que a crise leva a uma situação em que se torna insustentável a continuidade do empresário à frente do negócio, ao ficar evidente que a organização dos fatores produtivos adotada é incapaz de gerar recursos para fazer frente às obrigações já adquiridas, e crescentes. Trata-se da falência, ou quebra, em que se retira um empresário ineficiente do mercado, ao mesmo tempo em que se procura satisfazer os credores e alocar de modo mais eficientes os fatores econômicos, em prol de toda a sociedade. Atualmente, a legislação também se preocupa em permitir que o empresário possa voltar o quanto antes a empreender, mesmo que ainda não tenha conseguido satisfazer todo o débito acumulado.

Há, no entanto, outras situações em que o empreendimento ainda tenha viabilidade de se manter, com uma reestruturação que envolve também renegociação de valores e prazos com os credores. Para esses casos, existe o instituto da Recuperação de Empresas.



Ao longo dos anos, foram se sucedendo leis falimentares em nosso país, com uma lenta mudança de perfil: inicialmente, essa era caracterizada por grande rigidez, lentidão e uma visão estigmatizante do empreendedor em crise: um eventual insucesso tendia a ser associado à desonestidade. A atual Lei de Recuperação de Empresas e Falências (LREF, Lei 11.101/2005) procurou atualizar essa visão, de modo a refletir a ideia de que a crise de empreendimentos está intimamente unida aos riscos assumidos, que em geral são proporcionais às perspectivas de retorno.

A legislação falimentar, bem como as normas relativas à recuperação judicial de empresas, sofreram numerosas e importantes alterações ao longo das últimas décadas, desde a edição da Lei 11.101/2005 (LREF), que revogou o Decreto-Lei 7.661/1945, e que sofreu uma grande reforma e atualização com a Lei 14.112/2020, que entrou em vigor em 23 de janeiro de 2021.

A LREF faz, em suas diversas disposições, minucioso regramento sobre as diferentes obrigações do devedor, e traz regras sobre a classificação dos créditos, de acordo com sua natureza. Um dos credores, no entanto, encontra-se em posição única, na confluência do Direito Comercial com o Direito Tributário e Administrativo: a Fazenda Pública, com seus créditos de natureza tributária e não-tributária, ubíqua nos processos recuperacionais e falimentares, por ser habitualmente um dos primeiros credores que sofrem com a impontualidade de pagamento, quando um negócio passa por dificuldades, e em geral com valores bastante representativos.

A Fazenda Pública (ou seja, as pessoas jurídicas de direito público, quando figuram como partes em um processo judicial), goza de uma série de prerrogativas, que a colocam em situação de vantagem processual frente aos particulares. Tais prerrogativas são justificadas pela supremacia do interesse público: o bem comum é tradicionalmente considerado como superior ao somatório do bem de todos os particulares, e com tal somatório não se confundindo.

De fato, a Fazenda Pública em juízo defende o Erário, de onde vêm os recursos para as ações governamentais. É, assim, razoável, também tendo em conta a ingente quantidade de processos judiciais que precisa administrar, que se reconheça que a Fazenda Pública tem uma posição ímpar frente aos demais atores, o que justifica um tratamento diferenciado.

Uma das prerrogativas de que goza a Fazenda Pública é um procedimento especial para a execução de títulos extrajudiciais de quantia certa referentes à sua Dívida Ativa, seja ela de natureza tributária ou não. Tal procedimento é a chamada Execução Fiscal, regida pela Lei 6,830, de 22 de setembro de 1980 e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015).

De modo especial, o Código Tributário Nacional, que foi recepcionado pela Constituição de 1988 com o status de Lei Complementar, prevê também uma série de garantias para o Crédito tributário, também em relação à Recuperação de Empresas e à falência.

Por normalmente se tratarem de valores bastante significativos, o fato de um crédito público submeter-se ou não ao processo recuperacional pode ser crucial para determinar a viabilidade de um plano de soerguimento; do mesmo modo, a forma como será cobrado um crédito público no processo falimentar, e sua posição na classificação, tende a ter repercussão absolutamente decisiva nas quantias eventualmente recebidas pelos credores.

Ademais, o modo como os créditos serão discutidos, com o prosseguimento ou não de execução fiscal, terão enorme influência na celeridade e economia processual, bem como nas estratégias a ser utilizadas pelas partes e interessados.

A Lei 14.112/2020, que modificou a LREF em numerosos pontos, também se preocupou em alterar questões relativas ao crédito público, para tentar refletir posições jurisprudenciais e atender críticas doutrinárias. No entanto, especialmente por se tratar de questão complexa, e de alteração legislativa tão recente, há numerosos pontos que ainda estão sob discussão, e antinomias não totalmente solucionadas, em questão tão interessante. Este trabalho se propõe a analisar uma delas: a submissão ou não da multa administrativa, de natureza não tributária, à recuperação judicial. O tema foi bastante impactado pela reforma da Lei 14.112/2020, cujo alcance está, aos poucos, sendo delineado pela doutrina e jurisprudência.

Será, assim, primeiramente analisada a situação das multas administrativas na recuperação judicial na redação original da LREF e, em seguida, as alterações introduzidas pela Lei 14.112/2020. Será também analisada a situação atual da questão na jurisprudência e na doutrina.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, visando a entender as linhas adotadas nos julgamentos pelo Superior Tribunal de Justiça que envolvam o tratamento da multa administrativa na recuperação judicial, e a sistematização das diversas posições nas questões controvertidas, à luz também de textos doutrinários.

## 2 A MULTA ADMINISTRATIVA NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL, NA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.101/2005

A questão a ser elucidada é saber se a multa administrativa se submete ou não aos efeitos da recuperação judicial. Como será demonstrado, houve substanciais alterações a esse respeito com o advento da Lei 14.112/2020. É interessante, no entanto, verificar primeiramente o *status quaestionis* antes do advento do mencionado normativo, quando ainda estava vigente a LREF em sua redação original.

A questão ganhou muito destaque na primeira recuperação judicial da Oi S.A., quando a ANATEL era credora de pouco mais de R\$ 11 bilhões em multas administrativas, que foram classificadas no plano de Recuperação Judicial como crédito quirografário. A ANATEL interpôs agravo de instrumento contra a decisão que homologou o plano de recuperação judicial que submetia seus créditos aos efeitos do soerguimento. A decisão abaixo, cuja ementa é reproduzida em sua quase integridade, por expor bastante bem as questões que precisam ser analisadas, é paradigmática:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO EMPRESARIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. DECISÃO QUE HOMOLOGOU O PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL DO GRUPO OI APROVADO EM AGC. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DA CLÁUSULA 4.3.4 DO PLANO CONSOLIDADO, SOB ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE SUBMISSÃO DOS CRÉDITOS PÚBLICOS DA AUTARQUIA REGULADORA AO REGIME DA RECUPERAÇÃO. DÍVIDA DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA, ADVINDA DE MULTAS ADMINISTRATIVAS. QUESTÃO JÁ APRECIADA POR ESSA C. CÂMARA CÍVEL. PRETENDIDO TRATAMENTO DIFERENCIADO QUE NÃO ENCONTRA GUARIDA NA LEI Nº 11.101/2005, CONSIDERANDO A NATUREZA DOS CRÉDITOS DISCUTIDOS. RECURSO DESPROVIDO.

1. Cuida-se de agravo de instrumento interposto pela ANATEL contra a decisão de fls. 254.741/254.756, proferida pelo Juízo da Sétima Vara Empresarial que, nos autos da recuperação judicial do Grupo Oi (processo nº 0203711-65.2016.8.19.0001), homologou o Plano de Recuperação Judicial aprovado em Assembleia Geral de Credores.

2. Pretende a Autarquia Reguladora seja determinada a suspensão liminar da Cláusula 4.3.4 do PRJ, bem como de qualquer outra disposição constante no referido plano consolidado que verse sobre a forma de pagamento dos créditos de titularidade da Agência e, no mérito, seja declarada a sua nulidade, se contrapondo à classificação de seus créditos e sua a inclusão no processo recuperatório, bem quanto a forma de pagamento deliberada e aprovada na AGC.

3. A visão encampada pela Lei nº 11.101/05 é a de promover a viabilização da superação do estado de crise, com ênfase na manutenção da atividade produtiva, sem deixar à margem o interesse dos credores na busca da

satisfação de seus créditos e o anseio coletivo no soerguimento da empresa devedora, com a conservação dos empregos gerados e continuidade da prestação dos serviços executados.

4. A fim de possibilitar a adequada aplicação das normas traçadas pela lei recuperacional, o legislador delineou diversos princípios de caráter axiológicos a fim de nortear o procedimento recuperacional, dentre eles, em relação a matéria posta em debate, notadamente: a participação ativa dos credores, a *par conditio creditorum* e a preservação da empresa.

5. Ancorada em tais princípios é que a Assembleia Geral de Credores, portanto, deve expressar a vontade de sua maioria.

6. Não há dúvidas de que as questões essenciais ao processo de recuperação judicial se inserem na competência da Assembleia de Credores.

7. Como órgão colegiado, as deliberações da Assembleia Geral de Credores são orientadas pelo princípio majoritário, vinculando a empresa devedora e a todos os credores sujeitos à recuperação judicial (art.59, da LRJF).

[...]

21. A controvérsia reside na natureza do crédito cobrado pela Autarquia Reguladora, de origem não-tributária, decorrente de sanção pecuniária por violação à legislação administrativa.

22. A Lei nº 11.101/05 define, como regra, que todos os credores existentes ao tempo da postulação do benefício devem se submeter ao processo recuperacional.

23. Nesse sentido, o art.49, da LRJF, ao instituir o concurso de credores, estabeleceu que estão sujeitos à recuperação judicial todos os créditos existentes na data do pedido, ainda que não vencidos.

24. No entanto, dispõe o art.6º, §7º, da Lei nº 11.101/05, que os créditos de *natureza fiscal*, salvo em caso de parcelamento, não se submetem ao procedimento de recuperação judicial, mas apenas ao de falência (art.83, III, da LRJF).

25. Além dos créditos de natureza fiscal, a Lei nº 11.101/05, em seu art.49, especificou os casos de exclusão total dos efeitos da recuperação (§3º, “b”) e de exclusão parcial (§§ 4º e 5º, “c” e “d”).

26. A distinção entre tributo e multa administrativa não permite que se conceda o mesmo tratamento jurídico no concurso de credores.

27. A definição de tributo vem delineada pelo art. 3º, do CTN, que assim prescreve: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

28. A multa, por sua vez, se constitui uma *penalidade* originada do descumprimento de uma obrigação, possuindo nítido caráter *punitivo* ou de *sanção*.

29. De certo que o veículo procedimental apto a persecução dos créditos públicos (de natureza tributária ou não) não suprime a natureza jurídica inerente ao crédito perseguido.

**30. As execuções ajuizadas pela recorrente, apesar de submetidas à sistemática da Lei nº 6830/80, não ostentam natureza *stricto sensu* fiscal, uma vez que os créditos são de natureza não tributária, consistentes em multas administrativas aplicadas em reflexo ao Poder de Polícia do Estado.**

31. O Superior Tribunal de Justiça, em mais de uma oportunidade, já assentou que as referidas multas possuem natureza jurídica administrativa e

não tributária, razão pela qual seria inaplicável às disposições contidas no CTN às execuções destinadas à cobrança de tais créditos.

32. Bem de ver que os valores cobrados a título de multa têm nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, portanto, um crédito tributário, a fim de se amoldar à disciplina jurídica do CTN.

33. A Lei nº 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais), em seu art.4º, §4º, restringe expressamente à aplicação do Código Tributário Nacional ao regime jurídico do crédito não tributário.

34. Os créditos não-tributários não se encontram inseridos na exceção imposta pelo art.187 do CTN, que determina a exclusão do crédito tributário do âmbito da recuperação judicial, ao fazer alusão a quais créditos não estarão sujeitos a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento.

35. A referida disposição legal dialoga com a regra do art.23, parágrafo único, III, do Decreto-Lei nº 7.661/45 (Lei de Falências), vigente quando da edição da Lei de Execuções Fiscais.

36. Sendo assim, os créditos *não tributários* não possuíam as mesmas prerrogativas outorgadas aos tributos no juízo falimentar, não podendo, dessa forma, serem reclamados na falência sob a vigência do Decreto-Lei nº 7661/45.

37. No regime do Decreto-Lei nº 7.661/45, portanto, impedia-se a cobrança de multa por infração às normas administrativas da massa falida, tendo em vista a regra prevista em seu art. 23, parágrafo único, III, bem com o entendimento consolidado nas Súmulas 192 e 565 do STF. Nesse sentido: STJ, REsp 1.269.087/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 27/10/2011.

38. A discussão sobre o caráter punitivo ou indenizatório da multa moratória, com o advento da Lei nº 11.101/05, passou a não ter a mesma relevância conferida na vigência do Decreto-Lei nº 7.661/45, que excluía da falência o crédito que representasse pena pecuniária por infração da lei administrativa.

39. No entanto, tanto a Constituição da República Federativa de 1988, como a Lei nº 11.101/05 não implementaram qualquer modificação na natureza jurídica da multa por infração à obrigação tributária.

40. Com a edição da Lei nº 11.101/2005, reconheceu-se, entretanto, a possibilidade de habilitação das multas, seja contratual, seja por infração penal ou administrativa, na forma de seu art. 83, porém estabeleceu-se uma distinção de tratamento entre os créditos tributários (inciso III) daqueles não tributários decorrentes das multas contratuais e penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas, inclusive as multas tributárias (inciso VII).

41. Assim, a nova Lei de Falências quando se referiu às multas administrativas, incluídas as tributárias, permitiu que sua fosse realizada na falência, mas inseriu-as na posição dos antepenúltimos créditos a serem atendidos no concurso de credores, conservando, assim, a preferência na cobrança dos tributos em relação às multas.

**42. A Lei nº 11.101/05, em nenhum momento exige a prova de regularidade em relação às multas administrativas para a concessão da recuperação judicial, consoante se denota da dicção do art.57, do mesmo diploma legal, mas tão somente de inexistência de passivo tributário.**

43. O mesmo raciocínio deve ser empregado no tocante à transferência do passivo tributário de filial ou unidade produtiva ao adquirente, com exceção das hipóteses em que tal medida se opere no âmbito da recuperação judicial, o que não acontece em relação às multas administrativas. (arts.141 e 142, da LRFJ e art.133, do CTN).

**44. De outro lado, o §7º, do art.6º, da Lei nº 11.101/05, ao fazer alusão às ações que não são suspensas pelo deferimento da recuperação judicial, utiliza a expressão “execuções de natureza fiscal”, não se referindo, por conseguinte, a “execuções fiscais”.**

45. Não se pode discutir a inquestionável relevância da receita advinda dos tributos para o planejamento financeiro do Estado e o incontestável interesse no prosseguimento da cobrança de tal crédito daqueles créditos originados da atividade sancionatória do ente público.

46. Considerando que a lei não cria palavras e expressões inócuas, a Lei nº 11.101/05 deve ser compreendida sob uma percepção sistemática e teleológica de seus dispositivos, à luz dos princípios que permeiam o instituto, notadamente, o da preservação da empresa.

47. Diante do caráter social da legislação que permeia todo o sistema da recuperação judicial, possui o Estado o dever indelével de, sacrificando-se juntamente com os particulares, preservar a empresa e assim permitir que aquela, exercendo sua função social, tenha condições efetivas de superar sua crise econômico-financeira.

48. Não há dúvidas de que as execuções de multa administrativa deverão ser suspensas juntamente com as demais que não persigam crédito de natureza tributária *stricto sensu* e, tais valores inseridos no âmbito da recuperação judicial, uma vez que não possuem o mesmo privilégio outorgado aos créditos que ostentam natureza fiscal e somente os débitos tributários estão excluídos expressamente da recuperação judicial.

**49. Diante das diferenças estabelecidas pela própria Lei nº 11.101/2005 entre os créditos tributários e os advindos de multas administrativas, inscritos em Dívida Ativa, não devem estas últimas se submeterem à exceção estabelecida em seu art.6º, § 7º, em observância à natureza substancial do crédito discutido e não o instrumento processual utilizado para a cobrança da dívida, o que, provavelmente levou a opção do legislador de empregar o termo *execução fiscal* e não *execução de natureza fiscal*, como o fez em vários outros dispositivos.**

50. Impende destacar que a concessão de prazos e condições especiais para pagamentos de obrigações vencidas, constitui um dos meios de recuperação judicial constantes do rol das medidas estabelecidas no art.50, da LRJF, sendo certo que apenas aqueles credores expressamente previstos na LRJF devem possuir tratamento diferenciado.

51. A posição de primazia almejada pela recorrente em relação aos demais credores das recuperandas decorre inexoravelmente do enquadramento do crédito perseguido na lei de regência atendendo a sua natureza jurídica.

52. No que tange a impossibilidade de criação, em AGC, de condições de parcelamento distintas das previstas nas leis nºs 10.522/2002 e 13.497/17, tais normativos legais apenas disponibilizam ao devedor a faculdade de parcelar seu crédito nos moldes ali previstos, não impondo qualquer restrição que se estabeleça de maneira diversa no âmbito da recuperação judicial.

53. Ademais, o parcelamento especial concebido pelas Leis nºs 10.522/2002 e 13.497/17, não atendem a exigência contida na LREF.

54. Com efeito, as disposições das leis citadas devem dialogar com a Lei de Recuperação Judicial cujo escopo é permitir o soerguimento da empresa viável, preservando a fonte produtora e geradora de empregos, promovendo sua função social e estimulando a atividade econômica.

55. No entanto, os diplomas legais vigentes são manifestamente inábeis para disciplinar uma hipótese de parcelamento que efetivamente seja específica às empresas em recuperação judicial e que dialogue com os preceitos concursais e constitucionais de preservação da empresa.

56. Resta insuperável à conclusão de que as leis mencionadas não se mostram adequadas às condições especiais das empresas em recuperação judicial, de modo a propiciar a quitação do passivo tributário sem vulnerar o patrimônio indispensável para o seu soerguimento.

**57. Tendo em vista que o crédito (de natureza não-tributária) ostentado pela Recorrente não goza de privilégio, submetendo-se ao regime de recuperação judicial, não há qualquer razão para que sobreponha ao interesse da coletividade de credores.**

58. Recurso desprovido e prejudicialidade do Agravo Interno interposto. (TJRJ, Agravo de instrumento 0010168-32.2018.8.19.0000, Oitava Câmara Cível, Relatora Des. Mônica Maria Costa, j. 19/9/2018, [grifos não constam do original])

Assim, de acordo com essa decisão, as multas administrativas se submetem ao processo recuperacional, como créditos quirografários. Serão analisados abaixo os principais argumentos utilizados para defesa dessa posição.

## **2.1. - Argumentação histórica e teleológica a partir do tratamento do débito não tributário na falência**

O Decreto-Lei 960, de 17 de dezembro de 1938, já estabelecia privilégios para o crédito público diante de falências e concordatas:

Art. 60. A Fazenda, na cobrança da sua dívida ativa, não está sujeita a concurso de credores, nem a habilitação de crédito em falência, concordata, ou inventário

Parágrafo único. A dívida da União prefere qualquer outra, em todo o território nacional, e a dos Estados prefere a dos Municípios. Somente entre a União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderá versar o concurso de preferência.

Esses privilégios, no entanto, deveriam ser entendidos como aplicáveis também aos créditos públicos não tributários (como, por exemplo, as multas administrativas)? O Decreto-Lei 7.661/1945 tratava explicitamente da questão, no tocante à falência, de modo que as multas administrativas sequer poderiam ser reclamadas:

Art. 23. Ao juízo da falência devem concorrer todos os credores do devedor comum, comerciais ou civis, alegando e provando os seus direitos.

Parágrafo único. Não podem ser reclamados na falência:

I - as obrigações a título gratuito e as prestações alimentícias;

II - as despesas que os credores individualmente fizerem para tomar parte na falência, salvo custas judiciais em litígio com a massa;



### III - as penas pecuniárias por infração das leis penais e administrativas.

A Súmula 191 do STF estabelecia que “Inclui-se no crédito habilitado em falência a multa fiscal simplesmente moratória”, enquanto a Súmula 192 determinava que “não se inclui no crédito habilitado em falência a multa fiscal com efeito de pena administrativa”. Posteriormente, até mesmo a multa fiscal moratória foi considerada não passível de ser exigida na falência, com a edição da Súmula 565 do STF, explicitando que a multa fiscal moratória tinha natureza administrativa, e portanto não poderia ser incluída no crédito habilitado em falência. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. MASSA FALIDA. INEXIGIBILIDADE. DECRETO-LEI 7.661/45. FALÊNCIA DECRETADA ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI 11.101/05.

1. Nos termos do art. 192 da Lei 11.101/2005, tal lei "não se aplica aos processos de falência ou de concordata ajuizados anteriormente ao início de sua vigência, que serão concluídos nos termos do Decreto-Lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945". No caso, considerando que a decretação da falência ocorreu em 2003, não é possível a aplicação da Lei 11.101/2005. Ressalte-se que no julgamento do REsp 1.223.792/MS (Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/02/2013, DJe 26/02/2013), entendeu-se que é possível a inclusão de multa moratória de natureza tributária na classificação dos créditos de falência decretada na vigência da Lei 11.101/2005, situação diversa do presente caso.

**2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se consolidou no sentido de que a multa por infrações a normas administrativas não podem ser cobrada da massa falida, diante de seu caráter administrativo (regime do Decreto-Lei 7.661/45).**

3. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no AREsp 985258/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 06/12/2016)

Tal provisão é bastante razoável: a função das multas administrativas é punir o agente de algum ilícito civil, para que não volte a proceder da mesma forma. A razão de ser da vedação presente na antiga Lei de Falências era que a cobrança da multa em caso de falência desvirtuaria a própria finalidade da multa, pois, nessa situação os punidos pela multa passariam a ser os credores, e não mais a sociedade infratora.

A vedação da cobrança de multas na falência foi alterada por explícita manifestação do legislador, no art. 83 da atual LREF:

Art. 83. A classificação dos créditos na falência obedece à seguinte ordem:

I - os créditos derivados da legislação trabalhista, limitados a 150 (cento e cinquenta) salários-mínimos por credor, e aqueles decorrentes de acidentes de trabalho;

II - os créditos gravados com direito real de garantia até o limite do valor do bem gravado

III - os créditos tributários, independentemente da sua natureza e do tempo de constituição, exceto os créditos extraconcursais e as multas tributárias;

IV - (revogado);

V - (revogado);

VI - os créditos quirografários, a saber:

a) aqueles não previstos nos demais incisos deste artigo;

b) os saldos dos créditos não cobertos pelo produto da alienação dos bens vinculados ao seu pagamento; e

c) os saldos dos créditos derivados da legislação trabalhista que excederem o limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo;

VII - as multas contratuais e **as penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas**, incluídas as multas tributárias;

VIII - os créditos subordinados, a saber:

a) os previstos em lei ou em contrato; e

b) os créditos dos sócios e dos administradores sem vínculo empregatício cuja contratação não tenha observado as condições estritamente comutativas e as práticas de mercado;

IX - os juros vencidos após a decretação da falência, conforme previsto no art. 124 desta Lei.

Percebe-se, no entanto, que as multas administrativas aparecem somente no inciso VII, em posição superior apenas à dos créditos subordinados. Ora, poder-se-ia argumentar, não parece razoável que uma multa administrativa não pudesse submeter-se à Recuperação Judicial, tendo prioridade sobre todos os demais créditos, e que, em caso de falência, caísse vertiginosamente de precedência, sendo paga apenas após a satisfação de todos os credores quirografários<sup>1</sup>.

A Lei de Execuções Fiscais (LEF, Lei 6.830/1980) prevê:

Art. 29 - A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento.

Deste modo, esse privilégio se aplicaria a todos os créditos da Fazenda Pública inscritos em Dívida Ativa (sejam eles de natureza tributária ou não). No entanto, tendo em conta que, no

---

<sup>1</sup> Uma interpretação possível para essa discrepância, no entanto, poderia ser a de que na recuperação judicial, ainda estando em funcionamento a sociedade empresária, a cobrança das multas puniria os infratores; na falência, com a dissolução da sociedade, só após a satisfação dos credores quirografários seriam pagas as multas.

momento da promulgação da LEF, ainda estava vigente o Decreto Lei 7.661/1945, que previa que as multas administrativas não poderiam ser cobradas na falência, alguns autores concluem que essa disposição do art. 29 se aplicaria apenas ao crédito tributário. Deste modo, apesar se o tratamento da multa administrativa na falência ter sido alterado por expressa disposição da LREF (como visto acima), essa restrição continuaria sendo aplicável à recuperação judicial: o art. 29 da LEF não se referiria ao crédito não tributário na recuperação judicial. Tal argumentação é, aparentemente, adotado pela decisão do TJRJ recolhida no início do presente capítulo, por exemplo.

Assim, uma interpretação histórica e teleológica da LREF poderia levar à conclusão de que as multas administrativas (espécie do gênero crédito público não-tributário) devem sim submeter-se aos efeitos da recuperação judicial, de modo que a expressão “execuções de natureza fiscal” deveria ser interpretada de forma a excluir as multas administrativas: essa interpretação é o tema da próxima seção.

Caberia, no entanto, indagar se, sob o regime do Decreto Lei 7.661/1945, a impossibilidade de cobrança de multa administrativa na falência se estendia também à concordata (regime substituído pela recuperação judicial, no regime da LREF).

Se, na falência, poder-se-ia argumentar que a cobrança de multas administrativas não atingiria o infrator, mas prejudicaria terceiros, diverso é o caso do regime recuperacional, onde a sociedade infratora permanece em atividade. Assim o reconhece a jurisprudência pacífica do STJ, no regime anterior à LREF, que entendia não se aplicar à concordata a vedação à cobrança de multas, de acordo com o teor da Súmula 250: “É legítima a cobrança de multa fiscal de empresa em regime de concordata” (DJ 22.06.2001, p. 163, Republicado. DJ 19.09.2001, p. 343). As decisões abaixo refletem esse posicionamento:

EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS. REJEIÇÃO. EXECUTADA SOB O REGIME DE CONCORDATA PREVENTIVA. MULTA MORATÓRIA. INCLUSÃO.

**A norma legal que exclui da falência as penas pecuniárias não tem aplicação ao processo de concordata.** (STJ, REsp 167.412/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Hélio Mosimann, j. 16/6/1998)

PROCESSUAL CIVIL - EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA - EXECUÇÃO FISCAL - LEI N. 7661/45 - EMPRESA CONCORDATÁRIA - INAPLICABILIDADE - MULTA MORATÓRIA EXIGÍVEL - SÚMULA N. 250/STJ.

**O art. 23, parágrafo único, inc. III, da Lei n. 7661/45 (Lei de Falências) não há de ser estendido à concordata, porquanto não estando a empresa concordatária sujeita ao regime de liquidação, a exclusão das multas penais e administrativas se converteriam em benefício imerecido, vez que estas não repercutem senão na própria concordatária, a qual não tem prejudicada a continuidade de seus negócios.**

Aplicação da Súmula n. 250/STJ.

Embargos de divergência conhecidos e providos, para que prevaleça no julgamento do recurso especial interposto pelo ora embargante, o entendimento esposado pelo v. aresto paradigma, por refletir a hodierna orientação jurisprudencial desta Corte Superior. (STJ, EREsp 189645 / SP, Primeira Seção, Rel. Min. Paulo Medina, j. 27/2/2002)

EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS. NULIDADE DA CDA. SÚMULA 7/STJ. SELIC. MULTA MORATÓRIA. CONCORDATA.

1. Não ocorre ofensa ao artigo 535 do Código de Processo Civil, ante a inexistência das alegadas omissões. Da leitura do voto condutor do acórdão embargado, verifica-se que todas as questões foram devidamente analisadas pelo Tribunal de origem.

2. A análise da nulidade da Certidão de Dívida Ativa demandaria o revolvimento de matéria fático-probatória, tarefa essa afeta às instâncias ordinárias, ante o disposto na Súmula 7/STJ.

3. É devida a taxa Selic nos cálculos dos débitos dos contribuintes para com a Fazenda Pública Estadual e Federal.

4. A Selic é composta de taxa de juros e correção monetária, não podendo ser cumulada com qualquer outro índice de atualização.

**5. Não há fundamento legal para o afastamento de multa fiscal de empresa concordatária, uma vez que o artigo 23, III, do Decreto-Lei nº 7.661/45 refere-se à falência, instituto diverso da concordata.**

6. Recurso especial improvido. (STJ, REsp 436.926 – MG, Segunda Turma, Relator Min. Castro Meira, j. 1º/3/2005)

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. CONCORDATA. CABIMENTO DE MULTA MORATÓRIA. ARTIGO 23 DA LEI DE FALÊNCIAS. EMBARGOS ACOLHIDOS.

**A regra do artigo 23, parágrafo único, II, do Decreto-lei n. 7.661/45, que exclui a incidência da multa moratória na falência, não se estende à concordata.**

Embargos de Divergência acolhidos. (STJ, EREsp 218.532 – SP, Primeira Seção, Rel. Min. Franciulli Netto, j. 23/10/2002).

Na mesma linha, o STF, em decisão unânime do Pleno:

AÇÃO RESCISÓRIA. ACÓRDÃO QUE EXCLUIU MULTA FISCAL DE RESPONSABILIDADE DA CONCORDATÁRIA, MEDIANTE INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DA NORMA DO ART 23, PARÁGRAFO ÚNICO, INC. III, DO DECRETO-LEI 7.661/45. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 97, INC. VI; 111 E 112, INC. II, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL E NO ART. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, INC. III, DA LEI DE FALÊNCIAS.

**A norma do art. 23, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 7661/45, que exclui da falência as multas penais e administrativas, não tem aplicação na concordata, que não sujeita a empresa ao regime de liquidação, razão pela qual o pagamento das ditas penalidades não se**

**reflete senão sobre o próprio concordatário, não alterando os índices fixados para saldo das contas de seus credores quirografários.**

Caso em que a decisão impugnada aplicou normas jurídicas que a espécie não comportava.

Configuração da hipótese do art. 485, V, do CPC.

Procedência da ação. (STF, AR 1316/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 5/3/1993).

Fica, desse modo, enfraquecida a argumentação teleológica e histórica de que as multas administrativas não deveriam gozar dos privilégios estabelecidos pelo art. 29 da LEF, pois tal argumentação se baseia na impossibilidade de cobrança dessas multas na falência no regime anterior à LREF, sem considerar que essa impossibilidade, de acordo com a jurisprudência do STJ e do STF, não se estendia à concordata.

## 2.2. A questão da suspensão das execuções fiscais

A antiga redação do §7º do art. 6º da LREF afirmava:

§7º - As execuções de natureza fiscal não são suspensas pelo deferimento da recuperação judicial, ressalvada a concessão de parcelamento nos termos do Código Tributário Nacional e da legislação ordinária específica. (Revogado)

Como se pode notar, o texto acima não faz referência a “execuções fiscais”, mas a “execuções de natureza fiscal”. Ora, trata-se de princípio de hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt habenda*, as palavras devem ser tomadas como tendo alguma eficácia. No dizer de Carlos Maximiliano:

As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis.

Pode uma palavra ter mais de um sentido e ser apurado o adaptável à espécie, por meio do exame do contexto ou por outro processo; porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva. Este conceito tanto se aplica ao direito escrito, como os atos jurídicos em geral, sobretudo aos contratos, que são leis entre as partes.

Dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, nenhuma parte resulte inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma. (MAXIMILIANO, 2010, p. 204)

Assim, qual a intenção do legislador ao não mencionar a consabida expressão “execuções fiscais”, que não deixaria lugar a dúvidas, mas optar por “execuções de natureza fiscal”? Vislumbram-se, em princípio, três possibilidades:

a) Que se trate de mero sinônimo de execuções fiscais;

b) Que a expressão não queira referir-se a todas as execuções regidas pela Lei de Execuções Fiscais – Lei 6.830/1980 (LEF), mas apenas a algumas delas: as de natureza tributária;

c) Que a expressão se refira a algo mais amplo do que as execuções fiscais regidas pela LEF.

Serão abordadas, abaixo, essas possibilidades.

### *2.2.1. Execuções de natureza fiscal como sinônimo de execuções fiscais*

Marlon Tomazette preleciona que, para efeitos da não suspensão aqui discutida, execuções de natureza fiscal deve ser tomado como sinônimo de execuções fiscais, independentemente da natureza tributária ou não tributária dos créditos em questão:

A ideia aqui é manter os créditos fiscais afastados dos efeitos da recuperação judicial, como determina o artigo 187 do Código Tributário Nacional. Ocorre que as execuções fiscais não abrangem apenas créditos de natureza tributária, mas também créditos não tributários, como multas, indenizações e outros. Assim, o prosseguimento das execuções fiscais beneficia não apenas os créditos tributários, mas todos os créditos do poder público que sejam inscritos em dívida ativa e estejam em fase de execução, mesmo que não gozem de maiores privilégios, como o caso das multas. (TOMAZETTE, 2017, p. 152).

Apesar de ser uma interpretação possível, seria de indagar a razão de usar uma expressão pouco usual, que geraria dúvidas, ao referir-se a algo tão conhecido como as execuções fiscais.

### *2.2.2. Execuções de natureza fiscal como um subconjunto das execuções fiscais regidas pela LEF*

Como o texto acima não menciona *execuções fiscais*, mas *execuções de natureza fiscal*, diversos autores argumentam que, ao escolher a expressão alternativa, o legislador desejava

demonstrar que não se referia a todas as execuções fiscais, mas apenas àquelas de “natureza fiscal” que, segundo esses autores, seriam exclusivamente as relativas a créditos tributários. Esses créditos seriam cobrados através de execução fiscal, mas não seriam, ao não ser tributários, *stricto sensu* fiscais. Aliomar Baleeiro preleciona:

O Direito Financeiro é compreensivo do conjunto das normas sobre todas as instituições financeiras – receitas, despesas, orçamento, crédito e processo fiscal –, ao passo que o **Direito Fiscal, sinônimo de Direito Tributário**, aplica-se, contemporaneamente e a despeito de qualquer contraindicação etimológica, ao campo restrito das receitas de caráter compulsório. (BALEEIRO 2018, Introdução, 4)

Desta maneira, as execuções fiscais relativas aos créditos públicos de natureza não tributária (como, por exemplo, as multas administrativas), ao não ostentarem “natureza fiscal” (entendida como sinônimo de natureza tributária) deveriam ser suspensas pelo deferimento da recuperação judicial, e os créditos correspondentes deveriam ser incluídos no plano de recuperação, como créditos quirografários.

Eduardo Maneira defende, em parecer de 2016, essa posição:

Ante o exposto, entende-se que a legislação que rege o regime do crédito público no âmbito da recuperação judicial expressamente diferencia o regramento aplicável aos créditos tributários dos não-tributários, em que os primeiros possuem preferências não aplicáveis aos segundos, entre elas, a vantagem de as execuções fiscais que exigem créditos tributários não estarem sujeitas à suspensão prevista na Lei de Recuperação Judicial. (MANEIRA, 2016)

A jurisprudência do STJ anterior à Lei 14.112/2020 parece não fazer distinção entre a natureza tributária ou não tributária do crédito sendo executado em execução fiscal: restringe-se a mencionar que a execução fiscal não se submete à suspensão, no caso de recuperação judicial. Abaixo, alguns julgados nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. COMPETÊNCIA INTERNA DA SEGUNDA SEÇÃO DO STJ. SOBRESTAMENTO. DESNECESSIDADE. MEDIDAS DE CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL EM SEDE DE EXECUÇÃO FISCAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO RECUPERACIONAL. ADVENTO DA LEI N. 13.043/2014. AUSÊNCIA DE MODIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A Corte Especial do STJ definiu a competência interna da Segunda Seção para dirimir as controvérsias que envolvam execuções fiscais nas quais foram realizados atos de constrição e processos de recuperação judicial.

2. Depreende-se dos acórdãos de afetação dos Recursos Especiais de n. 1.694.261/SP, 1.694.316/SP e 1.712.484/SP (tema n. 987) que a matéria de mérito, a ser apreciada sob o rito dos recursos repetitivos, refere-se à "possibilidade da prática de atos constritivos, em face de empresa em recuperação judicial, em sede de execução fiscal". Todavia, no presente conflito, não se discute tal questão meritória, mas apenas visa a declaração do juízo competente para dar concretude a ato executivo expedido em desfavor de bens vinculados ao processo recuperacional.

3. Não obstante a afetação do CC n. 144.433/GO, até ulterior deliberação em sentido diverso da Corte Especial, encontra-se absolutamente preservada a competência da Segunda Seção para conhecer dos conflitos de competência que envolvam recuperação judicial, conforme definido em questão de ordem suscitada no CC 120.432/SP.

4. O deferimento do processamento da recuperação judicial não tem, por si só, o condão de suspender as execuções fiscais, na dicção do art. 6º, § 7º, da Lei n. 11.101/2005, porém a pretensão constritiva direcionada ao patrimônio da empresa em recuperação judicial deve, sim, ser submetida à análise do juízo da recuperação judicial.

5. O advento da Lei n. 13.043/2014, que possibilitou o parcelamento de crédito de empresas em recuperação judicial, não repercute na jurisprudência desta Corte Superior acerca da competência do Juízo universal, em homenagem do princípio da preservação da empresa.

6. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no CC 166.058/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 02/06/2020, DJe 09/06/2020)

PROCESSO CIVIL. AGRAVO NO CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. SOCIEDADE EMPRESÁRIA SUSCITANTE EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO FALIMENTAR PARA TODOS OS ATOS QUE IMPLIQUEM RESTRIÇÃO PATRIMONIAL. PRECEDENTES.

1. As execuções fiscais ajuizadas em face da sociedade recuperanda não se suspenderão em virtude do deferimento da recuperação judicial.

2. Todavia, **embora a execução fiscal, em si, não se suspenda**, devem ser obstados os atos judiciais que reduzam o patrimônio da sociedade em recuperação judicial, enquanto mantida essa condição. Na hipótese, a aplicação literal do art. 6º, § 7º, da Lei 11.101/05 conduziria à inibição do cumprimento do plano de recuperação previamente aprovado e homologado. Precedentes.

3. Agravo não provido. (AgRg no CC n. 127.674/DF, Relatora a Ministra Nancy Andrighi, DJe de 30/9/2013)

AGRAVO INTERNO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUÍZOS VINCULADOS A TRIBUNAIS DISTINTOS. RECUPERAÇÃO JUDICIAL E EXECUÇÃO FISCAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO RECUPERACIONAL PARA TODOS OS ATOS QUE IMPLIQUEM RESTRIÇÃO PATRIMONIAL. PRECEDENTES.

1. A Corte Especial já definiu que é competente a Segunda Seção para julgamento de conflito de competência envolvendo o Juízo Universal e o Juízo de execução fiscal em que há atos de constrição patrimonial da empresa recuperanda/falida. Precedentes.



2. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que, **apesar de não se suspenderem as execuções fiscais ajuizadas em face da empresa recuperanda em virtude do deferimento do processamento da recuperação judicial**, devem ser obstados os atos judiciais que reduzam o patrimônio da empresa em recuperação judicial, enquanto mantida essa condição, devendo ser considerados os fins para os quais fora a recuperação judicial idealizada. Precedentes.

3. No que diz respeito à Lei n.º 13.043/2014, que acrescentou o art. 10-A à Lei n.º 10.522/2002, possibilitando o parcelamento de crédito de empresas em recuperação, a Segunda Seção decidiu que a edição da referida legislação não repercute na jurisprudência desta Corte Superior a respeito da competência do juízo da recuperação, sob pena de afrontar o princípio da preservação da empresa. Precedentes da Segunda Seção.

4. Agravo interno não provido. (AgInt no CC 149827/RN, Rel. Ministra Nancy Andrichi, Segunda Seção, julgado em 27/09/2017, DJe 29/09/2017)

AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. EXECUÇÃO FISCAL. ATOS DE CONSTRIÇÃO. JUÍZO RECUPERACIONAL. COMPETÊNCIA. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. INOBSERVÂNCIA. NÃO OCORRÊNCIA.

1. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça definiu que cabe à Segunda Seção julgar conflito de competência relativo à constrição praticada em execução fiscal que atinja o patrimônio de empresa em recuperação judicial.

2. A despeito de as execuções fiscais não se suspenderem em decorrência do processamento de recuperação judicial da empresa devedora, eventuais atos de constrição contra o seu patrimônio devem passar pelo crivo do juízo recuperacional.

3. O Supremo Tribunal Federal entende que a mera interpretação de lei não viola a cláusula de reserva de plenário, nem afronta a disposição da Súmula Vinculante nº 10/STF.

4. Agravo interno não provido.

(STJ, AgInt no CC 162.450/GO, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 18/08/2020, DJe 26/08/2020)

No entanto, poder-se-ia argumentar que, embora não tenha sido feita distinção nos casos acima entre créditos tributários e não tributários, tal fato poderia se imputar à conta de não serem relevantes nos casos discutidos, ou simplesmente por essa discussão não ter sido suscitada pelas partes. É interessante notar, de toda a forma, o uso da expressão “execuções fiscais”, em vez de “execuções de natureza fiscal”, que poderia, em tese, significar que se considera que todas as execuções fiscais são “execuções de natureza fiscal”.

Já foi argumentado (SACRAMONE 2022, p.110) que o STJ teria se manifestado no sentido de que execuções de as multas administrativas se submeteriam à recuperação judicial. No entanto, não parece assistir razão ao insigne escoliasta nessa afirmação, referente à decisão abaixo:

AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE ACÓRDÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. NÃO DEMONSTRAÇÃO. INDEFERIMENTO DA CONTRACAUTELA. APRECIÇÃO DE ALEGAÇÕES. ANÁLISE DE MÉRITO. DESCABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS HÁBEIS PARA INFIRMAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO IMPUGNADA.

1. A suspensão de segurança é medida excepcional de contracautela cuja finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas (Leis n. 8.038/1990, 8.437/1992, 9.494/1997 e 12.016/2009).

2. Não tendo sido comprovado que a manutenção da decisão originária tem potencial para causar acentuado risco à ordem e à economia públicas, o caso é de indeferimento da contracautela, cuja reversão não pode ocorrer mediante a análise de questões relativas ao mérito da demanda, mas tão somente da demonstração de risco a um dos bens tutelados pela suspensão de segurança.

3. Mantém-se a decisão cujos fundamentos não são infirmados pela parte recorrente.

4. Agravo interno desprovido. (STJ, Corte Especial, AgInt na SLS 2.433/RJ, rel. Min João Otávio de Noronha, j. 5-8-2020, DJe 20-8-2020)

A agravante, na decisão acima, buscava suspender a decisão que havia mantido a submissão de créditos relativos a multa administrativa da ANATEL à recuperação judicial. No entanto, uma leitura atenta da decisão revela que foram examinados apenas a presença ou não dos elementos necessários para a utilização da estreita via da Suspensão de Liminar e Sentença (a saber, risco de lesão à ordem, à economia, à saúde ou à segurança públicas): não estando presentes esses elementos, o agravo foi desprovido. É de se ressaltar que, em sede de Suspensão de Liminar e Sentença, não cabe análise do mérito da decisão discutida, como bem destaca o relator no voto condutor da decisão acima:

Acrescente-se que não há dúvida sobre a necessidade de perpassar pelo mérito para aferir a presença do *fumus boni juris*, requisito indispensável para a concessão de liminar. Contudo, no caso de suspensão de liminar ou de acórdão, não cabem considerações a esse respeito, sendo necessário examinar se há risco de lesão à ordem, à economia, à saúde ou à segurança públicas. O que se verifica é a razoabilidade de suspender uma decisão que, de outra forma, terá repercussões práticas nefastas durante o curso do processo.

E nenhuma dessas circunstâncias foi constatada.

No tocante à questão de possibilidade de submissão da multa administrativa aos efeitos da recuperação judicial, o relator afirma apenas que “*não há flagrante ilegalidade ou teratologia no acórdão que se pretende suspender, o que afasta a alegada lesão à ordem pública*”. Deste modo, o STJ limita-se a dizer que a decisão recorrida não é absurda, mas sem se manifestar por sua correção ou incorreção, discussão que precisaria ser travada pelas vias recursais, no caso em tela.

2.2.3. *Execuções de natureza fiscal como algo mais amplo do que as execuções fiscais regidas pela LEF*

Para a análise desta seção, em primeiro lugar, cumpre tentar definir o que significaria o adjetivo “fiscal”. Ricardo Lobo Torres afirma:

As expressões Direito Tributário e Direito Fiscal podem ser tomadas quase como sinônimas, dependendo principalmente do gosto nacional: no Brasil vulgarizou-se a referência ao Direito Tributário, enquanto os franceses preferem Direito Fiscal (*Droit Fiscal*); há, entretanto, vozes que pretendem atribuir ao Direito Fiscal conteúdo mais extenso a abranger todas as atividades do Fisco, inclusive as pertinentes aos gastos públicos (TORRES 2011, p. 12).

A Lei 4.320/1964 estatui:

Art. 52. São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

Art. 53. O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.

Parece, assim, ficar claro que, nessa lei, “crédito fiscal” é mais amplo do que “crédito tributário”, ao incluir “*quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato*”.

Para Milton Flaks, fiscal é mais amplo que tributário:

O conceito de dívida ativa não tributária exige algum esforço de construção, facilitando desde que não se enfrente o problema com idéias preconcebidas de que “fiscal” e tributário” se equívalem ou de que lançamento é instituto privativo de tributos (supra, §§ 22 e 23).

Como assinalado antes (supra, § 19), a Lei nº 4.320/64 cuidou de matéria financeira e tributária. Promulgado o CTN, os tributos passaram a ter disciplina própria, mas a Lei dos Orçamentos continuou regulando os créditos não tributários, sem que o legislador cuidasse de fazer as indispensáveis correções e adaptações. Impondo o princípio da legalidade que toda a atividade administrativa tenha suporte na lei (supra, nº 1), necessário extrair o conceito de dívida ativa não tributária da própria Lei nº 4.320/64, já que o CTN se mostra imprestável para tanto, por só cuidar, à evidência, de créditos tributários.

[...]

Pode-se, assim, definir dívida ativa não tributária como a decorrente de créditos fiscais (em sentido amplo) não tributário, com vencimento determinado em lei, regulamento, contrato ou título representativo de declaração unilateral de vontade, exigíveis pelo transcurso do prazo para

pagamento e inscritos após ato ou procedimento administrativo regular que verificou a ocorrência do fato gerador da obrigação pecuniária, identificou o sujeito passivo e calculou o montante do débito. (FLAKS, 1981).

Também é de se considerar a dicção da LEF, que estabelece que valores se submetem a execução fiscal:

Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

Assim, é considerado objeto de execução *fiscal* qualquer crédito público, inscrito em Dívida Ativa. Neste sentido, *fiscal* se referiria a todos os créditos públicos, tributários ou não.

Também a Lei 8.397/1992, que institui a medida cautelar fiscal, estabelece:

Art. 2º A medida cautelar fiscal poderá ser requerida contra o sujeito passivo de **crédito tributário ou não tributário**, quando o devedor:

(...)

V - notificado pela Fazenda Pública para que proceda ao recolhimento do **crédito fiscal**:

a) deixa de pagá-lo no prazo legal, salvo se suspensa sua exigibilidade;

b) põe ou tenta por seus bens em nome de terceiros

(...)

Art. 12. A medida cautelar fiscal conserva a sua eficácia no prazo do artigo antecedente e na pendência do processo de execução judicial da Dívida Ativa, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada.

Parágrafo único. Salvo decisão em contrário, a **medida cautelar fiscal** conservará sua eficácia durante o período de suspensão do **crédito tributário ou não tributário**.

Nessa acepção, está sendo considerado “crédito fiscal” também o crédito público não tributário.

João Carlos Souto trata da questão ao mencionar as competências da AGU, ressaltando a ocorrência no texto constitucional da expressão “natureza fiscal”:

Muito embora o art. 131, §3º, da Constituição Federal pareça restringir o campo de atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, atribuindo-lhe exclusivamente a competência para atuar nas causas de natureza tributária, a leitura do art. 29, §5º, do Ato das Disposições Transitórias indica não ser essa a real intenção do constituinte de 1988. Ocorre que esse dispositivo, de natureza constitucional, assegura àquela Procuradoria a competência para representar judicialmente a União ‘nas causas de natureza fiscal’, até a publicação das leis complementares das instituições que mencionava, Ministério Público e Advocacia-Geral da União.

Ora, e o que significa ‘causas de natureza fiscal’? Segundo o ilustre Procurador-Geral Adjunto supramencionado, essa expressão açambarea as causas de natureza não tributária, ou, segundo suas palavras, ‘execução fiscal da dívida ativa de natureza não tributária’, esta considerada dentro da expressão genérica ‘causas de natureza fiscal’ a que alude o §5º do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias’. Destarte, além da expressa previsão na Carta Magna de 1988, a Lei Orgânica da Advocacia- Geral da União repete o citado texto constitucional transitório, consoante se depreende da redação do seu art. 12, V:

‘Art. 12. À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:

(omissis)

V – representar a União nas causas de natureza fiscal’

Em que pese o parágrafo único do mesmo art. 12 elencar as causas de natureza fiscal de responsabilidade da procuradoria da Fazenda Nacional, e nele não se incluïrem taxativamente as multas administrativas decorrentes do exercício do poder de polícia, e as contribuições relativas ao Finsocial, PIS etc., justamente as que motivaram a dúvida, chegou-se à conclusão de que aquela listagem não é exaustiva, ‘dado o caráter genérico e equívoco da expressão ‘fiscal’’, comportando certa elasticidade desde que respeitados determinados parâmetros legais (SOUTO 2006, p. 111).

Deste modo, seria possível defender o ponto de vista que a expressão “execuções de natureza fiscal” na LREF poderia referir-se a algo mais amplo do que as execuções fiscais regidas pela LEF: poderia incluir todas as execuções de créditos da Fazenda Pública, independentemente do rito a que se submetam. Interessante discussão nesse sentido pode ser encontrada em SCALZILLI, 2023, p. 624. Um exemplo interessante aí destacado é a execução de multa decorrente de descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta (que não é executada pelo rito previsto na LEF, pois não há certidão de dívida ativa a embasar a execução: o próprio TAC descumprido é título executivo extrajudicial). Essa execução deveria submeter-se ou não à recuperação judicial?

A jurisprudência localizada a esse respeito é escassa.

No julgado abaixo, o TJSP reconheceu que a execução de multa de TAC deveria ser considerada como execução fiscal, para fins de não-sujeição à recuperação judicial:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Recuperação Judicial - Pretensão à habilitação de crédito na classe trabalhista - Certidão emitida pela Justiça do Trabalho que indica tratar-se de multa por descumprimento de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) firmado entre a devedora e o Ministério Público do Trabalho, no expressamente consignou-se que os valores seriam revertidos ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador)- Pretensão de habilitação indeferida pelo Juízo recuperacional - Cabimento - Natureza não trabalhista - Crédito parafiscal a ser revertido à Fazenda Nacional para posterior direcionamento dos repasses à coletividade - **Gozo das mesmas prerrogativas atribuídas ao crédito tributário, ou seja, não se sujeita aos efeitos da recuperação judicial - Hígido o direito do credor de retomar o trâmite da execução singular** como, ainda, obter o levantamento da personalidade jurídica da devedora na esfera da Justiça do Trabalho, ou mesmo, requerer a falência da devedora - Decisão singular mantida - Agravo improvido, com observação. Dispositivo: Negam provimento, com observação. (TJSP, Agravo de Instrumento 2060866-13.2018.8.26.0000, 2ª Câmara Reservada de Direito Empresarial, Relator Des. Ricardo Negrão, j. 4/12/2018)

Não foi possível localizar jurisprudência do STJ especificamente sobre a questão. No julgado abaixo, a tese brandida pela recorrente foi de que o crédito relativo à multa por descumprimento de TAC passaria a ostentar natureza tributária, o que é manifestamente descabido, e assim foi julgado pela Corte. Assim, não é possível determinar qual seria a decisão caso tivesse sido alegado tratar-se de “execução de natureza fiscal”, por se tratar de crédito público, e sustentada a tese de que, enquanto tal, não se submeteria ao concurso recuperacional.

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL LOCAL. JUÍZO PRÉVIO DE ADMISSIBILIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE BIFÁSICO. CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. AUSÊNCIA DE SUBMISSÃO AO CONCURSO FORMAL INSTAURADO COM A DECRETAÇÃO DA FALÊNCIA OU COM O DEFERIMENTO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. DESCUMPRIMENTO DO TAC ANTES DO PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. MULTA PECUNIÁRIA. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. EXECUÇÃO IMEDIATA. RECURSO COM ARGUMENTAÇÃO DIFERENTE DOS CORRESPONDENTES DISPOSITIVOS LEGAIS APONTADOS COMO VIOLADOS. SÚMULA 284 DO STF.

1. É perfeitamente possível a realização de juízo prévio de admissibilidade pela Corte de origem, não havendo falar em nulidade, até mesmo porque o referido juízo não vincula o Superior Tribunal de Justiça, que analisará, em momento oportuno, os pressupostos recursais de admissibilidade, em verdadeiro controle bifásico.

2. O entendimento desta Corte Superior é no sentido de que os créditos tributários não se submetem ao concurso formal (ou processual) instaurado com a decretação da falência ou com o deferimento da recuperação judicial, vale dizer, não se submetem à *vis attractiva* do juízo falimentar ou recuperacional.

3. Veja-se que o arcabouço fático-probatório delineado pela Corte de origem demonstra que, após firmar o termo de ajustamento de conduta, a recorrente o descumpriu, sujeitando-se à multa pecuniária inserida em pacto livremente celebrado entre as partes, situação que afasta, efetivamente, a natureza tributária do crédito.

4. Com efeito, o TAC foi descumprido pela recorrente no ano de 2012, isto é, antes do pedido de recuperação judicial, formulado em maio de 2014, fato que ensejou o ajuizamento, na Justiça do Trabalho, de ação de execução de título extrajudicial, situação que impossibilita a alteração da classe do crédito como devido a credores trabalhistas para quirografários.

5. O descumprimento do TAC enseja a sua execução imediata, tendo em vista o fato de constituir título executivo extrajudicial. Precedentes.

6. O recurso especial possui argumentação diferente dos correspondentes dispositivos legais apontados como violados, pois **a tese engendrada é a de que, como a multa foi revertida em favor da administração pública, teria natureza tributária.** Por outro lado, os artigos assestados como violados dizem respeito à exclusão do crédito tributário da recuperação judicial, o que seria apenas uma consequência do argumento esposado no apelo nobre, e não o enfrentamento e a própria correspondência da tese sobre o destinatário do pagamento, situação que atrai a incidência da Súmula 284 do STF.

7. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no AREsp 1405503 / SP, Quarta Turma, relator Min. Luis Felipe Salomão, j. 18/2/2020)

Mesmo com as alterações efetuadas na LREF pela Lei 14.112/2020, ainda parece possível defender a tese de que qualquer execução de crédito público não seria sujeita a suspensão em sede de recuperação judicial: no entanto, seria preciso observar como a jurisprudência enfrentará a questão, quando for levantada, especialmente tendo em conta que a expressão “execuções de natureza fiscal” não se encontra mais no texto da LREF.

### 2.3 - A desnecessidade de comprovar a quitação de débitos não-tributários

Prescreve o art. 57 da LREF:

Art. 57. Após a juntada aos autos do plano aprovado pela assembléia-geral de credores ou decorrido o prazo previsto no art. 55 desta Lei sem objeção de credores, o devedor apresentará certidões negativas de débitos tributários nos termos dos arts. 151, 205, 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

No mesmo sentido, o CTN determina condições especiais apenas para o crédito tributário:

Art. 187, *caput*. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento.

[...]

Art. 191-A. A concessão de recuperação judicial depende da apresentação da prova de quitação de todos os tributos, observado o disposto nos arts. 151, 205 e 206 desta Lei.

Deste modo, a legislação não preveria, em primeira análise, a necessidade de apresentar certidões negativas a respeito de débitos não-tributários. Esse fato corroboraria, segundo os defensores da submissão desses créditos à Recuperação Judicial, que a exceção ao concurso de credores desejada pelo legislador abrangeria apenas os débitos tributários, os únicos cuja quitação (ou suspensão de exigibilidade, com a apresentação da certidão positiva com efeitos de negativa prevista no art. 206 do CTN.

Não havendo nenhuma previsão legal de apresentação de qualquer tipo de certidão negativa a respeito dos créditos públicos não tributários, não seria razoável que estes não se submetessem aos efeitos da Recuperação Judicial, pois resultaria numa situação esdrúxula: esses créditos não figurariam nem no Plano de Recuperação, nem haveria qualquer acordo para os quitar à margem do plano de soerguimento.

## 2.4 – O parcelamento previsto no art. 68 da LREF

O art. 68 da LREF tem a seguinte redação:

Art. 68. As Fazendas Públicas e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS poderão deferir, nos termos da legislação específica, parcelamento de seus créditos, em sede de recuperação judicial, de acordo com os parâmetros estabelecidos na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Parágrafo único. As microempresas e empresas de pequeno porte farão jus a prazos 20% (vinte por cento) superiores àqueles regularmente concedidos às demais empresas. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Nota-se que o texto se refere a Fazendas Públicas, conceito que engloba todas as pessoas jurídicas de direito público interno: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com suas respectivas autarquias e fundações de direito público (CUNHA 2020, p. 34). No entanto, antes das modificações introduzidas pela Lei 14.112/2020 (e, anteriormente, pela MP 780/2017), o parcelamento especial mencionado nesse artigo, disciplinado pela Lei 10.522/2002, preconizava:



Art. 10-A. O empresário ou a sociedade empresária que pleitear ou tiver deferido o processamento da recuperação judicial, nos termos dos arts. 51, 52 e 70 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, poderão parcelar seus débitos com a Fazenda Nacional, em 84 (oitenta e quatro) parcelas mensais e consecutivas, calculadas observando-se os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor da dívida consolidada: (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

Desta forma, o texto do artigo acima fazia menção apenas à Fazenda Nacional, conceito que não inclui as autarquias e fundações públicas. Além disso, o art. 68 da LREF, bem como o art. 10-A da Lei 10.522/2020 eram considerados pela doutrina como referindo-se apenas aos créditos tributários (por exemplo, SACRAMONE 2022, p. 382, em seu comentário ao art. 68 da LREF, intitula o tópico de “Parcelamento de créditos tributários”); no mesmo sentido caminhava a jurisprudência, como, por exemplo:

AGRAVO REGIMENTAL EM CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. ATOS DE CONSTRIÇÃO DO PATRIMÔNIO AFETADO AO PLANO DE SOERGUMENTO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA CARACTERIZADO. PRECEDENTE (AGRG NO CC 136.130/SP). AGRAVO DESPROVIDO.

1. Na hipótese, está caracterizado o conflito de competência, pois dois juízos se apresentam como competentes para determinar o destino de um mesmo patrimônio: o juízo da execução fiscal, executando bens da suscitante no interesse da Fazenda exequente; e o juízo da recuperação, processando a recuperação judicial, com a preservação dos bens afetados ao plano de recuperação.

2. A jurisprudência da eg. Segunda Seção firmou-se no sentido de que as execuções fiscais não se suspendem com o deferimento da recuperação judicial, sendo obstados, porém, os atos de alienação, cuja competência é privativa do Juízo universal, de modo a não prejudicar o cumprimento do plano de reorganização da empresa.

3. O entendimento acima exposto foi reafirmado, mesmo após o advento da **Lei 13.043/2014, que instituiu modalidade especial de parcelamento dos créditos tributários devidos por sociedades empresárias em recuperação judicial**. No julgamento do Agravo Regimental no Conflito de Competência n. 136.130/SP (AgRg no CC 136.130/SP, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, Rel. p/ acórdão Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 13/5/2015, DJe de 22/6/2015), expressamente, por maioria, entendeu-se que 'a edição e a publicação da Lei n. 13.043/2014 não repercute na jurisprudência desta Corte a respeito da competência do Juízo da recuperação, sob pena de afrontar o princípio da preservação da empresa'. E, ainda, que 'cuidando-se de simples interpretação sistemática das normas legais aplicáveis ao presente caso, não há falar em violação do art. 97 da CF'.

4. Agravo regimental desprovido." (STJ, AgRg no CC n. 138.942/RS, relator Ministro Raul Araújo, Segunda Seção, DJe de 3/8/2015.)

AGRAVO REGIMENTAL EM CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. ATOS DE CONSTRIÇÃO DO PATRIMÔNIO AFETADO AO PLANO DE SOERGUMENTO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA CARACTERIZADO. PRECEDENTE (AGRG NO CC 136.130/SP). AGRAVO DESPROVIDO.

1. Na hipótese, está caracterizado o conflito de competência, pois dois juízos se apresentam como competentes para determinar o destino de um mesmo patrimônio: o juízo da execução fiscal, executando bens da suscitante no interesse da Fazenda exequente; e o juízo da recuperação, processando a recuperação judicial, com a preservação dos bens afetados ao plano de recuperação.

2. A jurisprudência da eg. Segunda Seção firmou-se no sentido de que as execuções fiscais não se suspendem com o deferimento da recuperação judicial, sendo obstados, porém, os atos de alienação, cuja competência é privativa do Juízo universal, de modo a não prejudicar o cumprimento do plano de reorganização da empresa.

3. O entendimento acima exposto foi reafirmado, **mesmo após o advento da Lei 13.043/2014, que instituiu modalidade especial de parcelamento dos créditos tributários devidos por sociedades empresárias em recuperação judicial**. No julgamento do Agravo Regimental no Conflito de Competência n. 136.130/SP (AgRg no CC 136.130/SP, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, Rel. p/ acórdão Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 13/5/2015, DJe de 22/6/2015), expressamente, por maioria, entendeu-se que "a edição e a publicação da Lei n. 13.043/2014 não repercute na jurisprudência desta Corte a respeito da competência do Juízo da recuperação, sob pena de afrontar o princípio da preservação da empresa". E, ainda, que "cuidando-se de simples interpretação sistemática das normas legais aplicáveis ao presente caso, não há falar em violação do art. 97 da CF". 4. Agravo regimental desprovido. (AgRg no CC 138.942/RS, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 24/06/2015, DJe 03/08/2015)

Deste modo, seria possível argumentar que o legislador, ao cuidar apenas do parcelamento de créditos tributários, e não incluir os créditos de autarquias, teria o entendimento de o art. 68 da LREF se refere apenas aos créditos tributários, o que poderia ser interpretado como uma confirmação de que o legislador teria desejado, na recuperação judicial, um regime especial apenas para os créditos tributários, relegando os créditos públicos não tributários (como as multas administrativas) a uma posição junto aos créditos que se submetem à recuperação (i.e., a exceção à regra de suspensão das execuções prevista no art 6º da LREF aplicar-se-ia unicamente às execuções fiscais de créditos tributários).

### 3. A SITUAÇÃO DAS MULTAS ADMINISTRATIVAS NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL COM O ADVENTO DA LEI 14.112/2020

Até este momento, foram examinados diversos argumentos em favor da submissão das multas administrativas à recuperação judicial. A Lei 14.112/2020, no entanto, fez diversas alterações legislativas que alteraram substancialmente o panorama anterior, como se verá abaixo.

#### 3.1 A questão da suspensão das execuções fiscais

A Lei 14.112/2020, revogou o antigo § 7º do art. 6º da LREF, e acrescentou o seguinte parágrafo:

§ 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.

Como se pode ver, atualmente não há mais a referência a *execuções de natureza fiscal*, mas apenas a *execuções fiscais*. Deste modo, o fato de que a expressão anterior, que gerava dúvidas sobre seu significado, tenha sido substituída simplesmente por “execuções fiscais”, acabando com a ambiguidade. Assim, não parece mais sustentável dizer que algumas execuções fiscais, relativas a créditos não-tributários, seriam suspensas.

A intenção do legislador pode ser vista no Relatório do relator do PL 6.229/2005 (que resultou na Lei 14.112/2020), Deputado Federal Hugo Leal, proferido em Plenário no dia 27/11/2019, explicando as alterações que seriam feitas na LREF:

Também foi estipulado que a ação judicial que determinar quantia ilíquida contra o devedor terá prosseguimento no juízo estatal. Fica ainda estabelecido que o juiz do trabalho é competente para apurar a existência e o valor das obrigações trabalhistas; bem como **ficou definido que o ajuizamento da recuperação judicial não deverá suspender o curso das execuções fiscais, as quais deverão prosseguir normalmente**<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXXIV, nº 214, p. 848, novembro 2019, <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020191129002140000.PDF>

É de se notar, também, a inclusão no texto de disposições sobre a possibilidade de o juízo da recuperação substituir atos de constrição sobre bens de capital essenciais à manutenção das atividades empresariais, de certa forma positivando a jurisprudência do STJ sobre o tema:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. POSSIBILIDADE DE RESOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA POR DECISÃO MONOCRÁTICA. ART. 120, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. EXECUÇÃO FISCAL E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. COMPATIBILIZAÇÃO DAS REGRAS E PRINCÍPIOS. CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO FISCAL. ATOS DE CONSTRIÇÃO JUDICIAL E ALIENAÇÃO DE ATIVOS. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA RECUPERAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ.

1. Constatada a existência de jurisprudência dominante do Tribunal, nada obsta - e até se recomenda - que o relator decida, de plano, o conflito de competência. Aplicação do art. 120, parágrafo único, do CPC.

**2. De acordo com a pacífica jurisprudência do STJ, as execuções fiscais não se suspendem com o deferimento da recuperação judicial, ficando, todavia, definida a competência do Juízo universal para analisar e deliberar os atos constritivos ou de alienação, ainda quando em sede de execução fiscal, desde que deferido o pedido de recuperação judicial.**

3. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no CC 120.642 – RS, Segunda Seção, Rel. Min. João Otávio Noronha, j. 22/10/2014).

Note-se também que a jurisprudência atual do STJ é no sentido de que os atos de constrição podem ser *substituídos*, e não simplesmente desconsiderados ou suspensos pelo juízo recuperacional:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL EM RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. SOCIEDADE EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA EXECUÇÃO FISCAL: ADOÇÃO DE ATOS CONSTRITIVOS DE BENS DE CAPITAL DA RECUPERANDA, SEM ALIENAÇÃO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL: SUBSTITUIÇÃO DO OBJETO DA CONSTRIÇÃO OU DA FORMA SATISFATIVA. DEVER DE COOPERAÇÃO (CPC, ART. 67). CONFLITO DE COMPETÊNCIA CONHECIDO.

1. À luz da Lei 11.101/2005, art. 6º, § 7º-B, do CPC, arts. 67 a 69, e da jurisprudência desta Corte (CC 181.190/AC, Relator Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE), compete: 1.1) ao Juízo da Execução Fiscal, determinar os atos de constrição judicial sobre bens e direitos de sociedade empresária em recuperação judicial, sem proceder à alienação ou levantamento de quantia penhorada, comunicando aquela medida ao juízo da recuperação, como dever de cooperação; e 1.2) **ao Juízo da Recuperação Judicial, tomando ciência daquela constrição, exercer juízo de controle e deliberar sobre a substituição do ato construtivo que recaia sobre bens de capital essenciais à manutenção da atividade empresarial até o encerramento do procedimento de soerguimento, podendo formular**

**proposta alternativa de satisfação do crédito, em procedimento de cooperação recíproca.**

2. A caracterização do conflito de competência depende da inobservância do dever de recíproca cooperação (CPC, arts. 67 a 69), com a divergência ou oposição entre os Juízos acerca do objeto da constrição ou sobre a forma de satisfação do crédito tributário.

3. Na espécie, está caracterizada a ocorrência de conflito de competência, porquanto **o Juízo da Recuperação Judicial, ao deixar de substituir o bem constrito ou de propor forma alternativa de satisfação da execução fiscal, opta por requerer o levantamento da penhora, sem cogitar de medida substitutiva, desbordando dos contornos legais de sua competência.**

4. Conflito de competência conhecido, para declarar a competência do Juízo da Execução Fiscal. (STJ, CC 187.255 – GO, Segunda Seção, Rel. Min. Raul Araújo, j. 14/12/2022).

O voto condutor da decisão acima explicita:

Nesses termos, compete ao Juízo da execução fiscal prescrever os atos executivos que considerar adequados e comunicar (iniciativa que também cabe a terceiros interessados) a decisão ao Juízo recuperacional, que terá a faculdade de **substituir** o bem constrito por outro ou de formular proposta alternativa de satisfação do crédito, em procedimento de cooperação judicial.

Desse modo, propõe-se fique esclarecido pela jurisprudência desta eg. Segunda Seção que **o Juízo da Recuperação Judicial não poderá anular ou simplesmente desconsiderar ou suspender os atos de constrição, porque o novo regramento da questão exige dele postura proativa, cooperativa, que também contemple os interesses da Fazenda Pública, somente se opondo aos atos constritivos de forma fundamentada e razoável.** [grifos no original]

Deste modo, ao restringir a atuação do juízo recuperacional à substituição de atos de constrição realizados em sede de execução fiscal, o legislador parece homenagear os privilégios do crédito público.

### **3.2 A desnecessidade de apresentar certidões negativas de débitos não tributários**

Como visto anteriormente, o art. 57 da LREF exige a apresentação da certidão negativa dos débitos tributários como condição para concessão da recuperação; há disposição no mesmo sentido no art. 191-A do CTN.

Desse ponto de vista, uma leitura apressada dessas prescrições poderia levar à conclusão de que só os débitos tributários são excluídos da recuperação judicial. Ao não se submeterem ao Plano de Recuperação, dadas as exigências acima, eles precisam ser quitados integralmente (o que, na maioria das vezes, se revela absolutamente inviável, pelo montante dos débitos), ou

ter sua exigibilidade de alguma maneira suspensa (mormente pelo parcelamento), possibilitando a emissão de certidão positiva com efeitos de negativa.

A Lei 14.112/2020 não introduziu mudanças nos artigos mencionados.

No entanto, é preciso ter em conta o §4º do art. 4º da Lei 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais): “§ 4º - *Aplica-se à Dívida Ativa da Fazenda Pública de natureza não tributária o disposto nos artigos 186 e 188 a 192 do Código Tributário Nacional*”.

Prevê o art. 191-A do CTN que, por força do parágrafo acima, se aplica aos débitos não-tributários inscritos em Dívida Ativa:

Art. 191-A. A concessão de recuperação judicial depende da apresentação da prova de quitação de todos os tributos, observado o disposto nos arts. 151, 205 e 206 desta Lei. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

Deste modo, a Lei de Execuções Fiscais estende ao crédito não tributário a exigência de apresentação de prova de quitação (ou de suspensão de exigibilidade) existentes para o crédito tributário.

Eis os artigos do CTN mencionados acima:

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:  
 I - moratória;  
 II - o depósito do seu montante integral;  
 III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;  
 IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.  
 V – a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)  
 VI – o parcelamento. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)  
 Parágrafo único. O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela conseqüentes.

[...]

Art. 205. A lei poderá exigir que a prova da quitação de determinado tributo, quando exigível, seja feita por certidão negativa, expedida à vista de requerimento do interessado, que contenha todas as informações necessárias à identificação de sua pessoa, domicílio fiscal e ramo de negócio ou atividade e indique o período a que se refere o pedido.

Parágrafo único. A certidão negativa será sempre expedida nos termos em que tenha sido requerida e será fornecida dentro de 10 (dez) dias da data da entrada do requerimento na repartição.

Art. 206. Tem os mesmos efeitos previstos no artigo anterior a certidão de que conste a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa.

Essa argumentação, pela necessidade legal de apresentar as certidões negativas também a respeito dos créditos não tributários, pode ser encontrada, por exemplo, no seguinte parecer da Consultoria Geral da União:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO FALIMENTAR. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS. MULTAS APLICADAS EM FUNÇÃO DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. ASSEMBLEIA GERAL DE CREDORES.

I - Consulta acerca da viabilidade jurídica de sujeição à recuperação judicial de créditos não tributários decorrentes do exercício do poder de polícia, devidos a entidades da Administração Pública Indireta.

II - Art. 41 da Lei nº 11.101, de 2005, que delimita as categorias de créditos que compõem a assembleia geral de credores, não inclui os créditos da Fazenda Pública.

III - Os créditos não tributários, disciplinados no art. 2º da lei nº 6.830, de 1980, e art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320, de 1964, notadamente aqueles decorrentes de multas aplicadas em razão do exercício do poder de polícia, não se enquadram nas categorias de crédito dispostas no art. 41 da Lei nº 11.101, de 2005, desta maneira, as entidades públicas titulares não devem integrar a assembleia geral de credores.

**IV - Na esteira do § 4º do art. 4º, da Lei nº 6.830, de 1980, combinado com Art. 191-A, do CTN, a comprovação da quitação de créditos não tributários, ou a suspensão de sua exigibilidade, como por exemplo por meio de parcelamento, é condição para a aprovação de plano de recuperação judicial.**

V - Eventuais condições especiais de pagamento, tais como parcelamentos, não obstam o processamento da recuperação judicial, desde que os respectivos termos e condições também estejam previstos em lei e os respectivos pressupostos sejam dados como cumpridos pela Administração Pública, em processo e decisão de ordem administrativa que jamais poderá se sujeitar à anuência ou aprovação de credores do setor privado.

VI - O enquadramento do crédito não tributário em quaisquer das hipóteses do art. 41 da Lei nº 11.101, de 2005, representa manifesta ofensa ao regime jurídico de direito público e à indisponibilidade dos valores perseguidos.

VII - Em face de regime jurídico decorrente de determinação judicial, o qual se registre já se encontra submetido à apreciação do Poder Judiciário em grau recursal, o gestor deverá avaliar, com base em imperioso interesse público, a decisão a ser tomada em assembleia, sopesando por critérios técnicos e de vantagem econômica o cenário que leve ao menor prejuízo aos interesses patrimoniais que a sujeição a participação occasiona (conforme o conceito de negociação “melhor alternativa sem negociação” – MASA, considerado o cenário de manutenção da decisão judicial que submeta os créditos não tributário à assembleia de credores). Inclusive deverá ser levada a conhecimento da assembleia que para a viabilidade econômica da empresa seja considerado o pagamento dos débitos tributários inscritos em Dívida Ativa, sem os quais o plano não poderá ser aprovado. Cabe, portanto, à Anatel avaliar onde reside o melhor interesse público.

VIII - Registre-se que a adoção de eventual posicionamento favorável na assembleia em nada prejudica a regular tramitação das ações judiciais e recursos já submetidos ao Poder Judiciário. (PARECER N.º 00007/2017/GAB/CGU/AGU, de 19 de dezembro de 2017<sup>3</sup>)

Dispõe o CTN:

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

(...)

§ 3º Lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

§ 4º A inexistência da lei específica a que se refere o § 3º deste artigo importa na aplicação das leis gerais de parcelamento do ente da Federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, neste caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

Antes da existência de uma lei federal específica que disciplinasse o parcelamento especial exigido pelo § 3º do art. 155-A do CTN, a jurisprudência do STJ era que não seria necessária a apresentação das certidões negativas, pois a inexistência de lei sobre o parcelamento especial inviabilizaria o soerguimento da sociedade em dificuldades, indo contra o princípio de preservação da empresa:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. AUSÊNCIA DE OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO ESTADUAL. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM O ENTENDIMENTO PRECONIZADO POR ESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. FALTA DE COTEJO ANALÍTICO. DISSÍDIO NÃO CONFIGURADO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não há falar em violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil pois o Tribunal de origem dirimiu as questões pertinentes ao litígio - tal como lhe foram postas e submetidas -, apresentando todos os fundamentos jurídicos pertinentes, à formação do juízo cognitivo proferido na espécie.

**2. De acordo com a jurisprudência pacificada pela Corte Especial, em uma exegese teleológica da nova Lei de Falências, visando conferir operacionalidade à recuperação judicial, é desnecessária comprovação de regularidade tributária, nos termos do art. 57 da Lei n. 11.101/2005 e do art. 191-A do CTN, diante da inexistência de lei específica a disciplinar o parcelamento da dívida fiscal e previdenciária de empresas em recuperação judicial (REsp 1187404/MT, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/06/2013, DJe 21/08/2013).**

3. Para a análise da admissibilidade do recurso especial pela alínea "c" do permissivo constitucional, torna-se imprescindível a indicação das circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados, a fim

<sup>3</sup> Disponível em <https://static.poder360.com.br/2017/12/PARECER-HABILITACAO-DE-CREDITOS-NAO-TRIBUTARIOS-EM-RECUPERACAO-JUDICIAL-.pdf>, acessado em 8/10/2023.



de demonstrar a divergência jurisprudencial existente, o que não ocorreu no caso em apreço.

4. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 1100371 / RJ, Quarta turma, relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, j. 08/05/2018)

Essa jurisprudência evoluiu para que, mesmo depois da edição da Lei 13.043/2014, que disciplinou o parcelamento especial de tributos federais, exigência de regularidade fiscal como condição para a concessão da recuperação não se coaduna com o princípios mais essenciais insculpidos na LREF, como a preservação da empresa e sua função social, tendo em conta que a existência de elevados débitos tributários é habitual nas sociedades empresárias em crise, e que muitas vezes não há condições de se atender às condições do parcelamento. Além disso, apresenta-se o argumento que uma eventual decretação de falência tornaria mais difícil a satisfação do fisco, pois os créditos tributários cairiam para o terceiro lugar na lista de precedência (em contraste com uma execução fiscal que continua à margem do acordo recuperacional). Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. ART. 57 DA LEI 11.101/05 E ART. 191-A DO CTN. EXIGÊNCIA INCOMPATÍVEL COM A FINALIDADE DO INSTITUTO. PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DA EMPRESA E FUNÇÃO SOCIAL. APLICAÇÃO DO POSTULADO DA PROPORCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEI 11.101/05.

1. Consoante a jurisprudência desta Corte, a apresentação de certidões negativas de débitos tributários não constitui requisito obrigatório para concessão da recuperação judicial do devedor. Isso porque os motivos que fundamentam a exigência da comprovação da regularidade fiscal do devedor (assentados no privilégio do crédito tributário), não tem peso suficiente - sobretudo em função da relevância da função social da empresa e do princípio que objetiva sua preservação - para preponderar sobre o direito do devedor de buscar no processo de soerguimento a superação da crise econômico-financeira que o acomete.

2. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 1597261 / SP, Terceira turma, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, j. 11/04/2022)

RECURSO ESPECIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. ART. 57 DA LEI 11.101/05 E ART. 191-A DO CTN. EXIGÊNCIA INCOMPATÍVEL COM A FINALIDADE DO INSTITUTO. PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DA EMPRESA E FUNÇÃO SOCIAL. APLICAÇÃO DO POSTULADO DA PROPORCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEI 11.101/05.

1. Recuperação judicial distribuída em 18/12/2015. Recurso especial interposto em 6/12/2018. Autos conclusos à Relatora em 30/1/2020.

2. O propósito recursal é definir se a apresentação das certidões negativas de débitos tributários constitui requisito obrigatório para concessão da recuperação judicial do devedor.

3. O enunciado normativo do art. 47 da Lei 11.101/05 guia, em termos principiológicos, a operacionalidade da recuperação judicial, estatuidando como finalidade desse instituto a viabilização da superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a 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. Precedente.

4. A realidade econômica do País revela que as sociedades empresárias em crise usualmente possuem débitos fiscais em aberto, podendo-se afirmar que as obrigações dessa natureza são as que em primeiro lugar deixam de ser adimplidas, sobretudo quando se considera a elevada carga tributária e a complexidade do sistema atual.

5. Diante desse contexto, a apresentação de certidões negativa de débitos tributários pelo devedor que busca, no Judiciário, o soerguimento de sua empresa encerra circunstância de difícil cumprimento.

6. Dada a existência de aparente antinomia entre a norma do art. 57 da LFRE e o princípio insculpido em seu art. 47 (preservação da empresa), a exigência de comprovação da regularidade fiscal do devedor para concessão do benefício recuperatório deve ser interpretada à luz do postulado da proporcionalidade.

7. Atuando como conformador da ação estatal, tal postulado exige que a medida restritiva de direitos figure como adequada para o fomento do objetivo perseguido pela norma que a veicula, além de se revelar necessária para garantia da efetividade do direito tutelado e de guardar equilíbrio no que concerne à realização dos fins almejados (proporcionalidade em sentido estrito).

8. Hipótese concreta em que a exigência legal não se mostra adequada para o fim por ela objetivado - garantir o adimplemento do crédito tributário -, tampouco se afigura necessária para o alcance dessa finalidade: (i) inadequada porque, ao impedir a concessão da recuperação judicial do devedor em situação fiscal irregular, acaba impondo uma dificuldade ainda maior ao Fisco, à vista da classificação do crédito tributário, na hipótese de falência, em terceiro lugar na ordem de preferências; (ii) desnecessária porque os meios de cobrança das dívidas de natureza fiscal não se suspendem com o deferimento do pedido de soerguimento. Doutrina.

9. Consoante já percebido pela Corte Especial do STJ, a persistir a interpretação literal do art. 57 da LFRE, inviabilizar-se-ia toda e qualquer recuperação judicial (REsp 1.187.404/MT).

10. Assim, de se concluir que os motivos que fundamentam a exigência da comprovação da regularidade fiscal do devedor (assentados no privilégio do crédito tributário), não tem peso suficiente - sobretudo em função da relevância da função social da empresa e do princípio que objetiva sua preservação - para preponderar sobre o direito do devedor de buscar no processo de soerguimento a superação da crise econômico-financeira que o acomete.

RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. (REsp 1864625 / SP, Terceira turma, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, j. 23/06/2020)

Estando em vigor essa orientação de não exigir as certidões negativas tributárias como condição para a concessão da recuperação, não faria sentido as exigir no caso de débitos não tributários.

Houve, no entanto, recente alteração da jurisprudência do STJ a esse respeito:

RECURSO ESPECIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. DISCUSSÃO QUANTO À NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA LEGAL DE REGULARIDADE FISCAL PELA RECUPERANDA, A PARTIR DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.112/2020, COMO CONDIÇÃO À CONCESSÃO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. IMPLEMENTAÇÃO, NO ÂMBITO FEDERAL, DE PROGRAMA LEGAL DE PARCELAMENTO E DE TRANSAÇÃO FACTÍVEL. NECESSIDADE DE SUA DETIDA OBSERVÂNCIA. RECONHECIMENTO. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

**1. A controvérsia posta no presente recurso especial centra-se em saber se, a partir da vigência da Lei n. 14.112/2020 (a qual estabeleceu medidas facilitadoras destinadas ao equacionamento das dívidas tributárias, conferindo ao Fisco, em contrapartida, maiores prerrogativas no âmbito da recuperação judicial, ainda que seu crédito a ela não se encontre subordinado), o cumprimento da exigência legal estabelecida no art. 57 da Lei n. 11.101/2005 - consistente na apresentação de certidões de regularidade fiscal pela recuperanda - consubstancia ou não condição à concessão da recuperação judicial, nos termos do art. 58 do mesmo diploma legal.**

(...)

2.2 A própria finalidade do processo recuperacional, de propiciar o soerguimento da empresa, com sua reestruturação econômico-financeira, mostrava-se, em certa medida, comprometida. É que, diante da absoluta paralisia da execução fiscal e da ausência de mecanismos legais idôneos a permitir a equalização do correlato crédito, o processo de recuperação judicial avançava, sem levar em consideração essa parte do passivo da empresa devedora comumente expressiva, culminando, primeiro, na concessão da recuperação judicial, a qual, em tese, haveria de sinalizar o almejado saneamento, como um todo, de seus débitos e, num segundo momento, no encerramento da recuperação judicial, que, por sua vez, deveria refletir o efetivo atingimento da reestruturação econômico-financeira da recuperanda. Não obstante, encerrada, muitas vezes, a recuperação judicial, a empresa remanesce em situação deficitária, a considerar a magnitude dos débitos fiscais ainda em aberto, a ensejar, inarredavelmente, novos endividamentos.

(...)

4. A partir da exposição de motivos e, principalmente, das disposições implementadas pela Lei 14.112/2020 - que se destinaram a melhor estruturar o parcelamento especial do débito fiscal (no âmbito federal) para as empresas em recuperação judicial (art. 10-A e 10-B da Lei n. 10.522/2022), bem como a estabelecer a possibilidade de a empresa em recuperação judicial realizar, com a União, suas autarquias e fundações, transação resolutive de litígio relativa a créditos inscritos em dívida ativa, nos moldes da Lei 13.988/2020, a chamada Lei do Contribuinte Legal (10-C da Lei n. 10.522/2022), com o estabelecimento de grave consequência para o caso de descumprimento - pode-se afirmar, com segurança, o inequívoco propósito do legislador de

conferir concretude à exigência de regularidade fiscal a empresa em recuperação judicial (cuja previsão, nos arts. 57 e 58 da LRF, remanesceu incólume, a despeito da abrangente alteração promovida na Lei n. 11.101/2005).

5. O novo tratamento legal conferido ao crédito fiscal, com repercussão direta e imbrincada no processo de recuperação judicial, deve ser analisado dentro do sistema em que inserido.

5.1 A fim de dar concretude à preferência legal conferida ao crédito de titularidade da Fazenda Pública, a Lei n. 14.112/2020 reconheceu, expressamente, a competência do Juízo da execução fiscal para determinar a constrição de bens da empresa recuperanda para fazer frente à totalidade do débito, e reduziu, substancialmente, a competência do Juízo da recuperação judicial, limitada a 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. Ciente, porém, de que a satisfação integral do débito fiscal, por meio de constrições judiciais realizadas no bojo da execução fiscal sobre o patrimônio já combalido da empresa, tem o indiscutível potencial de comprometer o processo recuperacional como um todo, **o legislador implementou o direito subjetivo do contribuinte/devedor em recuperação judicial ao parcelamento de seu débito fiscal (ou a transação e outros modos de composição) estipulando sua quitação no considerável prazo de 10 (dez) anos, com o escalonamento ali previsto.**

5.2 A equalização do crédito fiscal - que pode se dar por meio de um programa legal de parcelamento factível, efetivamente implementado por lei especial - tem o condão, justamente, de impedir e de tornar sem efeito as incursões no patrimônio da empresa em recuperação judicial na execução fiscal, providência absolutamente necessária para a viabilização de seu soerguimento.

5.3 Dúvidas não remanescem quanto à conclusão de que a satisfação do crédito fiscal, por meio do parcelamento e da transação postos à disposição do contribuinte em recuperação judicial, no prazo de 10 (dez) anos, apresenta-se indiscutivelmente mais benéfica aos interesses da recuperanda do que a persecução do crédito fiscal, em sua integralidade e de um única vez, no bojo da execução fiscal.

**5.4 A exigência da regularidade fiscal, como condição à concessão da recuperação judicial, longe de encerrar um método coercitivo espúrio de cumprimento das obrigações, constituiu a forma encontrada pela lei para, em atenção aos parâmetros de razoabilidade, equilibrar os relevantes fins do processo recuperacional, em toda a sua dimensão econômica e social, de um lado, e o interesse público titularizado pela Fazenda Pública, de outro. Justamente porque a concessão da recuperação judicial sinaliza o almejado saneamento, como um todo, de seus débitos, a exigência de regularidade fiscal da empresa constitui pressuposto da decisão judicial que assim a declare.**

**5.5 Sem prejuízo de possíveis críticas pontuais, absolutamente salutares ao aprimoramento do ordenamento jurídico posto e das decisões judiciais que se destinam a interpretá-lo, a equalização do débito fiscal de empresa em recuperação judicial, por meio dos instrumentos de negociação de débitos inscritos em dívida ativa da União estabelecidos em lei, cujo cumprimento deve se dar no prazo de 10 (dez) anos (se não ideal, não destoa dos parâmetros da razoabilidade), apresenta-se - além de necessária - passível de ser implementada.**

5.6 Em coerência com o novo sistema concebido pelo legislador no tratamento do crédito fiscal no processo de recuperação judicial, a corroborar

a imprescindibilidade da comprovação da regularidade fiscal como condição à concessão da recuperação judicial, o art. 73, V, da LRF estabeleceu o descumprimento do parcelamento fiscal como causa de convalidação da recuperação judicial em falência.

**6. Não se afigura mais possível, a pretexto da aplicação dos princípios da função social e da preservação da empresa vinculados no art. 47 da LRF, dispensar a apresentação de certidões negativas de débitos fiscais (ou de certidões positivas, com efeito de negativas), expressamente exigidas pelo art. 57 do mesmo veículo normativo, sobretudo após a implementação, por lei especial, de um programa legal de parcelamento factível, que se mostrou indispensável a sua efetividade e ao atendimento a tais princípios.**

7. Em relação aos débitos fiscais de titularidade da Fazenda Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a exigência de regularidade fiscal, como condição à concessão da recuperação judicial, somente poderá ser implementada a partir da edição de lei específica dos referidos entes políticos (ainda que restrita em aderir aos termos da lei federal).

**8. Recurso especial improvido, devendo a parte recorrente comprovar a regularidade fiscal, no prazo estipulado pelo Juízo a quo, sob pena de suspensão do processo de recuperação judicial, com a imediata retomada do curso das execuções individuais e de eventuais pedidos de falência, enquanto não apresentadas as certidões a que faz referência o art. 57 da LRF. (STJ, REsp 2053240/SP, Terceira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, j. 17/10/2023)**

Deste modo, o STJ passou a considerar que, com a nova modalidade de transação prevista para as sociedades empresárias em recuperação judicial, a exigência das certidões de regularidade fiscal não está mais em oposição com os princípios de preservação da empresa e de sua função social. É interessante notar que o julgado fala de regularidade fiscal, e não de regularidade tributária, o que parece sugerir o reconhecimento da necessidade de comprovar a regularidade também quanto aos créditos não tributários. É necessário, no entanto, esperar novas decisões da Corte para confirmar que é esse seu entendimento.

### **3.3 O parcelamento especial do art. 68 da LREF e as alterações na Lei 10.522/2002**

#### *3.3.1 – Disposições relativas ao parcelamento*

A situação com relação ao parcelamento especial, descrito no capítulo anterior, poderia ser resumida nos seguintes tópicos:

a) A Lei 10.522/2002, em seu art. 10-A (incluído pela Lei 13.043/2014) fazia referência apenas ao parcelamento especial para sociedades em recuperação judicial apenas para créditos administrados pela Fazenda Nacional, excluindo, assim, créditos das autarquias e fundações públicas);

b) Esse parcelamento era considerado, pela doutrina e jurisprudência, como referente apenas aos créditos tributários. Deste modo, reforçava-se a percepção de que apenas os créditos tributários seriam objeto de um tratamento diferenciado na recuperação judicial, eximidos da suspensão das execuções fiscais correspondentes.

Essa situação, no entanto, sofreu notáveis alterações com alterações legislativas posteriores.

Em primeiro lugar, a MP 780/2017 (posteriormente convertida na Lei 13.494/2017) acrescentou o seguinte parágrafo ao art. 10-A da Lei 10.522/2002:

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, aos créditos de qualquer natureza das autarquias e fundações públicas federais *[A redação deste parágrafo foi posteriormente alterada pela Lei 14.112/2020]*.

Deste modo, desde maio de 2017, o parcelamento especial se refere, de modo explícito, também aos créditos de autarquias e fundações públicas federais.

Ademais, a mesma Lei 13.494/2017 (cujo tema principal é o programa de regularização de débitos não-tributários) , estatui no § 6º de seu art. 1º:

§ 6º O disposto no art. 10-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, não impede o empresário e a sociedade empresária em recuperação judicial de aderir ao PRD com todas as condições previstas nesta Lei, com inclusão de todas as modalidades de desconto e de parcelamento previstas no art. 2º desta Lei.

Observa-se, assim, que o legislador, ao fazer referência ao art. 10-A da Lei 10.522/2002, está considerando que o parcelamento especial lá previsto se refere também aos créditos não tributários.

Note-se, no entanto, que, antes da Lei 14.112/2020, ainda seria possível argumentar que os créditos não tributários se submeteriam aos efeitos da recuperação judicial (por força da interpretação dada ao texto então vigente do § 7º do art. 6º da LREF, mencionada anteriormente), e que o parcelamento dos créditos seria apenas de faculdade concedida ao credor de quitar os débitos na forma aí estabelecida, sem que houvesse vedação a que o plano

de Recuperação Judicial aprovado pela Assembleia Geral de Credores disponha de maneira diversa. De qualquer forma, o argumento de que a legislação só previa parcelamento especial em sede de recuperação judicial para os créditos tributários caía por terra.

Posteriormente, a Lei 14.112/2020 deu nova redação ao caput do art. 10-A da Lei 10.522/2002, que desde então conta com a seguinte redação:

Art. 10-A. O empresário ou a sociedade empresária que pleitear ou tiver deferido o processamento da recuperação judicial, nos termos dos arts. 51, 52 e 70 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, poderá liquidar os seus débitos para com a Fazenda Nacional existentes, ainda que não vencidos até a data do protocolo da petição inicial da recuperação judicial, **de natureza tributária ou não tributária, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa**, mediante a opção por uma das seguintes modalidades:

- I - (revogado);
- II - (revogado);
- III - (revogado);
- IV - (revogado);

V - parcelamento da dívida consolidada em até 120 (cento e vinte) prestações mensais e sucessivas, calculadas de modo a observar os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor da dívida consolidada no parcelamento:

- a) da primeira à décima segunda prestação: 0,5% (cinco décimos por cento);
- b) da décima terceira à vigésima quarta prestação: 0,6% (seis décimos por cento);
- c) da vigésima quinta prestação em diante: percentual correspondente ao saldo remanescente, em até 96 (noventa e seis) prestações mensais e sucessivas; ou

VI - em relação aos débitos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, liquidação de até 30% (trinta por cento) da dívida consolidada no parcelamento com a utilização de créditos decorrentes de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ou com outros créditos próprios relativos aos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, hipótese em que o restante poderá ser parcelado em até 84 (oitenta e quatro) parcelas, calculadas de modo a observar os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o saldo da dívida consolidada:

- a) da primeira à décima segunda prestação: 0,5% (cinco décimos por cento);
- b) da décima terceira à vigésima quarta prestação: 0,6% (seis décimos por cento);
- c) da vigésima quinta prestação em diante: percentual correspondente ao saldo remanescente, em até 60 (sessenta) prestações mensais e sucessivas.

Assim, o legislador deixou claro que o parcelamento especial se aplica também aos créditos de natureza não tributária, encerrando, assim, a discussão a esse respeito.

As alterações introduzidas na Lei 10.522/2002, no entanto, foram, mais longe: além da inclusão do art. 10-B, que trata do parcelamento especial em alguns casos específicos de créditos tributários (e que não será analisado aqui), foi incluído o art. 10-C, que trata da transação relativa a créditos públicos, em caso de recuperação judicial.

### 3.3.2 – A transação relativa a créditos públicos nos casos de recuperação judicial

Estabelece o art. 10-C da Lei 10.522/2002:

Art. 10-C. Alternativamente ao parcelamento de que trata o art. 10-A desta Lei e às demais modalidades de parcelamento instituídas por lei federal porventura aplicáveis, o empresário ou a sociedade empresária que tiver o processamento da recuperação judicial deferido poderá, até o momento referido no art. 57 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, submeter à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional proposta de transação relativa a créditos inscritos em dívida ativa da União, nos termos da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, observado que:

**I - o prazo máximo para quitação será de até 120 (cento e vinte) meses,** observado, no que couber, o disposto no § 3º do art. 11 da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020;

**II - o limite máximo para reduções será de até 70% (setenta por cento);**

III - a apresentação de proposta ou a análise de proposta de transação formulada pelo devedor caberá à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em juízo de conveniência e oportunidade, obedecidos os requisitos previstos nesta Lei e em atos regulamentares, de forma motivada, observados o interesse público e os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da livre concorrência, da preservação da atividade empresarial, da razoável duração dos processos e da eficiência, e utilizados como parâmetros, entre outros:

a) a recuperabilidade do crédito, inclusive considerando eventual prognóstico em caso de falência;

b) a proporção entre o passivo fiscal e o restante das dívidas do sujeito passivo; e

c) o porte e a quantidade de vínculos empregatícios mantidos pela pessoa jurídica;

IV - a cópia integral do processo administrativo de análise da proposta de transação, ainda que esta tenha sido rejeitada, será encaminhada ao juízo da recuperação judicial;

(...)

**§ 2º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, aos créditos de qualquer natureza das autarquias e das fundações públicas federais.**

§ 3º Na hipótese de os créditos referidos no § 2º deste artigo consistirem em multa decorrente do exercício de poder de polícia, não será aplicável o disposto no inciso I do § 2º do art. 11 da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Lei 13.988/2014, Art. 11. A transação poderá contemplar os seguintes benefícios:

I - a concessão de descontos nas multas, nos juros e nos encargos legais relativos a créditos a serem transacionados que sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios estabelecidos pela autoridade competente, nos termos do parágrafo único do art. 14 desta Lei;



§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, por lei de iniciativa própria, autorizar que o disposto neste artigo seja aplicado a seus créditos.

Em primeiro lugar, é importante notar que, ao fazer referência ao art. 10-A, fica claro que esse parcelamento se refere também aos créditos de natureza não tributária, que são incluídos naquele artigo. No caso do parcelamento especial, no entanto, os créditos podem ou não estar inscritos em dívida ativa. Já a transação está disponível apenas para créditos inscritos em dívida ativa da União, nos termos do caput do art. 10-C. Além disso, é especificado que o disposto no artigo aplica-se, no que couber, aos créditos de qualquer natureza das autarquias e fundações públicas federais; mais ainda, o §3º se refere de modo específico aos créditos decorrentes de multa em função do exercício do poder de polícia por parte de autarquias e fundações. Ou seja, há previsão expressa que engloba as multas administrativas aplicadas por autarquias e fundações públicas federais.

É interessante conhecer a discussão legislativa que levou à inclusão do art. 10-C na Lei 10.522/2002. Neste sentido, veja-se o seguinte trecho do Relatório do relator do PL 6.229/2005 (que resultou na Lei 14.112/2020), Deputado Federal Hugo Leal, proferido em Plenário no dia 27/11/2019:

Em segundo lugar, pensamos que é preciso apresentar outras soluções para o passivo fiscal que não o mero parcelamento, seja o específico da recuperação judicial, seja eventual parcelamento especial. Com efeito, é preciso aproximar o Fisco da recuperação judicial, conferindo-lhe, tanto quanto possível, tratamento similar ao dos credores sujeitos à RJ. Em razão disso, estamos propondo a regulamentação da transação tributária, prevista no art. 171 do Código Tributário Nacional, mas até hoje não disciplinada em nível federal.

Reconhecemos que o ideal seria tornar o crédito fiscal sujeito à recuperação judicial e, com isso, passível de tratamento via plano de recuperação judicial e votação da assembleia geral de credores.

Todavia, tal medida, além de demandar ajustes sujeitos à reserva de lei complementar (CTN), seria irresponsável no atual contexto legislativo, em que o instituto da transação tributária, por si só, representará uma inovação (demandando processo de aprendizado e eventuais ajustes) até mesmo no âmbito federal a União e não está disciplinado pela maioria dos demais entes federativos).

Com efeito, a criação de uma nova classe (fiscal) sujeita à recuperação judicial, além de demandar diversos ajustes na Lei nº 11.101/05 e na estrutura de atuação dos entes federativos perante as recuperações judiciais, poderia

---

(...)

§ 2º É vedada a transação que:

I - reduza o montante principal do crédito, assim compreendido seu valor originário, excluídos os acréscimos de que trata o inciso I do caput deste artigo; (...)

acarretar uma rejeição em massa dos respectivos planos. Por tais razões, estamos propondo autorizar a transação tributária, mas mantendo o crédito fiscal como não sujeito à RJ, de forma que as negociações com o Fisco sejam realizadas em paralelo às negociações com os credores sujeitos ao plano e naturalmente, com os demais credores extraconcursais.

Assim, o crédito fiscal permanece não sujeito à Recuperação Judicial, mas são possíveis as negociações (e a transação) realizadas diretamente com a Fazenda Pública, em paralelo com as negociações com os demais credores. Tal medida é também do interesse do Fisco, pois não se trata de escolher entre recolher aos cofres públicos todo o débito ou apenas parte dele: na realidade, trata-se de viabilizar o recebimento de parte de uma dívida que, sem a transação, poderia ser irrecuperável. Nesse sentido, é interessante o seguinte trecho da manifestação enviada à Câmara dos Deputados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a respeito do Projeto de Lei em discussão (Nota SEI nº 55/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, intitulada "Atos Preparatórios - Cálculos de renúncia de receita. Alterações no PL nº 10.220/2018", citada no Relatório do Deputado Hugo Leal mencionado acima):

A renúncia fiscal seria compensada em larga medida com o aumento substancial da recuperação de créditos de devedores em recuperação judicial, que não seriam recuperados de outra forma. Por isso, o resultado fiscal do programa no exercício em que deve iniciar sua vigência (2020) e nos dois seguintes (2021 e 2022), correspondente aos ingressos totais, subtraídos os valores que deixariam de ser recuperados ordinariamente, sem qualquer desconto, é estimado em R\$ 1,9 bilhão positivos.

Deste modo, a PGFN considera que a renúncia fiscal correspondente às transações em caso de recuperação judicial trará efeitos positivos sobre as receitas: trata-se de mecanismo para aumentar os ingressos, e não para os diminuir, sendo assim de interesse público.

Assim, também não é mais sustentável o argumento de que o parcelamento especial em sede de recuperação judicial só se aplica aos créditos tributários.

### *3.3.3 – A convolação em falência com relação aos créditos públicos*

A Lei 14.112/2020 acrescentou alguns incisos ao artigo da LREF sobre convolação da recuperação judicial em falência:

Art. 73. O juiz decretará a falência durante o processo de recuperação judicial:

(...)

V - por descumprimento dos parcelamentos referidos no art. 68 desta Lei ou da transação prevista no art. 10-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002; e (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020)

VI - quando identificado o esvaziamento patrimonial da devedora que implique liquidação substancial da empresa, em prejuízo de credores não sujeitos à recuperação judicial, inclusive as Fazendas Públicas. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020)

Nota-se que foi introduzida na Lei a possibilidade de convação em falência por descumprimento do parcelamento ou transação relativa ao crédito público, o que não era admitido pela jurisprudência, que considerava que a Fazenda Pública não teria interesse em requerer a falência em caso de recuperação judicial, por gozar de instrumento próprio (a execução fiscal), à margem do procedimento recuperacional, para reclamar seus créditos. Nota-se, assim, uma aproximação do procedimento de cobrança do crédito público ao tratamento dos demais créditos, e um incentivo para que a sociedade recuperanda honre suas obrigações fiscais, tanto em relação a créditos tributários como não tributários, pois o inciso V citado acima, ao mencionar o art. 10-C da Lei 10.522/2002, se refere a ambos.

## 4. A SITUAÇÃO ATUAL DA QUESTÃO, NA JURISPRUDÊNCIA E NA DOUTRINA

### 4.1 O posicionamento do STJ

A posição atual do STJ é firme no sentido de que as multas administrativas inscritas em dívida ativa não se submetem aos efeitos da recuperação judicial, como se pode ver nos julgados abaixo:

RECURSO ESPECIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. HABILITAÇÃO DE CRÉDITO. MULTA ADMINISTRATIVA. NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. FAZENDA PÚBLICA. CONCURSO DE CREDORES. NÃO SUJEIÇÃO. INTERPRETAÇÃO CONJUGADA DE DISPOSIÇÕES DO CTN, LEI DE EXECUÇÃO FISCAL E LEI DE FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS. INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO. PRETENSÃO RECURSAL NÃO ACOLHIDA.

1. Incidente de habilitação de crédito apresentado em 29/10/2014.

Recurso especial interposto em 11/8/2020. Autos conclusos ao gabinete da Relatora em 11/3/2021.

2. O propósito recursal consiste em definir se o crédito concernente à multa administrativa aplicada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA submete-se aos efeitos da recuperação judicial da devedora.

3. O art. 187, caput, do Código Tributário Nacional exclui os créditos de natureza tributária dos efeitos da recuperação judicial do devedor, nada dispondo, contudo, acerca dos créditos de natureza não tributária.

4. A Lei 11.101/05, ao se referir a "execuções fiscais" (art. 6º, § 7º-B), está tratando do instrumento processual que o ordenamento jurídico disponibiliza aos respectivos titulares para cobrança dos créditos públicos, independentemente de sua natureza, conforme disposto no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei 6.830/80.

5. Desse modo, se, por um lado, o art. 187 do CTN estabelece que os créditos tributários não se sujeitam ao processo de soerguimento - silenciando quanto aqueles de natureza não tributária -, por outro lado verifica-se que o próprio diploma recuperacional e falimentar não estabeleceu distinção entre a natureza dos créditos que deram ensejo ao ajuizamento do executivo fiscal para afastá-los dos efeitos do processo de soerguimento.

6. Ademais, a própria Lei 10.522/02 - que trata do parcelamento especial previsto no art. 68, caput, da LFRE - prevê, em seu art. 10-A, que tanto os créditos de natureza tributária quanto não tributária poderão ser liquidados de acordo com uma das modalidades ali estabelecidas, de modo que admitir a submissão destes ao plano de soerguimento equivaleria a cancelar a possibilidade de eventual cobrança em duplicidade.

7. Tampouco a Lei 6.830/80, em seus artigos 5º e 29, faz distinção entre créditos tributários e não tributários, estabelecendo apenas, em sentido amplo, que a "cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento".

8. Esta Corte Superior, ao tratar de questões envolvendo a possibilidade ou não de continuidade da prática, em execuções fiscais, de atos expropriatórios em face da recuperanda, também não se preocupou em diferenciar a natureza do crédito em cobrança, denotando que tal distinção não

apresenta relevância para fins de submissão (ou não) da dívida aos efeitos do processo de soerguimento.

9. Assim, em que pese a dicção aparentemente restritiva da norma do caput do art. 187 do CTN, a interpretação conjugada das demais disposições que regem a cobrança dos créditos da Fazenda Pública insertas na Lei de Execução Fiscal, bem como daquelas integrantes da própria Lei 11.101/05 e da Lei 10.522/02, **autorizam a conclusão de que, para fins de não sujeição aos efeitos do plano de recuperação judicial, a natureza tributária ou não tributária do valor devido é irrelevante.** RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. (STJ, REsp 1931633/GO, Terceira Turma, Rel. Min. Nancy Andrichi, j. 03/08/2021).

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONCESSIONÁRIA DE TELEFONIA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE.

PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. MULTA ADMINISTRATIVA. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO INSCRITO EM DÍVIDA ATIVA. NATUREZA DO VALOR DEVIDO. IRRELEVÂNCIA. PREFERÊNCIA CONFERIDA AOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. EXTENSÃO.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto por Oi Móvel S.A. (em recuperação judicial) contra a decisão que, nos autos da exceção de pré-executividade na execução fiscal ajuizada pelo Estado do Tocantins visando o recebimento de multas administrativas aplicadas pelo Procon, acolheu parcialmente os pedidos para determinar a suspensão da execução visto que a questão de direito tem por objeto a possibilidade da prática de atos constritivos, tão somente em face da empresa em recuperação judicial, em sede de execução fiscal, até o julgamento do recurso repetitivo pelo STJ.

II - No Tribunal a quo, a decisão foi mantida. Esta Corte negou provimento ao recurso especial.

**III - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firme no sentido de que, nos termos do § 4º do art. 4º da Lei n. 6.830/1980, a preferência dada ao crédito tributário foi estendida expressamente ao crédito não tributário inscrito em dívida ativa, de modo que a natureza tributária ou não tributária do valor devido é irrelevante para fins de não sujeição aos efeitos do plano de recuperação judicial.** Nesse sentido: (AgInt no REsp 1.944.453/GO, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/2/2022, DJe 17/2/2022 e REsp 1.525.388/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, relator p/ acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 12/12/2018, DJe 3/4/2019.) IV - Agravo interno improvido. (STJ, AgInt no REsp 1993641/TO, Segunda Turma, Rel. Francisco Falcão, j. 09/11/2022).

No mesmo sentido, outro julgado recente da Primeira Turma:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. ATOS CONSTRITIVOS EM SEDE DE EXECUÇÃO FISCAL. LEI N. 11.101/2005. VIABILIDADE. COMPETÊNCIA DO JUÍZO UNIVERSAL. NATUREZA DO VALOR DEVIDO. IRRELEVÂNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INADEQUADA AO CASO CONCRETO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – A discussão cinge-se na possibilidade de realização de atos constitutivos, em sede de execução fiscal, em face de empresa em recuperação judicial, cujos créditos têm natureza não-tributária.

III – O Tema n. 987/STJ ("Possibilidade da prática de atos constitutivos, em face de empresa em recuperação judicial, em sede de execução fiscal da dívida tributária e não tributária") teve sua afetação cancelada, mantendo-se o posicionamento deste Superior Tribunal segundo o qual o deferimento da recuperação judicial não suspende as execuções fiscais, não obstante seja de competência do juízo da recuperação judicial analisar a viabilidade da constrição patrimonial no caso concreto.

**IV – A preferência dada ao crédito tributário foi estendida expressamente ao crédito não tributário inscrito em dívida ativa, por força do §4º do art. 4º da Lei n. 6.830/1980, de modo que a natureza tributária ou não tributária do valor devido é irrelevante para fins de não sujeição aos efeitos do plano de recuperação judicial. Precedentes.**

V – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI – Agravo Interno improvido. (STJ, AgInt no REsp 1.996.656-TO, Primeira Turma, Relatora Min. Regina Helena Costa, j. 5/9/2022)

Também a Primeira Seção já se havia manifestado, em 2018, sobre os privilégios do crédito não tributário:

PROCESSUAL CIVIL E FALIMENTAR. CLASSIFICAÇÃO DE CRÉDITOS. ENCARGO LEGAL INSCRITO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO. NATUREZA JURÍDICA. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. PREFERÊNCIA CONFERIDA AOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. EXTENSÃO.

1. Nos termos do art. 1º do DL n. 1.025/1969, o encargo de 20% inserido nas cobranças promovidas pela União, pago pelo executado, é crédito não tributário destinado à recomposição das despesas necessárias à arrecadação, à modernização e ao custeio de diversas outras (despesas) pertinentes à atuação judicial da Fazenda Nacional.

**2. Por força do § 4º do art. 4º da Lei n. 6.830/1980, foi estendida expressamente ao crédito não tributário inscrito em dívida ativa a preferência dada ao crédito tributário, já existente antes da LC n. 118/2005.**

3. O encargo legal não se qualifica como honorários advocatícios de sucumbência, apesar do art. 85, § 19, do CPC/2015 e da denominação contida na Lei n. 13.327/2016, mas sim como mero benefício remuneratório, o que impossibilita a aplicação da tese firmada pela Corte Especial no RESP 1.152.218/RS ("Os créditos resultantes de honorários advocatícios têm natureza alimentar e equiparam-se aos trabalhistas para efeito de habilitação em falência, seja pela regência do Decreto-Lei n. 7.661/1945, seja pela forma prevista na Lei n. 11.101/2005, observado, neste último caso, o limite de valor previsto no artigo 83, inciso I, do referido Diploma legal").

4. Para os fins do art. 1.036 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: "O encargo do DL n. 1.025/1969 tem as mesmas preferências do crédito

tributário devendo, por isso, ser classificado, na falência, na ordem estabelecida pelo art. 83, III, da Lei n. 11.101/2005."

5. Recurso especial da Fazenda Nacional provido. (STJ, REsp 1.525.388/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, relator p/ acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 12/12/2018, DJe 3/4/2019).

#### **4.2 Posicionamentos doutrinários e de outros tribunais na mesma linha do STJ**

Em termos de decisões judiciais a esse respeito, a maioria tem seguido a jurisprudência do STJ mencionada acima. Veja-se, por exemplo:

APELAÇÃO CÍVEL Execução Fiscal. Multa administrativa. Extinção da execução a fim de que o crédito seja submetido ao plano de recuperação judicial. Recurso do PROCON a fim de anular a sentença e da executada visando à fixação de honorários advocatícios de sucumbência. A multa de natureza administrativa, objeto de execução fiscal, não se sujeita ao concurso de credores. Exegese da Lei de Falência e Recuperação de Empresas e Lei de Execução Fiscal. Precedente do Superior Tribunal de Justiça. Recurso do exequente provido, prejudicado o recurso da executada. (TJSP, Apelação Cível 1500351-22.2021.8.26.0014, 11ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. OSCILD DE LIMA JÚNIOR, j. 11/04/2023).

EMPRESARIAL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ANULATÓRIA - MULTA PROCON MUNICIPAL - EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL - MARCO TEMPORAL - DATA DO FATO GERADOR - APLICAÇÃO - DÉBITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - IRRELEVÂNCIA - NATUREZA CONCURSAL - HABILITAÇÃO DE NECESSIDADE - DEPÓSITO JUDICIAL - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO ANULATÓRIA - CONVERSÃO EM RENDA - NECESSIDADE. Conforme o entendimento do STJ, pacificado no julgamento do Recurso Repetitivo Tema 1.051, elucidando que "Para o fim de submissão aos efeitos da recuperação judicial, considera-se que a existência do crédito é determinada pela data em que ocorreu o seu fato gerador". As multas aplicadas pelo PROCON municipal têm natureza administrativa, contudo, conforme julgamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, "para fins de não sujeição aos efeitos do plano de recuperação judicial, a natureza tributária ou não tributária do valor devido é irrelevante". Havendo a improcedência da ação, o depósito judicial realizado para a suspensão da exigibilidade da cobrança deve ser convertido em renda para o pagamento do débito tributário, consoante disposto no artigo 156, VI do CTN. . (TJMG, Agravo de instrumento 2589822-03.2022.8.13.0000, 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Maria Cristina Cunha Carvalhais, j. 16/5/2023)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON MUNICIPAL. PLEITO DE SUJEIÇÃO DO CRÉDITO AO PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL DA OI S.A. NÃO ACOLHIMENTO. INTELIGÊNCIA DO ART. 29, CAPUT, DA LEI Nº 6.830/1980. AUSÊNCIA DE DISTINÇÃO ENTRE DÉBITOS DE ORIGEM TRIBUTÁRIA E NÃO TRIBUTÁRIA INSCRITOS

EM DÍVIDA ATIVA. CRÉDITO QUE NÃO SE SUBMETE À RECUPERAÇÃO JUDICIAL. EXEGESE DO § 7º DO ART. 6º, DA LEI 11.101/05. DISPOSIÇÕES DOS AVISOS Nº 37/2018 E 78/2020, DO TJRJ DEVIDAMENTE OBSERVADOS. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR, Agravo de instrumento 0047329-21.2022.8.16.0000, 5ª Câmara Cível, Rel. Des. Luiz Mateus de Lima, j. 9/12/2022).

Na doutrina, há posicionamentos no sentido da jurisprudência do STJ. Por exemplo:

A reforma de 2020 inseriu o art. 7-A da LREF, criando o chamado incidente de classificação do crédito público. Trata-se de procedimento restrito ao processo falimentar, já que o crédito fiscal não está sujeito aos efeitos das recuperações judicial e extrajudicial (SCALZILLI, 2023, p. 386).

Em nota ao trecho acima, os autores esclarecem:

De acordo com o STJ, o crédito fiscal, tenha natureza tributária ou não, não está sujeito à recuperação judicial (STJ, 3ª Turma, REsp 1.931.633/GO, Rel. Min. Nancy Andrichi, j. 03/08/2021)

#### **4.3 Posicionamentos doutrinários e de outros tribunais contrastantes com a posição do STJ**

Há também julgados recentes, embora em menor número, decidindo pela submissão do crédito público não-tributário à Recuperação Judicial, e doutrinadores que defendem essa posição. Veja-se, por exemplo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ANULATÓRIA DE MULTA ADMINISTRATIVA - EMPRESA RECUPERAÇÃO JUDICIAL - CRÉDITO COBRADO SUBMETIDO AO PLANO DE RECUPERAÇÃO HOMOLOGADO. Tratando-se de crédito com natureza não tributária originado em período anterior ao deferimento da Recuperação Judicial, resta clara a necessidade de sua submissão ao Plano de Recuperação Judicial homologado. (TJMG, Agravo de instrumento 0781266-96.2021.8.13.0000, 19ª Câmara Cível, Rel. Des. Leite Praça, j. 8/7/2021)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DECLARATÓRIA - RECUPERAÇÃO JUDICIAL - COISA JULGADA AFASTADA - CRÉDITO ANTERIOR AO PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL - VALOR DEPOSITADO PARA GARANTIA DO JUÍZO PARA FINS DE SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DA MULTA ADMINISTRATIVA - ART. 49 DA LEI 11.101/05 - NECESSIDADE DE HABILITAÇÃO DO CRÉDITO NO QUADRO GERAL DE CREDORES - LEVANTAMENTO DE VALORES PELA EMPRESA EM



## RECUPERAÇÃO - CABIMENTO - REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA.

- Inexiste violação à sentença transitada em julgado, quando esta apenas reconhece a exigibilidade do crédito, não tecendo quaisquer observações sobre a forma como deve ocorrer o pagamento do crédito postulado.

- O art. 49 da Lei n. 11.105/05 preconiza que "estão sujeitos à recuperação judicial todos os créditos existentes na data do pedido, ainda que não vencidos".

- Considerando que o crédito em discussão foi constituído antes do deferimento da recuperação judicial, bem como que o depósito judicial realizado teve como finalidade a suspensão da exigibilidade daquele, patente a necessidade de habilitação de tal crédito no quadro geral de credores e do levantamento pela empresa em recuperação dos valores depositados como caução.

- Nos termos da jurisprudência firmada pelo col. STJ, compete ao juízo universal exercer o controle sobre atos executórios determinados contra o patrimônio da recuperanda, a fim de evitar que medidas constritivas ou expropriatórias possam prejudicar o cumprimento do plano de soerguimento. (*AgInt no CC 149.641/PR, Rel. Ministro MARCO BUZZI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 22/11/2017, DJe 28/11/2017*). (TJMG, Agravo de instrumento 1290836-15.2022.8.13.0000, 3ª Câmara Cível, Rel. Des. Maurício Soares, j. 27/2/2023)

APELAÇÃO. Execução fiscal. Multa administrativa. PROCON. Crédito não tributário, ainda que cobrado em execução fiscal, que se sujeita ao regime da recuperação judicial, devendo a execução ser extinta e o crédito ser habilitado nos autos da recuperação judicial. Manutenção dos capítulos da r. sentença. Incidência do art. 252, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça. Entendimento jurisprudencial deste E. TJSP e do C. STJ. RECURSO DESPROVIDO. (TJSP, Apelação Cível 1500825-95.2018.8.26.0014, 8ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Antônio Celso Faria, j. 10/08/2022).

Na doutrina, Marcelo Barbosa Sacramone entende que as execuções fiscais de créditos não tributários devem ser suspensas a recuperação judicial, e que se submetem aos efeitos da recuperação:

Assim, na recuperação judicial, o art. 6º, § 7º-B, da Lei n. 11.101/2005 deverá ser interpretado de modo que apenas as execuções fiscais de natureza tributária não sejam suspensas pelo deferimento da recuperação judicial e não se submetam aos seus efeitos.

Os demais créditos fiscais, não tributários, tais como contratos celebrados com a administração pública, multas administrativas impostas por agências reguladoras, como IBAMA, ANATEL, ANEEL, CADE etc., ou mesmo multas impostas em razão do acordo de leniência, ficam submetidos ao plano de recuperação judicial, nos termos do art. 49 da Lei de Falências.

Como os créditos fiscais não tributários somente poderão ser satisfeitos nos termos do plano de recuperação judicial, suas execuções fiscais individuais deverão ser suspensas com o deferimento do processamento da recuperação judicial. Por seu turno, para que o credor possa votar na Assembleia Geral de Credores, deverá promover a regular habilitação de

créditos nos autos da recuperação judicial, sendo insuficiente a penhora no rosto dos autos a tanto, já que não há recursos financeiros em regra depositados e que exijam a partilha pelo Juízo da recuperação judicial. (SACRAMONE. 2022, p. 110).

Manoel Justino Bezerra Filho, em comentário ao § 7º-B do art. 6º da LREF, menciona que:

Retornando especificamente ao §7º-B ora em exame, o dispositivo prevê que não se suspende a execução, mas se a penhora recair sobre bens de capital essenciais à atividade empresarial, no caso de recuperação, pode o juiz da recuperação determinar que a constrição recaia sobre outros tipos de bens (BEZERRA FILHO, 2021, p.105).

Em seguida, o autor faz referência a um artigo de Paulo Penalva Santos de 2017, sem mencionar se concorda com esse posicionamento:

Paulo Penalva Santos (p. 954) entende que a cobrança de multas administrativas fica suspensa durante a recuperação judicial, lembrando que Aliomar Baleeiro já anotava que os tributos têm natureza fiscal, natureza fiscal que não existe nas multas administrativas. (...)

“(...) Assim, seja por uma interpretação teleológica, seja por uma interpretação sistemática, concluímos que os créditos de natureza fiscal referidos no §7º-B do art. 6º, são apenas os créditos tributários”. (BEZERRA FILHO, 2021, p.106)

Trata-se, no entanto, de referência a um posicionamento anterior à mudança efetuada pela Lei 14.112/2020. A menção ao §7º-B do art. 6º (inserido no diploma legislativo apenas em 2020), é um provável lapso de revisão: em 2017, a referência seria ao §7º-B do art. 6º da LREF.

Em obra de 2022, Penalva Santos reafirma seu posicionamento anterior:

Entendemos que a LRF, ao se referir a créditos de natureza fiscal, em sua redação original, pretendeu abarcar apenas os créditos tributários, e não todos os créditos cobrados através de execução fiscal. (...) [Entendemos] que a nova redação conferida pela Lei n. 14.112/2020 não altera a questão, a partir de uma interpretação teleológica da LRF. (SALOMÃO et al, 2022, p. 321).

Todavia, nota-se que Penalva Santos, em sua argumentação, aborda apenas a existência de um julgado do STJ em sentido contrário a seu posicionamento (REsp 1931633/GO, Terceira Turma). Tal fato se explica tendo em conta que a data do fechamento da edição (29/8/2022) é

anterior a diversas decisões analisadas no início deste capítulo, Desse modo, é possível que o autor reveja sua posição, ou a matize, em futuras edições, tendo em conta a superveniente jurisprudência pacífica do STJ, no mesmo sentido da mencionada decisão da Terceira Turma.

## 5. CONCLUSÃO

Tendo em vista a posição firme assumida pelo STJ a esse respeito, e a argumentação apresentada acima, parece provável que vá prevalecer a interpretação de que os créditos públicos não-tributários – em especial as multas administrativas – não se submetem à Recuperação Judicial, de modo que têm prosseguimento as correspondentes execuções fiscais. Foram decisivas, nesse sentido, as diversas alterações legais promovidas pela Lei 14.112/2020, que preencheu diversas das lacunas anteriormente existentes.

Restam, no entanto, questões ainda indefinidas, como a questão da possibilidade de execuções de créditos públicos por outras vias que não a da LEF terem o tratamento do §7-B do art 6º da LREF, ou a possibilidade de exigir a apresentação das certidões negativas de regularidade quanto a débitos não tributários como condição para deferimento do processamento da recuperação judicial.

Nota-se que, com a introdução da possibilidade de transação relativa aos créditos públicos para empresas em recuperação judicial, aliada à positivação das substituições das constringções previstas no novo § 7º-B do art. 6º da LREF, ambos processados pela Lei 14.112/2020, operou-se substancial alteração na sistemática relativa à equalização dos créditos públicos no soerguimento:

a) As execuções fiscais não são suspensas pelo simples fato do deferimento do processamento da recuperação judicial; no entanto, podem ser suspensas pelo parcelamento ou transação relativa ao crédito público;

b) Caso as execuções fiscais tenham prosseguimento (por exemplo, pelo fato de o recuperando não fazer transação ou parcelamento, e estar discutindo judicialmente o débito), os eventuais atos de constringção podem ser substituídos;

c) Apesar das condições de equalização do crédito público não serem incluídas no plano de recuperação, nem se submeterem à deliberação da assembleia de credores, a legislação sobre transação na recuperação judicial (art. 10-C da Lei 10.522/2002) permite que esses créditos sejam equacionados em condições bastante factíveis, com reduções de até 70% e com prazo de pagamento de até 10 anos;

d) Foi introduzida a possibilidade de a Fazenda Pública pedir a convolação da Recuperação Judicial em falência pelo descumprimento do parcelamento ou transação de créditos públicos (art. 73, V da LREF).

Deste modo, as execuções fiscais podem ser suspensas (não de modo automático, mas pelo deferimento do parcelamento ou transação); os valores podem ser substancialmente reduzidos e os prazos dilatados (não pela inclusão no plano de recuperação, mas pela transação operada à sua margem); e o credor público pode pedir a falência do recuperando em caso de descumprimento das obrigações acordadas, de modo semelhante ao que acontece no descumprimento do plano de recuperação. Observa-se assim que, apesar dos créditos públicos não se submeterem aos efeitos da recuperação judicial, o seu tratamento se aproximou muito dos demais créditos, após as reformas efetuadas pela Lei 14.112/2020.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; SALLES, Thalita Almeida. **O crédito de direito público na falência com o advento da Lei nº 14.112/2020**. *Revista de Direito Empresarial – RDEmp*, Belo Horizonte, ano 19, n. 01, p. 203-240, jan./abr. 2022.

BALEEIRO, Aliomar e DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 14ª edição, 2018.

BEZERRA FILHO, Manoel Justino. **Lei de recuperação de empresas e falência: Lei 11.101/2005: comentada artigo por artigo**, 15ª ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Comentários à lei de falências e de recuperação de empresas**. 14ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**, 17ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Rescisória 1316/SP**. Rel. Min. Ilmar Galvão. Brasília, 5 de março de 1993. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial 167.412/SP**. Rel. Min. Hélio Mosimann. Brasília, 16 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Embargos de Divergência em Recurso Especial 189645 / SP**. Rel. Min. Paulo Medina. Brasília, 27 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Embargos de Divergência em Recurso Especial 218.532 – SP**. Rel. Min. Franciulli Netto, Brasília, 23 de outubro de 2002. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial 436.926 – MG**. Relator Min. Castro Meira. Brasília, 1º de março de 2005. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. **AgRg no Conflito de Competência n. 127.674/DF**, Relatora Ministra Nancy Andrichi. Brasília, 30 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. **AgRg no Conflito de Competência 120.642 – RS**. Rel. Min. João Otávio Noronha. Brasília, 22 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. **AgRg no Conflito de Competência 138.942/RS**. Rel. Ministro Raul Araújo. Brasília, 24 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 985258/SP**. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 6 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. **Agravo Interno no Conflito de Competência 149827/RN**. Rel. Ministra Nancy Andrichi. Brasília, 27 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1100371 / RJ**. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 8 de maio de 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Recurso Especial 1.525.388/SP**. Relator Ministro Sérgio Kukina, relator p/ acórdão Ministro Gurgel de Faria. Brasília, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1405503 / SP**. Relator Min. Luis Felipe Salomão, Brasília, 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. **Agravo Interno no Conflito de Competência 166.058/MG**, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 2 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial 1864625 / SP**. Relatora Ministra Nancy Andrichi, Brasília, 23 de junho de 2022. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial, **Agravo Interno na SLS 2.433/RJ**. Rel. Min João Otávio de Noronha. Brasília, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. **Agravo Interno no Conflito de Competência 162.450/GO**. Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Brasília, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1597261 / SP**. Relatora Ministra Nancy Andrichi. Brasília, 14 de abril de 2022. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Agravo Interno no Recurso Especial 1.996.656-TO**. Relatora Min. Regina Helena Costa. Brasília, 5 de setembro. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.887.837-SP**. Rel.: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 23 de junho de 2022. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.931.633-GO**, Rel. Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 3 de agosto de 2021. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **Recurso Especial nº 1.996.656-TO**, Rel. Ministra Regina Helena Costa. Brasília, 5 de setembro de 2022. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Agravo Interno no Recurso Especial 1.993.641/TO**, Rel. Francisco Falcão, Brasília, 9 de novembro de 2022. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. **Conflito de Competência 187.255 – GO**. Rel. Min. Raul Araújo, Brasília, 14 de dezembro de 2022. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. **Recurso Especial 2053240/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Brasília, 17 de outubro de 2023. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.907.397-SP**. Rel. Ministro Gurgel de Faria. Brasília, 8 de junho de 2022. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

FLAKS, Milton. Comentários à Lei de execução. Rio de Janeiro: Forense. 1981.

LIMA, Mônica; NOLASCO, Rita Dias. **Corrigindo a rota da cobrança de crédito tributário de devedor em recuperação judicial ou falência**. In: FRASCINO, Gláucia M. Lauletta; GUIMARÃES, Ariane Costa (Coord.). *Direito Tributário nos Tribunais Superiores: Estudos em homenagem à Ministra Regina Helena Costa*. São Paulo: Almeida, 2021.

MANEIRA, Eduardo. Parecer nos autos do Agravo de Instrumento 0010168-32.2018.8.19.0000, TJRJ, fls 215/247, datado de 23 de abril de 2016.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MINAS GERAIS (estado). Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Agravo de instrumento 0781266-96.2021.8.13.0000**. Rel. Des. Leite Praça. Belo Horizonte, 8 de julho de 2021. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.



MINAS GERAIS (estado). Tribunal de Justiça. Terceira Câmara Cível. **Agravo de instrumento 1290836-15.2022.8.13.0000**. Rel. Des. Maurício Soares. Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2023. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

MINAS GERAIS (estado). Tribunal de Justiça. Segunda Câmara Cível. **Agravo de instrumento 2589822-03.2022.8.13.0000**. Rel. Des. Maria Cristina Cunha Carvalhais. Belo Horizonte, 16 de maio de 2023. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

PARANÁ (estado). Tribunal de Justiça. Quinta Câmara Cível. **Agravo de instrumento 0047329-21.2022.8.16.0000**. Rel. Des. Luiz Mateus de Lima. Curitiba, 9 de dezembro de 2022. Disponível em: <http://www.tjpr.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

RIO DE JANEIRO (estado). Tribunal de Justiça. Oitava Câmara Cível. **Agravo de instrumento 0010168-32.2018.8.19.0000**. Relatora Des. Mônica Maria Costa. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

RIO DE JANEIRO (estado). Tribunal de Justiça. Vigésima Terceira Câmara Cível. **Agravo de Instrumento 0038000-35.2021.8.19.0000**. Rel. Desembargador Celso Silva Filho. Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2021. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. **Comentários à Lei de recuperação de empresas e falência**. São Paulo: Saraiva Educação, 3ª edição, 2022

SALOMÃO, Luis Felipe, D'ALESSANDRO, Gustavo. **As recomendações do CNJ em matéria de Recuperação Judicial e Falência**. In: Recuperação de empresas e falência: diálogos entre a doutrina e a jurisprudência. Barueri/SP: Atlas, 2021.

SALOMÃO, Luis Felipe; SANTOS, Paulo Penalva. **Recuperação judicial, extrajudicial e falência: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 7ª edição, 2022.

SÃO PAULO (estado). Tribunal de Justiça. Segunda Câmara Reservada de Direito Empresarial. **Agravo de Instrumento 2060866-13.2018.8.26.0000**. Relator Des. Ricardo Negrão. São Paulo, 4 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SÃO PAULO (estado). Tribunal de Justiça. Oitava Câmara de Direito Público. **Apelação Cível 1500825-95.2018.8.26.0014**. Rel. Des. Antônio Celso Faria. São Paulo, 10 de agosto de 2022. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SÃO PAULO (estado). Tribunal de Justiça. Décima Primeira Câmara de Direito Público. **Apelação Cível 1500351-22.2021.8.26.0014**. Rel. Des. OSCILD DE LIMA JÚNIOR. São Paulo, 11 de abril de 2023. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SCALZILLI, João Pedro; SPINELLI, Luis Felipe; TELLECHEA, Rodrigo. **Recuperação de empresas e falência**. São Paulo: Almedina, 4ª edição, 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva Jur, 11ª edição, 2022.

SOUTO, João Carlos. **A União Federal em Juízo**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 3ª edição, 2006.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial: Falência e recuperação de empresas**, v. 3, 5ª. ed. rev. e atual. – São Paulo : Atlas, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário - 18. ed. - Rio de Janeiro: Renovar, 2011.