

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

MARCOS PEREIRA SANCHES

**INSOLVÊNCIA EMPRESARIAL E A FAZENDA PÚBLICA: UM ENFOQUE SOB O
PRISMA DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL E DA REALIDADE**

São Paulo
2025

MARCOS PEREIRA SANCHES

**INSOLVÊNCIA EMPRESARIAL E A FAZENDA PÚBLICA: UM ENFOQUE SOB O
PRISMA DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL E DA REALIDADE**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Orientador: Daniel Carnio Costa

São Paulo

2025

Sanches, Marcos Pereira.

Insolvência empresarial e a fazenda pública: um enfoque sob o prisma da recuperação judicial e da realidade. / Marcos Pereira Sanches. 2025.

114 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2025.

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

- Ordenamento jurídico: análise conjunta dos seus elementos. 2. Recuperação judicial. 3. Crédito fiscal. 4. Fazenda pública.

I. Costa, Daniel Carnio.

II. Título.

CDU 34

MARCOS PEREIRA SANCHES

**INSOLVÊNCIA EMPRESARIAL E A FAZENDA PÚBLICA: UM ENFOQUE SOB O
PRISMA DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL E DA REALIDADE**

Dissertação de Mestrado apresentada à Uninove -
Universidade Nove de Julho, que é submetido a área de
concentração como obtenção do grau de mestre, pela Banca
Examinadora, formada por:

São Paulo, ____ de _____ de 202__

Presidente Prof. Dr. Daniel Carnio Costa - Orientador
Uninove

Professor Convidado - Dr. Manoel de Queiroz Pereira Calças

Professor Convidado - Dr. Eduardo Oliveira Agostinho

RESUMO

A exclusão do crédito fiscal do regime da recuperação judicial é incompatível com o ordenamento jurídico vigente, precipuamente com os elementos de índole constitucional e fáticos que o integram. O Direito de Insolvência no Brasil sofreu profunda inovação em razão da evolução das relações comerciais, das demandas de mercado e, em especial, da complexidade das crises empresariais. Contudo, a não inclusão da Fazenda Pública no procedimento de soerguimento empresarial representa visão pitosga, na medida em que considera posição normativa individualista, amparada fortemente na premissa da supremacia do interesse público, a qual poderia ser compatível com a Constituição Federal de 1967, não com a atual. Tanto constitui modelo jurídico teórico dissociado da realidade atual. O ordenamento jurídico deve ser analisado em conjunto com todos os seus elementos. Impõe-se enxergar a floresta, não somente às árvores, inclusive com o viés sustentável da transação tributária. A metodologia adotada foi a dedutiva, com pesquisas bibliográficas e documentais, incluindo a análise de doutrina especializada, legislação, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), além de dados empíricos sobre os créditos da Fazenda Pública. Os resultados da pesquisa revelaram que os critérios ou as justificativas formais para a exclusão fiscal não se sustentam fática e juridicamente. Importante destacar, nesse ponto, que é desnecessária a edição de lei complementar para regular o tema. Constatou-se, ainda, que a exclusão configura violação ao princípio constitucional da igualdade material e abuso de poder de legislar. Ao ser analisada a evolução jurisprudencial sobre a exigência das certidões negativas de débitos fiscais para a homologação do plano, foi verificado que a demora do Poder Judiciário em exigir a regularização fiscal postergou a solução de passivos volumosos, fragilizando os soerguimentos. Enquanto não se corrige o vício de origem da legislação em não sujeitar a Fazenda Pública aos efeitos da recuperação judicial, sugere-se uma solução intermediária para a “terceira onda” da exigência de certidão negativa de débito para fins de recuperação judicial: conceder o prazo de um ano para a regularização fiscal após a homologação do plano, notadamente quando a empresa comprovar que esgotou os meios disponíveis para obter o parcelamento do débito fiscal, demonstrando boa-fé, e o ente federado, ainda assim, não efetuá-lo. Eventual ausência futura da referida certidão despontaria

como condição resolutive do plano. Tal solução assegura o equilíbrio entre os interesses em conflito, porquanto permite o imediato pagamento de verbas de natureza alimentar e a continuidade da atividade empresarial, com a consequente preservação dos benefícios sociais e econômicos dela decorrentes, inclusive a arrecadação de tributos. Além disso, não configura qualquer prejuízo para a Fazenda Pública, pois, se sobrevier a convolação da recuperação judicial em falência, o pagamento dos créditos trabalhistas antecede aos créditos tributários. Em conclusão, destaca-se que o sistema de insolvência exige uma mudança da racionalidade de base, de modo a estabelecer paradigma negocial e colaborativo da Fazenda Pública - o que já vem sendo realizado com as vestes da transação tributária - e a encontrar a melhor solução para superar aquela crise da empresa, tudo sem prejudicar a arrecadação de tributos e descurar da necessidade de equalização do passivo fiscal.

Palavras-chave: Ordenamento Jurídico: análise conjunta dos seus elementos; Recuperação Judicial; Crédito fiscal; Fazenda Pública.

ABSTRACT

The exclusion of tax credits from the judicial reorganization process is incompatible with the current legal system, particularly with the constitutional and factual elements that comprise it. Insolvency law in Brazil has undergone profound innovation due to the evolution of commercial relations, market demands, and especially the complexity of business crises. However, the non-inclusion of the Public Treasury in the business recovery procedure represents a shortsighted view, as it considers an individualistic normative position, strongly supported by the premise of the supremacy of the public interest, which might have been compatible with the 1967 Federal Constitution, but not with the current one. This constitutes a theoretical legal model dissociated from current reality. The legal system must be analyzed in conjunction with all its elements. It is necessary to see the forest, not just the trees, including from a sustainable perspective on tax transactions. The methodology adopted was deductive, with bibliographic and documentary research, including the analysis of specialized doctrine, legislation, jurisprudence of the Superior Court of Justice (STJ) and the Supreme Federal Court (STF), in addition to empirical data on public treasury credits. The research results revealed that the criteria or formal justifications for tax exclusion are not factually and legally sustainable. It is important to highlight, at this point, that the enactment of a supplementary law to regulate the subject is unnecessary. It was also found that the exclusion constitutes a violation of the constitutional principle of material equality and an abuse of legislative power. When analyzing the jurisprudential evolution regarding the requirement of negative tax debt certificates for the approval of the plan, it was verified that the delay of the Judiciary in demanding tax regularization postponed the resolution of large liabilities, weakening recovery efforts. While the original flaw in the legislation of not subjecting the Public Treasury to the effects of judicial reorganization remains unresolved, an intermediate solution is suggested for the "third wave" of the requirement for a tax clearance certificate for the purposes of judicial reorganization: granting a one-year period for tax regularization after the plan's approval, particularly when the company proves that it has exhausted all available means to obtain installment payments for the tax debt, demonstrating good faith, and the federated entity still fails to do so. Any future absence of said certificate would serve as a resolute condition of the plan.

This solution ensures a balance between conflicting interests, as it allows for the immediate payment of essential services and the continuity of business activity, with the consequent preservation of the social and economic benefits arising therefrom, including tax collection. Furthermore, it does not constitute any prejudice to the Public Treasury, since, if the judicial reorganization is converted into bankruptcy, the payment of labor claims precedes tax claims. In conclusion, it is noteworthy that the insolvency system requires a shift in the underlying rationale, in order to establish a negotiation and collaborative paradigm for the Public Treasury – which is already being carried out through tax transactions – and to find the best solution to overcome the company's crisis, all without harming tax collection or neglecting the need to balance tax liabilities.

Key-words: Legal Framework: joint analysis of its elements; Judicial Reorganization; Tax Credit; Public Treasury.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O DIREITO E A REALIDADE.....	11
3	O DIREITO POSITIVO E O MODELO JURÍDICO DO SISTEMA DE INSOLVÊNCIA NO BRASIL.....	22
4	A EXCLUSÃO DO CRÉDITO FISCAL E A INSUFICIÊNCIA DE JUSTIFICATIVA.....	35
4.1	Renúncia Fiscal.....	36
4.2	Necessidade de ajustes na norma.....	37
4.3	Exigência de lei complementar.....	37
4.3.1	A desnecessidade de lei complementar para incluir os créditos tributários na recuperação judicial.....	42
5	A REALIDADE DA POSIÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....	53
5.1	A igualdade formal e material.....	55
6	ABUSO NO PODER DE LEGISLAR.....	62
7	A NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO DO PASSIVO FISCAL, ATÉ MESMO COM VIÉS AMBIENTAL, SOCIAL E DE GOVERNANÇA, E A QUESTÃO DAS CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITO PARA HOMOLOGAÇÃO DO PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL.....	71
7.1	As alternativas disponíveis para a regularização do débito fiscal.....	73
7.2	Cenário pós-regulamentação da equalização do passivo fiscal.....	77
7.3	Transação tributária sustentável	86
7.4	Regularização do passivo fiscal e a adequação da exigência aos casos concretos.....	90
7.5	A realidade da conduta da Fazenda Pública nas transações tributárias em relação aos planos de recuperação judicial.....	95
8	CONCLUSÃO.....	102
	REFERÊNCIAS.....	107

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, nasceu sob a premissa de acompanhar as tendências mundiais do sistema de insolvência, bem como em razão da evolução das relações comerciais, das demandas de mercado e, em especial, da complexidade das crises empresariais. No caso da recuperação judicial, foi inspirada especialmente no *Chapter 11* do *Bankruptcy Code* estadunidense, estruturado sobre a chamada *Creditor's Bargain Theory*, desenvolvida por Thomas Jackson¹, e visou substituir a ultrapassada concordata e priorizar a preservação dos benefícios econômicos e sociais decorrentes da atividade empresarial viável.

Contudo, ao excluir os créditos das Fazendas Públicas do procedimento recuperacional, da suspensão das execuções fiscais e da negociação do plano, frustrou-se um dos pilares essenciais do sistema: a neutralização dos credores que pretendiam ficar fora da negociação, a fim de alcançar a melhor solução coletiva. A exclusão dos créditos fiscais do procedimento de reestruturação coletiva, mantida e reforçada mesmo após as reformas promovidas pela Lei 14.112, de 24 de fevereiro de 2020, impede o funcionamento harmônico, coerente e eficiente do sistema.

Diante deste cenário, o presente trabalho tem como objetivo central analisar a inadequação da retirada do crédito fiscal do regime da recuperação judicial brasileira, demonstrando sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, precipuamente com os elementos de índole constitucional e fáticos que o integram.

Está dividido em três partes.

A primeira parte, está destinada a demonstrar como a norma se molda aos anseios sociais vigentes e como se deu a evolução do Sistema de Insolvência Brasileiro, incluindo: (i) a relação entre Direito e sociedade e (ii) o histórico do Direito Falimentar, suas influências e o atual momento normativo.

¹ JACKSON, Thomas. **The Logic and Limits of Bankruptcy Law**. Cambridge (US): Harvard University press, 1986.

A segunda parte, por sua vez, busca verificar a validade das justificativas utilizadas para afastar a Fazenda Pública do procedimento de soerguimento empresarial e aborda: (i) como se deu a exclusão do crédito fiscal da recuperação judicial, (ii) a desnecessidade de lei complementar para regular o tema, (iii) a violação do princípio da igualdade material e (iv) a invalidade do ato à luz do abuso de poder de legislar.

A terceira parte, por fim, apresenta os impactos da exclusão dos créditos fiscais e aponta soluções para este impasse, ocupando-se de: (i) traçar a evolução legislativa acerca do parcelamento fiscal federal, (ii) retratar a mudança jurisprudencial acerca da necessidade e apresentação das certidões de que trata o artigo 57 da Lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005 e (iii) a realidade dos débitos fiscais das sociedades empresárias em recuperação judicial.

O método de abordagem utilizado é o dedutivo, partindo da análise do ordenamento jurídico de forma conjunta para a interpretação crítica da regra de exclusão do crédito fiscal, com abordagem predominantemente qualitativa, mas complementada por dados quantitativos para subsidiar a crítica da ineficácia fática da exclusão fiscal.

Em relação aos procedimentos, a pesquisa utilizada é bibliográfica e documental, englobando análise de doutrina especializada em Direito Empresarial, Direito Tributário, Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito; a legislação pertinente, inclusive seu processo legislativo; Portarias e relatórios sobre o Sistema de Insolvência no Brasil; além do estudo da jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre a matéria.

2 O DIREITO E A REALIDADE

No atual estágio dos conhecimentos científicos sobre o Direito, se percebeu que não há uma sociedade sem Direito, razão pela qual os romanos já se utilizavam da expressão em latim “ubi societas ibi jus” (onde há sociedade, há Direito). Entretanto, não se pode esquecer que a sociedade passou por uma fase pré-jurídica, na qual inexistia direito e as coisas eram dirimidas na base do tacape. Daí a atualização do vocábulo para “ubi jus ibi societas” (onde há Direito, há sociedade).

Em razão disso, ao discorrer sobre os elementos do conceito de Direito elencados por Santi Romano, Bobbio conclui o seguinte:

se é verdade que a organização é o elemento constitutivo primário da sociedade jurídica, e se também é verdade que existem sociedades não organizadas, pode-se aceitar a máxima ubi ius ibi societas, mas não se pode aceitar a máxima inversa, embora acolhida por Romano, ubi societas ibi ius. Em outras palavras: pode-se perfeitamente admitir que o direito pressupõe a sociedade, ou seja, é produto da vida social; mas não se pode admitir que toda a sociedade é jurídica².

A correlação entre sociedade e Direito decorre da função que este exerce naquela, notadamente no sentido de o poder público ou estatal, em geral, ordenar os interesses que nela se manifestam, pois, não raro, são conflitantes.

Assim, a ordem jurídica tem a tarefa de tentar regulamentar os conflitos, porquanto, se assim não fosse, deixaríamos de existir enquanto sociedade.

Nesse passo, a lei, na qualidade de fonte formal direta ou imediata, tem preponderância como marco regulamentador do comportamento humano nas suas mais variadas particularidades ou facetas. Delimita, objetivamente, a noção do que é permitido e proibido, estabelece deveres e obrigações, a fim de retirar da esfera subjetiva e pessoal de cada um o poder exclusivo de definir regras de conduta, evitando, pois, a instabilidade, a insegurança e, em última análise, o caos social.

² BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. Tradução por Denise Agostinetti, 3ª ed, Ed. Martins Fontes, p. 22.

Estudada como objeto específico do Direito, sobrevieram várias classificações das normas (proibitiva, permissiva, primária, secundária, superior, inferior, complementar, explicativa etc.), as quais despontaram como elementos essenciais do ordenamento jurídico, figurando como ponto de partida segundo o qual tudo mais se explicaria.

O enfoque, então, para solução dos conflitos sociais sempre encontrou guarida e abrigo na norma. Porém, esse cenário retrata uma visão meramente mecanicista, estática do ordenamento jurídico. Desconsidera tudo mais que está ao seu redor e que ostenta extrema relevância para a formação do ordenamento jurídico, o qual, ressalte-se, é distinto da figura isolada da(s) norma(s).

Por isso é que Bobbio, ao desenvolver a teoria do ordenamento jurídico, já tratou, de início, da “novidade do problema do ordenamento”, e enfatizou que:

Repetindo, a norma jurídica era a única perspectiva por meio do qual o direito era estudado: o ordenamento jurídico era, quando muito, um conjunto de muitas normas, mas não um objeto autônomo de estudo, com os seus problemas particulares e diversos. Para exprimir-nos com uma metáfora, o ordenamento jurídico era considerado uma árvore, não a floresta³.

No ponto, lembro da estória hindu dos cegos e do elefante, que pode ser contada da seguinte forma:

Confiou-se a um grupo de seis cegos a tarefa de definir o elefante. Cada um deles, dependendo da parte do corpo do animal tocada, deu sua definição. O que tocou a perna afirmou categoricamente que o elefante é um tronco ou uma palmeira; o que segurou a orelha disse que o paquiderme é uma grande ventarola; o que apalpou a cauda sentenciou que o elefante é uma serpente, e assim por diante. Nenhum deles estava certo, evidentemente. Mas, subjetivamente, não deixavam de ter razão. Serve esta lenda para mostrar o equívoco que cometem aqueles que apenas conseguem ver uma parte do todo: avistam as árvores, não a floresta... Há, por isso mesmo, inúmeras definições que podem estar certas no particular, mas erradas no geral. Provavelmente, como os cegos da estória hindu, todos têm uma parcela de razão, mas, com certeza, nenhum deles alcança o conceito universal⁴.

³ BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 186.

⁴ Revista dos Tribunais nº 645/247.

Por meio da Teoria Tridimensional, Miguel Reale parte da premissa de que o Direito é compreendido sob três aspectos epistemológicos: fato, valor e norma, não existindo uma dinâmica estática entre tais elementos. Devem ser superadas análises em separado de tais aspectos, como se se tratassem de gomos ou camadas de uma realidade fracionada⁵.

As três dimensões do direito são vistas indissociadamente e estão intimamente imbricadas entre si ao ponto de (i) uma norma sempre se referir a fatos e valores, (ii) um fato jurídico implicar necessariamente normas e valores, e (iii) um valor sempre se realizar em fatos sobre os quais incidem normas.

Esse mecanismo dinâmico entre fato, valor e norma ao longo da evolução das interações sociais é concebido pelo autor como Modelo Jurídico, sendo que a mudança social é, de certa forma, a alteração da norma, tendo a mudança de comportamento social implicância direta na modificação do direito⁶.

O ordenamento jurídico positivo, portanto, não é composto só de normas, mas também de inúmeros outros elementos, os quais, se analisados em conjunto, permitem a visualização adequada da realidade e, assim, a aplicação do Direito de forma consentânea com o plano fático ou fenomênico.

A realidade não pode ser desdenhada e olvidada do ordenamento jurídico, tanto mais diante do dinamismo da vida em sociedade. Por tal razão é que, nos mais variados ramos jurídicos, inúmeros são os exemplos em que a incidência da realidade ocasionou mudança na interpretação sem alteração legislativa, ou acarretou o ajuste normativo em um momento subsequente.

No âmbito constitucional, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal efetuou uma verdadeira mutação constitucional ao efetuar a releitura do artigo 52, X, da Lei Maior, reconhecendo que a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, mesmo em sede de controle

⁵ REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5ª ed., Editora Saraiva, São Paulo. 2003, p. 172-174.

⁶ REALE, Miguel. *O direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica*. 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 1992.

difuso, já tem efeito vinculante e para todos. Vale dizer, a referida decisão passou a ter os mesmos efeitos do controle concentrado. A comunicação ao Senado ficou com o objetivo de a referida Casa Legislativa apenas dar publicidade ao que foi decidido⁷.

A Corte Suprema também promoveu a evolução das normas programáticas. Em um primeiro momento, a decisão judicial que reconhecia a omissão estatal constituía mera recomendação de cumprimento. Ao depois, reconhecendo a dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal, passou a conferir concretude às normas programáticas, mandando implementar políticas públicas previstas na Lei Maior, notadamente quando existente abusividade governamental⁸.

Na seara do Direito de Família, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132, reconheceu a união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, equiparada à união estável heteroafetiva. Efetivamente, conquanto o artigo 226, §3º, da Carta Política seja expreso em mencionar "homem e mulher", o entendimento foi firmado no sentido de que a Constituição Federal é um organismo vivo, forte na premissa de que a norma jurídica não pode se afastar da realidade social.

O Ministro Relator, Carlos Ayres Britto, embasou o voto em exegese preponderante do afeto e da realidade social sobre a letra fria da lei, argumentando que o Direito deve acompanhar a vida como ela é vivida, não fossilizar o passado, e que *"A Constituição não é uma folha de papel... ela é um organismo vivo"*. O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, foi além: reconheceu a união estável homoafetiva após a morte de um dos companheiros, adequando o requisito da publicidade às peculiaridades do caso concreto (cidade pequena), justamente para subsumir o Direito à realidade local⁹.

⁷ Nesse sentido, conferir: STF. Plenário. **ADI 3406/RJ** e **ADI 3470/RJ**, de Relatoria da Min. Rosa Weber, julgados em 29/11/2017, conforme Informativo de Jurisprudência 886.

⁸ Vide, por exemplo, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45-9 e Recurso Extraordinário nº 436996/SP.

⁹ Neste sentido, conferir: Recurso Especial nº 2203770/GO, Relatora Ministra Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 05.11.25.

Ao tempo do Código de Menores, crianças e adolescentes eram alvos de estigmatização em razão da condição social ou do abandono. Eram tratados como objetos e, não raro, recebiam a institucionalização como resposta do Estado para a “situação irregular”. Porém, passaram a ser considerados pelos órgãos judiciais como sujeitos de direitos e garantias fundamentais, notadamente após a promulgação da Carta Magna, o que resultou na edição da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

“Mutatis mutandis”, foi também o que ocorreu na esfera criminal: por ocasião da vigência da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, a preponderância era o entorpecente, enquanto que o usuário era tido como criminoso. Todavia, este passou a ser considerado como doente, o que, em um primeiro momento, ocasionou o advento da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, e, ao depois, o reconhecimento da descriminalização do porte de maconha para uso próprio¹⁰.

No campo da insolvência empresarial, antes da promulgação da Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020, o produtor rural pessoa física não registrado na Junta Comercial, estava, em regra, sujeito ao instituto da insolvência civil, previsto no art. 955 e seguintes do Código Civil, o qual não configura um mecanismo específico de reestruturação, mas apenas um procedimento concursal voltado à liquidação dos bens do devedor cujo ativos sejam menores que seus passivos.

Diante das peculiaridades da economia de mercado desse ramo de negócios, o qual está sujeito a enfrentar as variadas crises cíclicas da produção rural, e da recessão econômica dos anos 2016 a 2018, ou seja, diante da realidade, o Superior Tribunal de Justiça, no ano de 2019, reconheceu que o produtor rural pode exercer sua atividade de forma regular mesmo antes de se registrar como empresário.

Nesse passo, por ocasião do julgamento do REsp 1.800.032/MT, o Relator, Ministro Raul Araújo, consignou que, a partir do momento em que o produtor rural pessoa física decide se registrar, ele passa a se submeter ao regime empresarial, e os efeitos deste registro são retroativos, de modo que o prazo de regularidade de

¹⁰ Nesse sentido: STF, RE 635659.

dois anos - exigido pela Lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, para o pedido de recuperação judicial - não está relacionado ao tempo de registro, mas sim ao tempo de exercício da atividade rural.

A jurisprudência, portanto, evoluiu para se adequar à realidade e permitir o pedido de recuperação judicial pelo produtor rural, sem exigir que o período de dois anos seja contado a partir de seu registro formal como empresário na Junta Comercial. Após isso, o entendimento jurisprudencial foi positivado por meio da reforma promovida pela Lei 14.112, de 24 de dezembro de 2020, que acrescentou os §§ 2º e 3º ao artigo 48, da Lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005¹¹.

Neste aspecto, cumpre abrir um parêntese para observar que, embora o legislador tenha adequado o Direito positivo à realidade da atividade do produtor rural, acabou indo além, “excluindo da recuperação judicial os créditos vinculados à cédula de produto rural com liquidação física, em caso de antecipação parcial ou integral do preço ou quando ocorrer “barter” - operação de troca de insumos entre produtores rurais.^{12”}

Tal exclusão, aliada a tantas outras¹³, demonstram que está ocorrendo um movimento de “concordatização” da recuperação judicial, o que, caso não resolvido adequada e rapidamente, poderá acarretar a falência do instituto da recuperação judicial. Isso porque as exclusões abalam - e muito - um dos pilares que lhe dão sustentação, especificamente o da neutralização dos credores que pretendiam ficar fora da negociação mediante a suspensão das execuções que possuem contra o

¹¹ § 2º No caso de exercício de atividade rural por pessoa jurídica, admite-se a comprovação do prazo estabelecido no caput deste artigo por meio da Escrituração Contábil Fiscal (ECF), ou por meio de obrigação legal de registros contábeis que venha a substituir a ECF, entregue tempestivamente. (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020).

§ 3º Para a comprovação do prazo estabelecido no caput deste artigo, o cálculo do período de exercício de atividade rural por pessoa física é feito com base no Livro Caixa Digital do Produtor Rural (LCDPR), ou por meio de obrigação legal de registros contábeis que venha a substituir o LCDPR, e pela Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF) e balanço patrimonial, todos entregues tempestivamente. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020)

¹² COSTA, Daniel Carnio; MELO, Alexandre Nasser de. **Comentários à lei de recuperação empresas e falência**. 5ªed., Editora Juruá, Curitiba, 2024, p. 298.

¹³ Exemplo: dívidas constituídas nos três últimos anos anteriores ao pedido de recuperação judicial com a finalidade de adquirir propriedades rurais, créditos bancários com alienação fiduciária em garantia e os decorrentes de ato praticado entre cooperativa e associado etc., respectivamente, art. 49, 3º, art. 49, §9º e art. 6º, §13, todos da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005.

devedor, impedindo que todos os credores sentem à mesa para negociarem e encontrarem a melhor solução para a superação daquela crise.

Fechado o parêntese, os exemplos acima de adequação da jurisprudência ao cenário fático evidenciam a mudança de racionalidade e que o parâmetro inicial não mais subsiste. O ponto de partida não é mais a norma isoladamente, mas sim o conjunto dos elementos do ordenamento jurídico, entre os quais a realidade.

Nas palavras do professor Marco Aurélio Grecco,

Não é que eu existo sozinho. Ninguém existe sozinho. Todos nós estamos em conjunto. Há uma grande diferença entre o “Eu” e o “Nós”, mesmo porque o “Eu” vem de ego. Ego não tem plural. Quando falo “Nós”, não estou falando “Eu” mais “Eu” mais “Eu”... estou falando para uma outra entidade, me referindo a uma outra figura, que não é simplesmente a somatória dos seres individualmente identificados.

Por isso, quando a gente abre a Constituição Federal no preâmbulo e começa com a palavra “Nós”, é que temos que ter essa visão conjunta do “Eu” e do “Nós”, como dois que convivem, dois que existem ao mesmo tempo. Não se trata de uma opção de lado: estou do lado do “Eu”, ou estou do lado do “Nós”, estou do lado do indivíduo, ou estou do lado da sociedade. Não tem lado. Esse é o ponto, é um conjunto¹⁴.

E acrescenta:

se o observador não enxergar o conjunto (floresta), ao ver uma lagarta (norma programática vista como mera sugestão) andando lentamente pelo chão e, amanhã, enxergar uma borboleta (eficácia positiva que lhe foi reconhecida), achará que é uma invasora. Não tem invasora nenhuma: é da lagarta se transformar em borboleta, assim como é da norma programática ter algum tipo de eficácia. Então, a lógica da floresta ajuda muito a entender o que acontece com o ordenamento em vida, um ordenamento em ação, interagindo com a realidade. A realidade não é matéria-prima do direito, a realidade é componente do direito¹⁵.

Ao discorrer sobre os embaraços da identidade, o filósofo francês Vincent Descombes, após esclarecer que a pergunta “Quem somos nós” exige o conhecimento de uma identidade coletiva a começar de uma história ou de valores coletivos, a qual não se cristaliza, mas se modifica com o tempo, é taxativo ao afirmar que:

¹⁴ GRECCO, Marco Aurélio. **Aula Especial Marco Aurélio Grecco PPGD**. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RnqwDdLd4i4>. Acesso em: 01 set 2025.

¹⁵ GRECCO, Marco Aurélio. **Aula aberta PPGD UFRGS e PUCPR Marco Aurélio Grecco**. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rAvM2MfYU-Y>. Acesso em: 04 set 2025.

O "nós", escreve Benveniste, não é um "eu" multiplicado, mas sim um "eu" expandido. Cabe ao falante definir seus contornos. O conceito de identidade, tomado no sentido da psicologia moral, é precisamente o desses contornos, definindo os limites de uma expansão do "eu". Identificar-se, no sentido literal, é declarar o próprio nome, os nomes próprios e as qualidades

¹⁶.

Nesse contexto, a regra é a do conjunto, da unidade, de modo a proporcionar a criação de um modelo jurídico que esteja amparado em um mundo real, não em princípios, regras, conceitos que estejam em desacordo com a realidade e figurando em um mundo paralelo.

Não é porque está escrito que a regulamentação corresponde à realidade. No âmbito do Direito de Insolvência, temos o exemplo emblemático da redação original do artigo 6º da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, a qual dispunha que o período de suspensão das execuções individuais era, sem exceção, improrrogável.¹⁷ Noutros termos: não poderia ser prorrogado em nenhuma hipótese.

Não obstante, o período foi reiteradamente prorrogado por meio de decisões judiciais¹⁸, justamente porque o prazo de 180 (cento e oitenta) dias era totalmente incompatível com a complexidade dos autos de recuperação judicial e com a formalidade procedimental correspondente, razões pelas quais sobreveio alteração legislativa para ajustar a norma à realidade, permitindo a prorrogação por até igual período e uma única vez¹⁹.

¹⁶ DESCOMBES, Vincent. **Les embarras de l'identité**. Tradução livre. Editora Gallimard, 2013, p. 251.

¹⁷ Art. 6º (...)

§ 4º Na recuperação judicial, a suspensão de que trata o caput deste artigo em hipótese nenhuma excederá o prazo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias contado do deferimento do processamento da recuperação, restabelecendo-se, após o decurso do prazo, o direito dos credores de iniciar ou continuar suas ações e execuções, independentemente de pronunciamento judicial.

¹⁸ Neste sentido, conferir: CC 119.337/MG, REsp 1.610.860/PB, REsp 1.867.694/MT e AgInt no AREsp 1.356.729/PR, todos do C. Superior Tribunal de Justiça.

¹⁹ Art. 6º (...)

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

Mais do que isso. Enquanto floresta, o ordenamento jurídico pode apresentar ingredientes não escritos. Isso nos remete aos ensinamentos de Rodolfo Sacco, o qual, após reconhecer que o direito autoritativo, falado, reduziu aquilo que permaneceu mudo nas áreas marginais do sistema, indaga:

Mas é mesmo verdade que esse direito consuetudinário, biológica ou culturalmente ligado ao homem, desapareceu? Não, o direito mudo está muito vivo:

- porque a norma falada - visível, legível, audível - tem uma cópia oculta, muda, presente no DNA e na cultura do homem;
- porque a norma falada é interpretada por humanos dotados de um DNA e de uma cultura, e o significado da norma falada é fixado, em última instância, precisamente no âmbito da interpretação;
- porque, em qualquer ordenamento jurídico, ao lado da norma falada sobrevivem, pouco visíveis mas muito eficientes, amplas e extensas redes de normas e consuetudinárias latentes, chamadas de meios hermenêuticos, conceitos científicos, princípios gerais, valores, criptotipos, direito vivo, *law in action*, e assim por diante.

É preciso observar que essas normas consuetudinárias que sobrevivem ao lado das faladas, essas outras normas mudas que se fazem vivas no momento da interpretação da lei escrita, e essas normas mudas escritas no âmago da psicologia do homem e perfeitamente reproduzidas na norma falada têm sua existência não apenas no mundo das normas e do *Sollen*, mas no mundo daquele *Sein* onde residem as fontes do direito mudo. A palavra dominou, mas não extinguiu, as fontes do direito mudo²⁰.

O cheque pré-datado constitui um dos exemplos mais marcantes de forma muda de Direito no Brasil. De fato, como elemento valorativo jurídico, a significação e o conceito de cheque deve ser buscado nos domínios do Direito Comercial. Nesta seara, foi definido como ordem de pagamento à vista.

Não só isso: se apresentado antes do dia indicado como data de emissão, deve ser pago no dia da apresentação, conforme disposto no artigo 32, da Lei nº 7.357, de 02 de setembro de 1985.²¹ Para além disso, o Código Civil considera haver simulação nos negócios jurídicos quando os instrumentos particulares forem antedatados, ou pós-datados.²²

²⁰ SACCO, Rodolfo. **Antropologia jurídica: contribuição para uma macro-história do direito**. Tradução de Carlos Alberto Dastoli. Editora WMF Martins Fontes, 2013. II. Série. 246-247.

²¹ Art. 32 O cheque é pagável à vista. Considera-se não-estrita qualquer menção em contrário.

Parágrafo único - O cheque apresentado para pagamento antes do dia indicado como data de emissão é pagável no dia da apresentação.

²² Art. 167. É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma.

§ 1º Haverá simulação nos negócios jurídicos quando:

(...)

III - os instrumentos particulares forem antedatados, ou pós-datados.

Ocorre, entretanto, que o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 370, na qual firmou a orientação no sentido de que, caso apresentada a cártula antes da data combinada, restará configurado dano extrapatrimonial.²³

Por tal razão é que o professor Marco Aurélio Grecco, ao invocar novamente a doutrina de Descombes com base no Castorfades, assevera que:

Convivem na produção do ordenamento jurídico dois Poderes: (i) Poder Constituinte, aquele que produz a norma ou contrato a partir da sua disciplina construída com base no texto escrito (Constituição, leis, processos formalmente disciplinados); (ii) Poder Instituinte (arraigado na ideia de instituição dos franceses), que é um poder exercido pela própria sociedade.

Os dois poderes convivem, não um sobre o outro, e, ao mesmo tempo, fazem com que o ordenamento positivo seja produzido. O cheque pré-datado, por exemplo, não foi produto do Poder Constituinte. Foi produto do Poder Instituinte e, na hora que tem um desdobramento do Poder Instituinte (apresentação antes do prazo), vem o Constituinte e garante ou protege. Hipótese real no Brasil de convívio, de interação. O Poder Instituinte está ligado a costumes, a hábitos, à linguagem. O ordenamento positivo é uma floresta. O Poder Constituinte é o que produz as árvores da floresta. O Poder Instituinte é o que produz as formigas, os passarinhos, as vespas, os fungos etc²⁴.

Tais aspectos demonstram que, a rigor, o Direito não é só produzido pelos órgãos estatais. Muitas vezes é visto como um resultado da cultura, da linguagem, dos costumes, de escolhas voluntárias, sejam elas individuais ou coletivas, e, sobretudo, como um produto da necessidade, tendo em vista as exigências humanas ao longo da sua evolução.

Além disso, evidencia quão dificultosa é a tarefa de criação de um modelo jurídico que esteja em sintonia com a realidade e o dinamismo da vida em sociedade, cuja insuficiência e superação em dado momento histórico exigem a formulação de ajustes, ou, quando não, impõem a substituição do modelo jurídico.

²³ Súmula 370. Caracteriza dano moral a apresentação antecipada de cheque pré-datado.

²⁴ GRECCO, Marco Aurélio. **Aula Especial Marco Aurélio Grecco PPGD**. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RnqwDdLd4i4>. Acesso em: 01 set 2025.

Assim deu-se a evolução do Direito de Insolvência. O modelo jurídico tornou-se deficiente diante da transformação das relações econômicas e da complexidade das crises das empresas, de sorte que a norma precisou ser modernizada, como se verá à frente

3 O DIREITO POSITIVO E O MODELO JURÍDICO DO SISTEMA DE INSOLVÊNCIA NO BRASIL

O Código Comercial Brasileiro de 1850²⁵ foi inspirado na legislação francesa²⁶ e organizou o instituto da falência no direito brasileiro em sua “Parte Terceira”.

Em tal ordenamento, cabia ao comerciante (ou, para usar terminologia atual, empresário), após cessar seus pagamentos, apresentar, no prazo de três dias, uma declaração perante a Secretaria do Tribunal do Comércio informando as causas da quebra, com a juntada de documentos (art. 805). A falência também poderia ser requerida por um ou mais credores do falido, após a cessação dos pagamentos, ou decretada de ofício pelo Tribunal do Comércio caso a insolvência do comerciante fosse notória (art. 806).

Havia, ainda, a moratória (também chamada de quebra casual - art. 799), aplicada aos casos em que o comerciante comprovasse que a cessação dos pagamentos decorreu de acidentes extraordinários ou de força maior. Nesta modalidade, o comerciante tinha o prazo de 03 (três) anos para o pagamento das dívidas.

Logo após o regramento de 1850, foi promulgado o Decreto nº 917, em 24 de outubro de 1890, ocasião em que não mais se falava em “cessação de pagamentos”, mas sim em impontualidade no pagamento de obrigação líquida e certa na data do vencimento²⁷.

O devedor poderia evitar a falência se obtivesse a moratória, a concordata preventiva ou a homologação de acordo extrajudicial realizado com credores que representassem 75% (setenta e cinco por cento) do passivo.

²⁵ Lei 556, de 25 de junho de 1850. Até a edição do Código Comercial, as legislações em vigor no Direito Brasileiro eram as leis de Portugal, que previam, a princípio, a pena de prisão ao devedor que não tivesse bens suficientes para saldar suas dívidas.

²⁶ O *Code de Commerce* francês de 1807 influenciou o direito falimentar em diversos países europeus, tendo sido adotado na Espanha (*Código Comercial Espanhol* de 1829), em Portugal (*Código Comercial Português* 1833), na Holanda (*Código de Comércio Holandês* de 1838), entre outros, como o Brasil.

²⁷ “Art. 1º - O comerciante, sob firma individual ou social, que, sem relevante razão de direito (art. 8), deixa de pagar no vencimento qualquer obrigação mercantil líquida e certa (art. 2), entende-se fallido.”

Com a Segunda Guerra Mundial e o Estado Novo no Brasil foi preciso ajustar a legislação falimentar à nova ordem vigente. Uma comissão de juristas foi encarregada da elaboração de um novo projeto²⁸, tendo sido, posteriormente, promulgado o Decreto-Lei ° 7.661, de 21 de junho de 1945.

O novo diploma legal previu dois instrumentos para a insolvência: a falência e a concordata. A quebra poderia ser decretada pela impontualidade no pagamento de obrigação líquida e certa na data do vencimento (art. 1º), ou pela prática de atos falimentares (art. 2º).

A concordata, por sua vez, alcançou um caráter eminentemente processual, eis que concedida ao devedor que preenchesse os requisitos legais, afastando a participação dos credores, o que permitia a sobrevivência de empresas absolutamente inviáveis.

Em que pese isso retratar um cenário de proteção do devedor, tratava-se de uma preservação empresarial apenas em tese, já que, para além do deságio²⁹ previsto, nenhum outro real mecanismo para superação da crise havia sido criado pelo legislador.

Assim,

[...] atendidos os pressupostos legais e formais, os juízes, geralmente complacentes, estão dispostos a fazer vista grossa sobre os desmandos econômicos e financeiros evidentes, para conceder logo a concordata. A falência constitui uma solução tão ruinosa para os credores que, no mais das vezes, esses optam pela esperança, raramente realizada, de receber migalhas de seus créditos.³⁰

²⁸ Entre eles os doutores Philadelpho Azevedo (ministro do STF), Hahnemann Guimarães (consultor-geral da República), o advogado Luiz Lopes Coelho e os professores Noé de Azevedo, Joaquim Mendes de Almeida e Silvio Marcondes, da Faculdade de Direito de São Paulo, os quais incorporaram diversas proposições de um projeto anteriormente elaborado por Trajano de Miranda Valverde.

²⁹ Entendido tanto como redução do valor da dívida quanto como seu parcelamento, eis que, financeiramente, nada mais é do que deságio.

³⁰ REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito falimentar**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 2, p. 253.

Passados quase 50 (cinquenta) anos da entrada em vigor do Decreto-Lei 7.661/1945, viu-se que uma nova reforma legislativa se tornava necessária.

Diante disso, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei nº 4.376, de 1993, durante o governo do Presidente Itamar Franco, perante a Câmara dos Deputados. Depois de 484 emendas e 5 substitutivos apresentados durante seus dez anos de tramitação, a matéria foi votada e aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, na sessão deliberativa de 15 de outubro de 2003.

Aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto seguiu para o Senado Federal, sob numeração PLC nº 71, de 2003, e relatoria do Senador Ramez Tebet, recebendo 142 emendas em apenas 07 (sete) meses de tramitação.

Como restou consignado no parecer do relator do projeto na Câmara dos Deputados, Osvaldo Biolchi, fazia-se necessário reformular a legislação falimentar brasileira em razão do próprio momento pelo qual passava o Brasil, com a previsão de baixos índices de crescimento e a progressiva desaceleração da economia³¹.

Justamente nessa linha que o legislador brasileiro acompanhou tendências mundiais³² para renovação das normas relativas ao direito da empresa em crise.

Nas palavras de Francisco Satiro:

No final dos anos 90, o trabalho de compilação das boas práticas de tratamento de créditos em situação de crise pelo Banco Mundial consagrou globalmente a noção de que uma empresa pode ter valor maior em atividade do que liquidada, situação na qual interessaria a credores, devedores e a terceiros a ela ligados (trabalhadores, fornecedores, comunidade, etc.) acordar as condições de continuidade que garantissem sua preservação com a maximização do seu valor. Duas conclusões dos grupos de trabalho acima merecem destaque: (i) a necessidade de se criar mecanismos alternativos à liquidação para que se possibilitasse a preservação do sobrevalor da empresa em atividade (going concern), no interesse de todos aqueles com ela envolvidos (não só do devedor); e (ii) a

³¹ BRASIL. Poder Legislativo. ***Apresentação do Projeto de Lei nº 4376/1993***. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22FEV1994.pdf#page=44>>. Acesso em: 04 jun. 2025.

³² Ver “Principles for Effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes”, versão original de 2001, e versão atual publicada em 2021, disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/391341619072648570/pdf/Principles-for-Effective-Insolvency-and-Creditor-and-Debtor-Regimes.pdf>>

conclusão de que as soluções de mercado seriam sempre mais eficientes do que as impostas, quer pela Administração, quer pelo Judiciário, pelo que deveriam ser estimuladas as negociações entre devedor e credores como meio de superação da crise empresarial. A vetusta concordata não atendia a nenhum dos dois.³³

A ideia de recuperação empresarial passou a ser preservar os benefícios econômicos e sociais que decorrem da manutenção da atividade empresarial saudável e viável, o que pode ser facilmente notado no parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, elaborado por ocasião da tramitação do PLC 71 de 2003

(...) A realidade sobre a qual se debruçou Trajano de Miranda Valverde para erigir esse verdadeiro monumento do direito pátrio, que é a Lei de Falências de 1945, não mais existe. Como toda obra humana, a Lei de Falências é histórica, tem lugar em um tempo específico e deve ter sua funcionalidade constantemente avaliada à luz da realidade presente. Tomar outra posição é enveredar pelo caminho do dogmatismo. A modernização das práticas empresariais e as alterações institucionais que moldaram essa nova concepção de economia fizeram necessário adequar o regime falimentar brasileiro à nova realidade.

Nesse sentido, nosso trabalho pautou-se não apenas pelo objetivo de aumento da eficiência econômica – que a lei sempre deve propiciar e incentivar – mas, principalmente, pela missão de dar conteúdo social à legislação. O novo regime falimentar não pode jamais se transformar em bunker das instituições financeiras. Pelo contrário, o novo regime falimentar deve ser capaz de permitir a eficiência econômica em ambiente de respeito ao direito dos mais fracos.

É nessa perspectiva que o projeto traz como grande novidade instrumentos, hoje inexistentes, que permitirão às empresas recuperáveis a superação de conjunturas adversas. Pode haver objetivo mais favorável aos trabalhadores do que esse? O que se pretende é dar condições às empresas viáveis de se manterem ativas. É claro que, muitas vezes, serão necessárias profundas reorganizações administrativas. Mas o importante é que os trabalhadores não sejam vitimados pelo efeito social mais deletério das falências: o desemprego que decorre da desintegração pura e simples de empresas falidas. (...) ³⁴

A preservação da empresa passou, pois, a ser o cerne da nova legislação, o que foi inclusive, positivado³⁵.

³³ SOUZA JÚNIOR, Francisco Satiro de. *"Agro é pop": a questão da recuperação judicial do produtor rural individual e seus efeitos sobre as obrigações do devedor*. Liber amicorum Teresa Ancona Lopez: estudos sobre responsabilidade civil. Tradução. São Paulo: Almedina, 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3675592. Acesso em: 04 jun. 2025.

³⁴ BRASIL. Poder Legislativo. **Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal referente ao PLC nº 71/2003**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3499286&ts=1744378419584&disposition=inlin> ne. Acesso em: 04 jun. 2025.

³⁵ Veja-se: "Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos

Além disso, a mudança legislativa brasileira teve grande inspiração no *Bankruptcy Code* estadunidense de 1978, especialmente em seu *Chapter 11*, que trata extensivamente da reorganização de empresas em crise.

Entre os alicerces transportados do *Chapter 11* para o atual sistema brasileiro vigente, podemos ressaltar o impedimento do exercício individual de direito por credores que viessem a prejudicar o interesse coletivo, o que representou uma superação da relação pendular credor-devedor, focando a atenção para a reorganização de sociedades empresárias viáveis, eixo adequado e coerente com todos os interesses envolvidos³⁶.

Diante desse cenário, após 12 (doze) anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei 11.101 foi promulgada em 09 de fevereiro de 2005, sendo considerada inovadora pela doutrina.

Sheila Christina Neder Cerezetti afirmou que “pela primeira vez o direito positivo nacional conhece mecanismos especificamente criados para viabilizar a superação da crise empresarial, afastando-se de institutos como a concordata e a moratória”³⁷.

Todavia, com as constantes mudanças das relações econômicas, comerciais e financeiras, aliadas à crise econômica ocorrida nos anos de 2015 e 2016, quando o PIB brasileiro encolheu praticamente 7% (sete por cento), o que configurou uma das piores recessões da história³⁸, novos anseios por mudanças no sistema inaugurado pela Lei 11.101/2005 contribuíram para a apresentação do Projeto de Lei

trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.”

³⁶ SCALZILLI, João Pedro; SPINELLI, Luis Felipe; TELLECHEA, Rodrigo. **Recuperação de empresas e falência: teoria e prática na Lei 11.101/2005**. São Paulo: Almedina, 2018, p. 112-113.

³⁷ CEREZETTI, Sheila Christina Neder. **A recuperação judicial de sociedades por ações: o princípio da preservação da empresa na lei de recuperação e falência**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 79.

³⁸ G1, Portal de Notícias. **PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>> Acesso em: 09 jun. 2025.

10.220, no ano de 2018, o qual - conforme justificativa - era pautado por cinco princípios:

Os cinco princípios norteadores para alterações propostas nas Leis 11.101/2005 e 10.522/2002 foram os seguintes:

i) preservação da empresa: em razão de sua função social, a atividade economicamente viável deve ser preservada sempre que possível, pois gera riqueza, cria emprego e renda e contribui para o desenvolvimento econômico. Este princípio, entretanto, não deve ser confundido com a preservação - a qualquer custo - do patrimônio do empresário ou da empresa ineficiente;

ii) fomento ao crédito: o sistema legal dos países da América Latina – Brasil inclusive – apresenta um histórico de pouca proteção ao credor, o que gera uma baixa expectativa de recuperação de crédito, impactando negativamente esse mercado por meio da elevação do custo de capital. A correlação entre a melhoria do direito dos credores e o aumento do crédito é demonstrada na literatura empírica sobre o tema. Uma consequência prática desse princípio é que o credor não deve ficar, na recuperação judicial, em situação pior do que estaria no regime de falência. Garantir ex-ante boas condições de oferta de crédito amplia a oferta de financiamentos e reduz seu custo;

iii) incentivo à aplicação produtiva dos recursos econômicos, ao empreendedorismo e ao rápido recomeço (fresh start): célere liquidação dos ativos da empresa ineficiente, permitindo a aplicação mais produtiva dos recursos, aposta na reabilitação de empresas viáveis, remoção de barreiras legais para que empresários falidos - que não tenham cometido crimes - possam retornar ao mercado após o encerramento da falência;

iv) instituição de mecanismos legais que evitem um indesejável comportamento estratégico dos participantes da recuperação judicial/extrajudicial/falência que redundem em prejuízo social, tais como: proposição pelos devedores de plano de recuperação judicial deslocados da realidade da empresa (em detrimento dos credores), prolongamento da recuperação judicial apenas com fins de postergar pagamento de tributos ou dilapidar patrimônio da empresa etc.

v) melhoria do arcabouço institucional incluindo a supressão de procedimentos desnecessários, o uso intensivo dos meios eletrônicos de comunicação, a maior profissionalização do administrador judicial e a especialização dos juízes de direito encarregados dos processos.³⁹

O Projeto de Lei 10.220/2018 foi apensado ao já existente 6229/2005⁴⁰, igualmente a diversas outras propostas de reformas esparsas, que visavam a

³⁹ Brasil. Poder Legislativo. **Apresentação do Projeto de Lei nº 10.220/2018**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1658833&filename=Tramitacao-PL%2010220/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1658833&filename=Tramita%20cao-PL%2010220/2018). Acesso em: 04 jun. 2025.

⁴⁰ O Projeto de Lei 6229/2005, proposto perante a Câmara dos Deputados, pretendia - inicialmente - a suspensão das execuções fiscais e a inserção dos créditos tributários no quadro-geral de credores concursais das empresas em recuperação empresarial, bem como a supressão dos artigos 49, 57 e 68.

alteração da Lei 11.101/2005, e, após tramitação legislativa, entrou em vigor em 23 de janeiro de 2021, sob o número 14.112/2020.

Embora não tenhamos tido uma nova lei de falência e recuperação empresarial, a edição da Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020, trouxe mudanças profundas no sistema de insolvência empresarial brasileiro, incorporando, inclusive, vários aspectos da Diretiva 1023/2019 do Parlamento Europeu.

Ressalte-se, a preservação dos benefícios econômicos e sociais decorrentes da atividade empresarial passou a ser o objetivo comum de todos os mecanismos do sistema de insolvência tupiniquim.

No caso da falência, por exemplo, foi introduzido o §2º ao artigo 75⁴¹, o qual estabeleceu tal objetivo a ser alcançado mediante rápida realocação dos ativos da massa falida. O legislador pretendeu agilizar a substituição de uma atividade inviável por outra viável, preenchendo determinado espaço de mercado de forma econômica e socialmente úteis, gerando empregos, serviços, produtos, tributos etc., por meio da célere realocação dos bens, tudo com o fito de posterior pagamento dos credores com o resultado.

Isso porque, além dos bens não alcançarem os objetivos normativos enquanto estiverem vinculados às massas falidas, não raro, acabam ocasionando inúmeros prejuízos, os quais podem ser econômicos para os credores, decorrentes da deterioração do bem ou da incidência de créditos extraconcursais (ex. despesa condominial), urbanísticos (ex. invasões), ou até mesmo se tornarem palco de crimes e focos de doenças (prejuízos para a segurança e saúde públicas, respectivamente).

Entre outras coisas, o legislador previu para tanto a alienação antecipada de bens, estabelecendo o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o administrador efetuar a venda do ativo arrecadado, conforme disposto no artigo 22, inciso III,

⁴¹ Vide: “Art. 75 (...)”

§ 2º A falência é mecanismo de preservação de benefícios econômicos e sociais decorrentes da atividade empresarial, por meio da liquidação imediata do devedor e da rápida realocação útil de ativos na economia.”

alínea 'j', da LREF⁴². Além disso, retirou maiores formalismos que atravancavam a alienação de bens, tais como o preço vil como fator impeditivo da arrematação, bem como exigiu a necessidade de oferta firme de compra e caução para a impugnação sobre o valor de venda do bem⁴³.

Outrossim, a mediação antecedente⁴⁴ integra o sistema de pré-insolvência adotado na França e no Reino Unido, desde os anos de 1985 e 2000, respectivamente, assim como pela União Europeia, a qual, por meio de suas Diretivas, obrigou os países que a integram a criarem o instituto. Embora bastante tempo depois, o Brasil se alinhou às legislações mais modernas e está inserto no rol de boas práticas para superação de crises sugeridas pelo Banco Mundial, o qual preconiza que os países devem aperfeiçoar o seu sistema de enfrentamento de crises empresariais, criando um sistema de pré-insolvência, caso não o possuam, ou ampliando-o.

Constitui, portanto, ferramenta do sistema de insolvência que confere um tratamento precoce à crise da empresa. Basta situação de dificuldade financeira para o devedor poder negociar com os credores junto ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) do tribunal competente ou da câmara especializada⁴⁵, sem perder o direito ao crédito, com menos custo e dano de imagem inerentes às recuperações judiciais, evitando-as.

⁴² "j) proceder à venda de todos os bens da massa falida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data da juntada do auto de arrecadação, sob pena de destituição, salvo por impossibilidade fundamentada, reconhecida por decisão judicial".

⁴³ Vide artigos 142, §2º-A, inciso V, e art. 143, §1º, da LREF.

⁴⁴ Vide: "Art. 20-B. Serão admitidas conciliações e mediações antecedentes ou incidentais aos processos de recuperação judicial, notadamente:
(...)

IV - na hipótese de negociação de dívidas e respectivas formas de pagamento entre a empresa em dificuldade e seus credores, em caráter antecedente ao ajuizamento de pedido de recuperação judicial."

⁴⁵ Vide: "Art. 20-B (...)

§ 1º Na hipótese prevista no inciso IV do caput deste artigo, será facultado às empresas em dificuldade que preencham os requisitos legais para requerer recuperação judicial obter tutela de urgência cautelar, nos termos do [art. 305 e seguintes da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 \(Código de Processo Civil\)](#), a fim de que sejam suspensas as execuções contra elas propostas pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, para tentativa de composição com seus credores, em procedimento de mediação ou conciliação já instaurado perante o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) do tribunal competente ou da câmara especializada, observados, no que couber, os [arts. 16 e 17 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015](#)."

A par disso, não congestionaria o Poder Judiciário, já que a intervenção judicial é mínima, presente apenas na concessão da tutela de urgência e, sobrevivendo sucesso na mediação, na homologação do acordo. Isso sem perder de vista o interesse do credor, o qual permanece preservado em caso de pedido de soerguimento da empresa efetuado no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, na medida em que será inserido no plano recuperacional pelo valor originário do crédito, deduzido o montante eventualmente pago ⁴⁶.

Tal aspecto altera toda a lógica do sistema de insolvência. Porém, exige uma mudança de mentalidade dos empresários, porquanto agora possuem um instrumento para superar a dificuldade financeira sem precisarem da recuperação judicial, bem como dos operadores do direito. No caso da advocacia, abre um amplo mercado de trabalho na solução consensual de conflitos cada vez mais incentivada. Além de o Conselho Nacional de Justiça editar a Recomendação 71, de 05 de agosto de 2020, como forma de incentivo à autocomposição empresarial, orientando os Tribunais Estaduais a criarem Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, atualmente, existe uma Seção inteira na norma de regência da matéria cuidando da mediação (Seção II-A). Como certa feita disse o Ministro Luís Roberto Barroso, “o advogado do futuro não é aquele que propõe uma boa demanda, mas sim aquele que a evita” ⁴⁷.

Na verdade, o ideal seria que o Poder Judiciário fosse o meio alternativo de resolução de conflitos. Não obstante pareça ser um sonho distante e inatingível, ainda mais diante da litigiosidade cultural arraigada no Brasil, não pode ser olvidado e desdenhado. Como bem disse Eduardo Galeano, “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o

⁴⁶ Vide: “Art. 20-C. O acordo obtido por meio de conciliação ou de mediação com fundamento nesta Seção deverá ser homologado pelo juiz competente conforme o disposto no art. 3º desta Lei. Parágrafo único. Requerida a recuperação judicial ou extrajudicial em até 360 (trezentos e sessenta) dias contados do acordo firmado durante o período da conciliação ou de mediação pré-processual, o credor terá reconstituídos seus direitos e garantias nas condições originalmente contratadas, deduzidos os valores eventualmente pagos e ressalvados os atos validamente praticados no âmbito dos procedimentos previstos nesta Seção.”

⁴⁷ BARROSO, Luis Roberto, citado por Brenno Grillo. **Advocacia deverá evitar demandas, não propô-las, afirma ministro Barroso**. Portal Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-12/advocacia-devera-evitar-demandas-nao-propô-las-barroso/> Acesso em: 10 jun. 2025.

horizonte corre dez passos. Por mais que caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”.⁴⁸

Nesse contexto, todo o tratamento precoce foi concebido como forma de evitar o ingresso da empresa em uma situação de crise financeira, a fim de que possa continuar gerando todos os benefícios sociais e econômicos decorrentes da atividade empresarial, o que, repise-se, constitui o objetivo do atual sistema de insolvência também no instituto da mediação antecedente.

O mesmo ocorre em relação ao mecanismo da recuperação judicial, diferenciando-se apenas porque a crise financeira já existe e o empresário não consegue encontrar a solução para superá-la. Se nada for feito, deixará de existir uma atividade útil e necessária, geradora de benefícios econômicos e sociais.

No ponto, é interessante observar que, no Direito positivo brasileiro, o soerguimento da empresa apenas combinava deságio com prazo, concedendo maior desconto se o pagamento ocorresse em menor tempo. Vale dizer, um desconto progressivo tanto maior quanto menor fosse o período para o adimplemento (Dec. Lei 7.661/45, art. 156, §1º, I e II).

Todavia, esse modelo se mostrou insuficiente para solucionar de forma adequada as crises das empresas, pois era impositivo, com formas e tempo de pagamento previamente estabelecidas pelo legislador, desconsiderando qualquer manifestação de vontade do credor, a não ser a de aceitar ou não o quanto previsto na norma genérica e abstrata. Daí porque evoluímos para um modelo contemporâneo, inspirado no *Bankruptcy Code* estadunidense, notadamente em seu *Chapter 11*, o qual preconiza que uma crise é diferente da outra e, destarte, deve ser adotada a melhor solução para aquela crise.

No modelo estadunidense, prevaleceu a orientação legislativa de que a melhor solução deve ser verificada sob o ponto de vista dos credores. Desse modo, a devedora somente terá direito à recuperação judicial se demonstrar que a

⁴⁸ BIRRI, Fernando, citado por Eduardo Galeano in ‘Las palabras andantes?’, publicado por Siglo XXI, 1994.

manutenção da atividade empresarial proporcionará que os credores recebam mais do que se houver a liquidação. Do contrário, não haverá direito ao soerguimento. Já no Brasil, em consonância com o viés constitucional, preponderou os valores sociais em detrimento do interesse individual, também defendido por Elizabeth Warren nos Estados Unidos⁴⁹, motivo pelo qual foi introduzido o artigo 47 na Lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005.

Em qualquer das hipóteses, é necessário que credores e devedores dialoguem, negociem, a fim de que, considerando as peculiaridades e especificidades do caso concreto, encontrem a melhor solução para superar a crise de acordo com o interesse preponderante em cada um dos países mencionados.

Para criar um ambiente propício ao diálogo e negociação, os americanos entenderam ser imprescindível duas características: (i) a neutralização dos credores que pretendiam ficar fora da negociação mediante a suspensão das execuções que possuem contra o devedor; (ii) prevalência da vontade da maioria em detrimento do interesse individual do credor.

O Brasil incorporou essa sistemática e, por isso, a teor do disposto no artigo 6º, incisos I, II e III, e §4º, da Lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, estabeleceu a suspensão do interstício prescricional das obrigações do devedor e das execuções, bem como de medidas constritivas contra o patrimônio dele, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis por até igual período ⁵⁰.

⁴⁹ Conferir: *Bankruptcy policy*. University of Chicago Law Review. v. 54. Issue 3, Article 1, 1987. Veja-se, ainda, *Bankruptcy policymaking in an Imperfect World*, disponível em “https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mlr/article/3192&path_info=uc.pdf”.

⁵⁰ Vide: “Art. 6º A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implica:

I - suspensão do curso da prescrição das obrigações do devedor sujeitas ao regime desta Lei;
II - suspensão das execuções ajuizadas contra o devedor, inclusive daquelas dos credores particulares do sócio solidário, relativas a créditos ou obrigações sujeitos à recuperação judicial ou à falência;
III - proibição de qualquer forma de retenção, arresto, penhora, sequestro, busca e apreensão e constrição judicial ou extrajudicial sobre os bens do devedor, oriunda de demandas judiciais ou extrajudiciais cujos créditos ou obrigações sujeitem-se à recuperação judicial ou à falência.
(...)

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

Contudo, diferentemente do modelo estadunidense, desde o início, foram excluídos dois dos maiores credores das empresas, quais sejam, as instituições financeiras, notadamente nos casos de contratos de alienação fiduciária e arrendamento mercantil, e as Fazendas Públicas (real objeto do presente trabalho). Com isso, um dos pilares que sustenta todo o sistema de insolvência, objetivando neutralizar a atuação de credores “hold out” para alcançar um ambiente adequado e obter a melhor solução coletiva, restou combalido e esmaecido.

Essa situação representa vício de origem, problema estrutural grave, do qual decorrem inúmeros outros e que impedem o funcionamento harmônico, coerente e eficiente do sistema de insolvência.

Exemplificadamente, permite ao credor com garantia fiduciária continuar avançando nas execuções individuais com medidas constritivas em detrimento de todos os demais que estão sujeitos aos efeitos da recuperação judicial, impedindo, assim, que a negociação coletiva alcance o melhor resultado comum.

Bem por isso é que o legislador, desde a deflagração da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, por força do artigo 49, §3º, parte final⁵¹, tentou consertar o sistema: de um lado, retirou o credor com garantia fiduciária da recuperação judicial, mas, de outro, impediu que os ativos essenciais da devedora - ou seja, aqueles sem os quais ela não consegue prosseguir com a atividade empresarial - fossem dela retirados durante o período de negociação.

É preciso que se tenha em mente que nem sempre a soma das melhores soluções individuais irá ocasionar a melhor solução coletiva. Ao revés, o

⁵¹ Art. 49. (...)

§ 3º Tratando-se de credor titular da posição de proprietário fiduciário de bens móveis ou imóveis, de arrendador mercantil, de proprietário ou promitente vendedor de imóvel cujos respectivos contratos contenham cláusula de irrevogabilidade ou irretratabilidade, inclusive em incorporações imobiliárias, ou de proprietário em contrato de venda com reserva de domínio, seu crédito não se submeterá aos efeitos da recuperação judicial e prevalecerão os direitos de propriedade sobre a coisa e as condições contratuais, observada a legislação respectiva, não se permitindo, contudo, durante o prazo de suspensão a que se refere o § 4º do art. 6º desta Lei, a venda ou a retirada do estabelecimento do devedor dos bens de capital essenciais a sua atividade empresarial.

comportamento resistente de um credor pode colocar a perder a melhor solução coletiva.

4 A EXCLUSÃO DO CRÉDITO FISCAL E A INSUFICIÊNCIA DE JUSTIFICATIVA

A redação original do Projeto de Lei 4376/1993⁵² não continha disposições que excluíssem os créditos fiscais do procedimento de reorganização econômica.

Entretanto, após a proposição e análise de diversas emendas ao texto, os créditos fiscais foram retirados do procedimento da recuperação judicial em dia 15 de outubro de 2003⁵³, após reunião com equipe do Poder Executivo⁵⁴.

A exclusão dos créditos fiscais do procedimento de recuperação judicial foi mantida durante a tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal⁵⁵. A Lei 11.101 foi aprovada no Plenário em 06 de julho de 2004 e sancionada em 09 de fevereiro de 2005.

Assim, é fácil perceber que os créditos fiscais foram excluídos da recuperação judicial sem qualquer justificativa formal e expressa, mas apenas com a informação de que decorreram de “ponderações técnicas” realizadas em reuniões com o Poder Executivo.

No entanto, poucos meses depois, precisamente em 23 de novembro de 2005, foi apresentado o Projeto de Lei 6.229 para alterar o “§ 7º do art. 6º da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que 'Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária', para submeter todos os créditos tributários à recuperação judicial.”⁵⁶, nos seguintes termos:

§ 7º As execuções de natureza fiscal ficam suspensas a partir do deferimento da recuperação judicial, estando sujeitos à recuperação judicial

⁵² Brasil. Poder Legislativo. ***Apresentação do Projeto de Lei nº 4376/1993***. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22FEV1994.pdf#page=44>. Acesso em: 04 jun. 2025.

⁵³ A retirada ocorreu no mesmo dia da aprovação do projeto no Plenário da Câmara dos Deputados, conforme mencionado no capítulo anterior.

⁵⁴ BRASIL. Poder Legislativo. ***Apresentação de Reformulação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4376/1993***. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=259081&filename=Tramitacao-PL%204376/1993. Acesso em: 06 jun. 2025.

⁵⁵ Sob numeração PLC 71/2003.

⁵⁶ BRASIL. Poder Legislativo. ***Apresentação do Projeto de Lei nº 6229/2005***. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=358309&filename=Tramitacao-PL%206229/2005. Acesso em: 06 jun. 2025.

todos os créditos tributários existentes na data do pedido, ainda que não vencidos. (N.R.)⁵⁷

Tal proposta foi retirada durante a tramitação legislativa, entre outras coisas, sob a justificativa (i) de renúncia fiscal, (ii) da necessidade de diversos ajustes na norma de regência da matéria decorrentes da inclusão de nova classe e (iii) da exigência de edição de lei complementar.

Ocorre, entretanto, que tais justificativas não se sustentam.

4.1 Renúncia Fiscal

A própria Procuradoria-Geral Fazenda Nacional emitiu parecer informando a ausência de impacto fiscal na adoção de descontos aos créditos fiscais de empresas em recuperação judicial, na medida em que já constavam como créditos excluídos do ativo da União:

(...) Portanto, para fins contábeis, os débitos inscritos de devedores em recuperação judicial são considerados ativos contingentes, ou seja, parcela de valor da dívida ativa da União que perdeu a capacidade de gerar benefícios econômicos futuros. Conforme a referida portaria, houve seu desconhecimento do Balanço Geral da União, permanecendo em conta de controle até sua extinção ou reclassificação.

Como se referem a créditos já excluídos do ativo da União, os descontos propostos neste anteprojeto de lei não afetam as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, enquadrando-se, s.m.j., na hipótese do inciso I do art. 14 da LRF. (...) ⁵⁸

Para além disso, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional informou que os descontos oferecidos a título de parcelamento eram atrativos, sendo possível verificar a total ausência de impacto fiscal e evidenciando o interesse público nesse cenário:

(...) O desconto oferecido, de 50% sobre o total da dívida, e o prazo de até 96 meses, que pode ser ampliado em 20% para micro e pequenas empresas, são bastante atrativos, visto que o mercado privado oferece, em média, descontos de 35% para negociações à vista. Como não haverá desconto sobre o principal, as parcelas acessórias serão reduzidas em patamar superior a 70%. Com isso, espera-se que haja um genuíno interesse na transação em questão e em sua manutenção por parte dos devedores em recuperação judicial. (...).

⁵⁷ Idem 20

⁵⁸ BRASIL. Poder Legislativo. **Parecer do Projeto de Lei nº 6229/2005**. Disponível em: file:///C:/Users/PJES/Downloads/Tramitacao-PL-6229-2005%20(1).pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

4.2 Necessidade de ajustes na norma

Inexiste qualquer fundamento concreto, de forma objetiva e clara, a respeito de dificuldades de ajustes na inclusão do Fisco na recuperação judicial, bastando que o legislador defina a classe em que será inserido e a forma de votação, se por cabeça ou valor do crédito. Também não há como acolher o argumento da possível “rejeição em massa de planos”, na medida em que se trata de mera conjectura desprovida de qualquer indicativo fático ou jurídico.

Ainda que assim não fosse, eventual rejeição do plano recuperacional deve ser analisada no caso concreto, a fim de verificar eventual abuso do direito de voto, tal como já é realizado em relação aos demais credores. Bem por isso é que, segundo orientação jurisprudencial do Colendo Superior Tribunal de Justiça,

visando evitar eventual abuso do direito de voto, justamente no momento de superação de crise, é que deve agir o magistrado com sensibilidade na verificação dos requisitos do cram down, preferindo um exame pautado pelo princípio da preservação da empresa, optando, muitas vezes, pela sua flexibilização, especialmente quando somente um credor domina a deliberação de forma absoluta, sobrepondo-se àquilo que parece ser o interesse da comunhão de credores⁵⁹.

4.3 Exigência de lei complementar

Denomina-se lei complementar em dois sentidos: amplo (material) e estrito (jurídico-positivo). A primeira nomenclatura diz respeito a toda lei que completa uma norma constitucional não auto-executável⁶⁰, ao passo que a segunda diz respeito a leis cuja natureza possuem relação com a Constituição, vinculadas a questões políticas fundamentais, cuja modificação deveria ser mais trabalhosa em razão da relevância do tema.⁶¹

⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.337.989/SP**. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. 4ª Turma, julgado em 08/05/2018.

Também nesse sentido: STJ, Agravo Interno o Recurso Especial nº 1.551.410/SP, Relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, 4ª T, julgado em 29/03/2022, DJe 24/05/2022.

⁶⁰ BACHA, Sérgio Reginaldo. **Constituição Federal. Leis Complementares e Leis Ordinárias. Hierarquia?** Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 55.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 240-243.

A lei complementar tem origem no Direito europeu⁶² e ingressou no sistema brasileiro sob a denominação de “lei orgânica”, sendo prevista pela Constituição de 1891⁶³.

Apesar de não constar nas Constituições de 1937 e 1946, foi reintroduzida no ordenamento jurídico pátrio por meio da Emenda Constitucional nº 04, de 02 de setembro de 1961, já sob denominação de “lei complementar”, inaugurando o quorum qualificado de maioria absoluta para sua aprovação.⁶⁴

A Constituição de 1967, por sua vez, consagrou expressamente a autonomia da lei complementar⁶⁵, seguida pela Constituição de 1988, notadamente no artigo 59 do texto.

Diante disso, tornou-se inadequado denominar lei complementar qualquer norma destinada a integralizar a Constituição (sentido material), somente se admitindo como tal aquela expressamente prevista (sentido jurídico-positivo).

Nesse passo, segundo José Afonso da Silva, “leis complementares da Constituição são leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos e sujeitas à aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional”.⁶⁶

Celso Ribeiro Bastos, por sua vez, entende a lei complementar como

espécie normativa autônoma, expressamente prevista no inciso II do art. 46 da Constituição Federal [Emenda Constitucional nº 1, de 1969], que versa sobre matéria subtraída ao campo de atuação das demais espécies normativas do nosso direito positivo, demandando, para a sua aprovação,

⁶² *Lois organiques*, conforme previsto no art. 115 da Constituição Francesa de 1848.

⁶³ Vide: “Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) 33. decretar as leis e resoluções necessárias ao exercício dos poderes que pertencem à União; 34. decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição;”

⁶⁴ Vide: “Art. 22. Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros.”

⁶⁵ Vide: “Art 49 - O processo legislativo compreende a elaboração de: (...) II - leis complementares à Constituição.”

⁶⁶ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 244.

um quorum especial de maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas que compõem o Congresso Nacional.⁶⁷

Da análise dos conteúdos doutrinários acima transcritos extrai-se que (i) leis complementares são aprovadas pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observado o quórum mínimo para instalação da sessão deliberativa⁶⁸, bem como (ii) são destinadas a tratar matérias expressamente determinadas na Constituição Federal.

A lei ordinária⁶⁹, por sua vez, é a espécie normativa padrão, típica e geral, pois, (i) toda lei a ser editada é ordinária, salvo quando a Constituição exige o contrário, (ii) está expressamente prevista no art. 59, III, da Constituição da República de 1988, e (iii) se dirige a todos indistintamente.⁷⁰

Lei ordinária tem campo material residual definido por exclusão, razão pela qual, nos casos em que a Constituição Federal não exigir expressamente lei complementar, decreto legislativo ou resolução, é permitido que lei ordinária seja editada.⁷¹

Nesse sentido:

1) a Constituição prevê a matéria e determina expressamente sua regulamentação por meio de Lei Ordinária; 2) a Constituição prevê a matéria e utiliza o termo 'lei' para indicar a espécie normativa que irá regulamentá-la; 3) a Constituição prevê a matéria mas não indica qual a espécie que irá regulamentá-la; 4) a Constituição é omissa quanto à matéria, porém sua regulamentação também será via Lei Ordinária.⁷²

⁶⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. **Lei Complementar. Teoria e Comentários**. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva. 1999. p. 17.

⁶⁸ Vide: "Constituição Federal, art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros."

⁶⁹ Existente na ordem jurídica brasileira desde antes da Constituição de 1824. Por exemplo: "Lei de 20 de outubro de 1823. Estabelece provisoriamente a forma que deve ser observada na promulgação dos Decretos da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Brasil". Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/anterioresa1824/lei-40951-20-outubro-1823-574564-publicacaooriginal-97677-pe.html>.

⁷⁰ GUERRA, Sidney; MERÇON, Gustavo. **Direito Constitucional Aplicado à Função Legislativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 229.

⁷¹ BACHA, Sérgio Reginaldo. Op. cit. p. 59.

⁷² GUERRA, Sidney; MERÇON, Gustavo. Op. cit. p. 230.

Outra diferença entre lei complementar e lei ordinária é o quorum para aprovação, eis que aquelas exigem maioria absoluta (art. 69 da Constituição Federal) e estas maioria simples (art. 47 da Constituição Federal).

Estabelecidos, ainda que em linhas gerais, os elementos essenciais para a caracterização de cada espécie normativa tratada (lei complementar e lei ordinária), dar-se-á a questão da existência ou não de hierarquia entre elas, cabendo informar, desde logo, que há 03 (três) posicionamentos distintos na doutrina: (i) alguns defendem a existência de superioridade hierárquica da lei complementares; (ii) outros sustentam a inexistência de superioridade; e (iii) ainda existem os que defendem uma posição intermediária, em que haveria hierarquia apenas em alguns casos.

Os que defendem a hierarquia entre as espécies normativas relatam que as leis complementares encontram-se topograficamente acima das leis ordinárias no art. 59, da Constituição Federal.

Nesse sentido, Geraldo Ataliba aduz que:

é próprio da técnica de elaboração legislativa inserir os mandamentos eventualmente hierarquizados em ordem tal que os superiores precedem os inferiores e vice-versa. Assim, as enumerações em regram começam pelo mais relevante ou importante, em ordem decrescente.⁷³

Da mesma corrente fazem parte os estudiosos José Cretella Júnior, Sérgio Reginaldo Bacha e José Afonso da Silva⁷⁴.

Além disso, o quórum especial e qualificado previsto no artigo 69, da Lei Maior, para a aprovação de lei complementar, também é utilizado para defender a hierarquia normativa, de modo que a exigência de maioria simples para aprovação de lei ordinária a colocaria em posição inferior.

Nesse sentir, José Souto Maior Borges resume o posicionamento de parte da doutrina, que pretende

⁷³ ATALIBA, Geraldo. **Lei Complementar na Constituição**. São Paulo: RT, 1971. p. 29.

⁷⁴ CRETELLA JR., José. **Elementos do Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2000. p. 192; BACHA, Sérgio Reginaldo. Op. cit. p. 105; SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 234.

identificar no quorum especial e qualificado, constitucionalmente previsto para a aprovação da lei complementar, uma característica de eficácia que lhe conferiria superioridade formal com relação a outros atos legislativos, numa posição intermediária entre a Constituição e as leis ordinárias.⁷⁵

Entretanto, em que pese ser posição defendida por numerosos juristas, tais fundamentos não encontram guarida quando vistos sob a ótica do fundamento de validade da norma jurídica de Kelsen, segundo o qual “uma norma jurídica que representa o fundamento de validade de uma outra norma é figurativamente designada como norma superior, por confronto com uma norma que é, em relação a ela, norma inferior”.⁷⁶

Noutras palavras, norma superior em hierarquia normativa é a que dá fundamento de validade a outra inferior hierarquicamente.

Diante disso, indaga Michel Temer: “lei ordinária, por acaso, encontra seu fundamento de validade, seu engate lógico, sua razão de ser, sua fonte geradora, na lei complementar? Absolutamente, não!”⁷⁷, de sorte que, tanto as leis ordinárias, quanto as leis complementares encontram sua validade no texto Constitucional, não havendo falar-se em hierarquia entre as duas espécies normativas.

Ademais disso, caso a discussão se limitasse apenas a posição topográfica do artigo 59, da Constituição Federal, poderia se concluir que as leis ordinárias seriam hierarquicamente superiores às leis delegadas (inciso IV), as medidas provisórias (inciso V), aos decretos legislativos (inciso VI) e as resoluções (inciso VII). Contudo, isso não ocorre.

Moraes ensina que “todas as espécies normativas primárias retiram seu fundamento de validade da própria Constituição Federal, inclusive as próprias Emendas Constitucionais, e nem por isso se diga que estariam no mesmo patamar hierárquico que as demais”.⁷⁸

⁷⁵ BORGES, José Souto Maior. **Lei Complementar Tributária**. São Paulo: RT: EDUC, 1975. p. 36.

⁷⁶ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. Tradução de João Baptista dos Santos. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 215.

⁷⁷ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 146.

⁷⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 699.

Quanto ao quórum qualificado exigido para a aprovação de lei complementar, este é responsável pela existência da norma, sendo apenas requisito formal, sem conferir à lei complementar maior eficácia ou maior hierarquia. Essa inclusive, é a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, em farta messe de julgados⁷⁹.

4.3.1 A desnecessidade de lei complementar para incluir os créditos tributários na recuperação judicial.

Assentadas tais premissas, no sentido de que a reserva de lei complementar decorre de hipóteses expressamente previstas pelo constituinte e da inexistência de hierarquia entre as espécies normativas em apreço, resta verificar se a exclusão dos créditos tributários aos efeitos da recuperação judicial, durante a tramitação legislativa do Projeto de Lei 6.229, sob a justificativa da necessidade de lei complementar, foi ou não correta.

Nesse passo, a Constituição Federal de 1967 dispunha em seu artigo 18, §1º, que *“Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder tributário”*. Por isso, prevalecia a teoria dicotômica, segundo a qual as normas gerais tributárias estariam jungidas e atreladas aos conflitos de competência entre os entes federados e aos limites constitucionais do poder de tributar.

Ao contrário da Constituição Federal anterior, o legislador constituinte de 1988 pareceu acolher a teoria tricotômica, para a qual o estabelecimento de normas gerais ostenta autonomia e independência em relação aos conflitos de competência e limites do poder de tributar, sendo que a exigência de lei complementar em matéria tributária, restou estabelecida no artigo 146, da Constituição Federal de 1988⁸⁰.

⁷⁹ Neste sentido, conferir: AgR no RE 558.780/MG, ED no RE 348.605/SC, ED no AgR no EDv no AgR no RE 516.195/RJ, AgR no AI 645452/SP, AgR no ARE 669074/MG, AgR no RE 527801/SP, AgR no RE 459492/DF e ADI 3194/RS.

⁸⁰ Art. 146. Cabe à lei complementar:

Nenhum outro dispositivo constitucional exige norma complementar ao ponto de obstar, por meio de lei ordinária, a inclusão do Fisco no processo de soerguimento de sociedades empresárias.⁸¹

Assim, para o correto deslinde da questão, insta saber qual o exato alcance da terminologia “normas gerais em matéria de legislação tributária” estabelecida no inciso III do artigo 146 da Carta Política.

Nesse passo, não obstante a nova ordem constitucional, remanesce ainda entendimento doutrinário de escol, no sentido de que o inciso III do artigo em comento não tem autonomia e independência em relação aos dois incisos que lhe antecedem, motivo pelo qual deve ser interpretado sistematicamente. É a posição, por exemplo, de Roque Antonio Carrazza:

(...) o art. 146 da CF, se interpretado sistematicamente, não dá margem a dúvidas: a competência para editar normas gerais em matéria de legislação tributária desautoriza a União a descer ao detalhe, isto é, a ocupar-se com peculiaridades da tributação de cada pessoa política. Entender o assunto de outra forma poderia desconjuntar os princípios federativo, da autonomia municipal e da nomia distrital. Portanto, somos de opinião que a lei complementar em exame só poderá veicular normas gerais em matéria de legislação tributária, as quais ou disporão sobre conflitos de competência, em matéria tributária, ou regularão 'as limitações constitucionais ao poder de

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, inclusive em relação aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156-A, das contribuições sociais previstas no art. 195, I e V, e § 12 e da contribuição a que se refere o art. 239. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

⁸¹ Conferir: Art. 7º, I; Art. 14, § 9º; Art. 18, §§ 2º, 3º e 4º; Art. 21, IV; Art. 22, parágrafo único; Art. 23, parágrafo único; Art. 25, § 3º; Art. 37, XIX; Art. 40, incisos II e III, §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C, 5º, 14, 15, 16, 20 e 22; Art. 41, III; Art. 43, § 1º; Art. 45, § 1º; Art. 59, parágrafo único; Art. 84, XXII; Art. 93; Art. 100, § 15; Art. 121; Art. 128, §§ 4º e 5º; Art. 129, incisos VI e VII; Art. 131; Art. 134, § 1º; Art. 142, § 1º; Art. 146-A; Art. 148; Art. 149-C, §§ 1º e 2º; Art. 153, incisos VII e VIII; Art. 154, I; Art. 155, §1º, incisos III, VII e XII; Art. 156, III e §3º; Art. 156-A, §1º, incisos VIII e XII, §§ 3º, 5º, 6º, 8º, 11 e 13; Art. 156-B, §§ 2º e 8º; Art. 161; Art. 163, parágrafo único; Art. 164-A; Art. 165, §9º; Art. 166, §§ 6º e 11; Art. 167-F, §1º; Art. 168; Art. 169; Art. 184, §3º; Art. 192; Art. 195, V, §11; Art. 198, §3º; Art. 201, §§ 1º, 8º, 10 e 15; Art. 202, §§ 1º, 4º, 5º e 6º; Art. 211, §7º; Art. 225, VIII.

tributar'. (...) Tal conclusão, posto não deflúa naturalmente da mera leitura do invocado art. 146, é a única possível" se levamos em conta, em sua exegese, dentre outros, os precitados princípios (...) as normas gerais em matéria de legislação tributária não criam nenhuma nova situação jurídica: têm natureza declaratória, em sentido absoluto. (...) a lei complementar veiculadora de normas gerais em matéria de legislação tributária, sem suprir a Constituição, nem limitá-la ou retificá-la, pode validamente (porque o sistema jurídico a tanto a autoriza) revestir seu arcabouço com detalhes que escaparam à pena não ao espírito do constituinte⁸².

Esse também o escólio de Paulo de Barros Carvalho, ao aduzir que:

Fique estabelecido que esta oposição não significa reconhecer o primado da Federação e o da autonomia, com ares de uma plenitude que, verdadeiramente, não têm. São conceitos relativos, cuja dimensão de significado há de ser procurada nos limites internos do nosso sistema, e não fora. Entretanto, há de existir um *minimum* semântico sem o qual tais categorias, tão prestigiadas pelo próprio legislador constitucional, ficariam vazias de conteúdo e destituídas de sentido. (...) Qual a compreensão que devemos ter do papel a ser cumprido pelas normas gerais de direito tributário, no novo sistema? O primeiro passo é saber que são as faladas normas de direito tributário. E a resposta vem depressa: são aquelas que dispõem sobre conflitos de competência entre as entidades tributantes e também as que regulam as limitações constitucionais ao poder de tributar. Pronto: o conteúdo está firmado. Quanto mais não seja, indica, denotativamente, o campo material, fixando-lhe limites. E como fica a dicção constitucional, que despendeu tanto verbo para dizer algo bem mais amplo? Perde-se no âmago de rotunda formulação pleonástica, que nada acrescenta. Vejamos. Pode o legislador complementar, invocando a disposição do art. 146, III, definir um tributo e suas espécies? Sim, desde que seja para dispor sobre conflitos de competência. Ser-lhe-á possível mexer no fato gerador, base de cálculo e nos contribuintes de determinado imposto? Novamente sim, no pressuposto de que o faça para dispor sobre conflitos. E quanto à obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários? Igualmente, na condição de satisfazer àquela finalidade primordial⁸³.

De qualquer forma, mesmo que se adote a teoria tricotômica, a nova dicção constitucional não parece despontar como fator impediante do reconhecimento da sujeição dos créditos tributários às Recuperações Judiciais.

Historicamente, o alcance da expressão "normas gerais" sempre foi de difícil constatação e aferição. Na precisa lição de Leandro Paulsen,

As dúvidas que surgem até hoje sobre o que sejam "normas gerais" em matéria tributária justificam-se pela própria origem da expressão, que foi forjada pelas necessidades do pragmatismo legislativo. Senão, vejamos, conforme escrevemos alhures: "Na constituição vigente, é o art.

⁸² CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. Malheiros. 9ª ed. 1997. p. 384-385.

⁸³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. Saraiva. 14ª ed. 2002. p. 207-208.

146, III, que atribui à lei complementar o estabelecimento de normas gerais em matéria de legislação tributária, trazendo, em suas alíneas a, b e c, rol exemplificativo das matérias que deve tratar. (...)... apesar de a Constituição de 1988 ter procurado detalhar o alcance da expressão, enumerando, exemplificativamente, institutos abrangidos pelas normas gerais, até hoje se discute acerca do seu conteúdo, basta ver as últimas edições das obras tradicionais dos mais conceituados tributaristas. O saudoso RUBENS GOMES DE SOUZA, que compôs a Comissão que elaborou o projeto do Código Tributário Nacional, em debates realizados com PAULO DE BARROS CARVALHO e GERALDO ATALIBA após a sua promulgação, publicados sob o título Comentários ao Código Tributário Nacional (Parte Geral), vol. I, Ed. RT, confessou que, quando da encomenda legislativa, em 1954, o que a Comissão tinha por base, para delimitar o trabalho a ser realizado, era a referência, feita pela Constituição de 1946, à competência da União para editar “normas gerais de direito financeiro”. E acrescentou: ‘O primeiro problema com que se defrontou a Comissão, portanto, foi elaborar, ainda que para uso próprio, um conceito de normas gerais.’ Revelou, ainda, **que a introdução da expressão ‘normas gerais’ na Constituição era atribuída ao então Deputado ALIMOAR BALEEIRO, razão porque consultou-o acerca do seu alcance, tendo obtido de Aliomar a declaração de que tal expressão decorreria de um compromisso político, de uma acomodação necessária para a aprovação da atribuição de competência à União para legislar sobre direito tributário, competência essa que pretendia, inicialmente, fosse ampla e sem a limitação contida no conceito de normas gerais, bastando que tivesse a feição de uma lei nacional endereçada ao legislador ordinário das três esferas tributantes. Diante da resistência política, entretanto, ocorreu-lhe introduzir a expressão ‘normas gerais’, o que teve sucesso, mas em termos que o próprio Aliomar não elaborara ou raciocinara politicamente** (p. 4/6). Ressaltou, ainda, RUBENS GOMES DE SOUZA: ‘... a partir dessa política, juridicamente espúria, nós tivemos uma enorme produção bibliográfica, que até hoje a respeito do que sejam normas gerais. Diante da impossibilidade de formular-se, em termos de conceito, uma definição de ‘normas gerais’, decidi então a Comissão analisar cada hipótese que se apresentasse como objeto de legislação, e ao juízo de cada um e da maioria de seus membros, ver se a mesma se encaixava no contexto. Solução obviamente prática, mas sem nenhum valor científico, porquanto a análise, caso por caso, era impossível, desde que não tivesse previamente escolhido um módulo, dentro do qual a análise posterior de cada caso pudesse determinar se ele entrava ou não no módulo. Não era solução alguma. **Era, simplesmente, uma maneira, não de superar uma dificuldade, mas de contorná-la e seguir em frente, porque, caso contrário, nós não teríamos o nosso trabalho e estaríamos discutindo até hoje** (sem grifo no original)⁸⁴.

Por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 556.664, o Ministro Gilmar Mendes deixou assentado que:

Embora pouco se tenha avançado na doutrina no sentido da busca da adequada definição para “normas gerais”, é possível extrair na interpretação dos diversos dispositivos constitucionais que estabeleceram reserva de matéria à disciplina da lei complementar que a esta espécie legislativa foi atribuída a missão de fixar normas com âmbito de eficácia nacional e não apenas federal.

⁸⁴ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003. p. 101-102.

Na realidade, quando a Constituição atribuiu à lei complementar a função de disciplinar apenas em âmbito federal, o fez expressamente.

Ricardo Lobo Torres leciona que normas gerais "são aquelas que estampam os princípios jurídicos de dimensão nacional, constituindo-se objeto de codificação tributária" (in "Tratado de Direito. Constitucional Financeiro e Tributário" - Vol. II - Valores e Princípios Constitucionais Tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 430).

A propósito, o mestre Geraldo Ataliba assentou: "As normas gerais de direito financeiro e tributário são, por definição e pela sistemática constitucional, leis nacionais; leis que não se circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas os transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente". ("Normas Gerais na Constituição - Leis Nacionais, Leis Federais e seu Regime Jurídico". In: Estudos e Pareceres de Direito Tributário - Vol. 3. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1980, p. 15-16)

Se a Constituição não determinou o conceito da norma geral de Direito Tributário, no mínimo fixou-lhe a função: estabelecer preceitos que devam ser seguidos em âmbito nacional, que ultrapassem a competência do Congresso Nacional para ditar o direito positivo federal.

Trata-se de normas com maior espectro, a serem seguidas por todas as esferas políticas com competência tributária de maneira uniforme, seja por direta incidência sobre as relações jurídico-tributárias, seja como fator delimitador da edição da legislação ordinária em matéria fiscal⁸⁵.

A expressão somente demonstra a intenção legislativa de que sejam padronizadas normas genéricas e abstratas, delimitando os lindes e limites de observância obrigatória pelos entes federados, como forma de uniformizar o ordenamento jurídico e evitar eventuais distorções e discriminações nas mais variadas regiões do Brasil, decorrendo, pois, do próprio pacto federativo.

Ao discorrer sobre as normas gerais, Sacha Calmon Navarro Coelho observa que:

a) a edição das normas gerais de direito tributário são veiculados pela União, através do Congresso Nacional mediante leis complementares (Lei Nacional) que serão observados pelas ordens jurídicas parciais da União, dos Estados e dos Municípios, salvo sua inexistência, quando as ordens parciais poderão suprir a lacuna (parágrafo 3º.) até e enquanto não sobrevenha a solicitada lei complementar, a qual, se e quando advinda, paralisa as legislações locais, no que lhe forem contrárias ou incongruentes (parágrafo 4º.);

b) a lei com estado de complementar sobre normas gerais de Direito Tributário, ora em vigor, é o Código Tributário Nacional, no que não contrariar a Constituição de 1988, a teor do artigo 34, parágrafo 5º., do "Ato das Disposições Transitórias"(lex legum habemus);

c) a lei complementar que edita normas gerais é lei de atuação e desdobramento do sistema tributário, fator de unificação e equalização

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 556.664/RS**. Relator: Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. 12 jun. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur1762/false>. Acesso em 12 jun. 2025.

aplicativa do Direito Tributário. Como seria possível existir um Código Tributário Nacional sem o instrumento da lei complementar com império incontrastável sobre as ordens jurídicas parciais da União, dos Estados membros e dos Municípios? ⁸⁶

Sobre as regras gerais contidas no Código Tributário Nacional resume que "são normas sobre como fazer normas, em sede de tributação"⁸⁷.

E, acerca do pacto federativo brasileiro, arremata:

(...) o federalismo brasileiro como talhado na Constituição de 1988 é normativamente centralizado, financeiramente repartido e administrativamente descentralizado. ... No Brasil, ao menos em tema de tributação, o constituinte optou pelo fortalecimento das prerrogativas do poder central. Este fato, por si só, explica porque avultou a área legislativa reservada à lei complementar tributária. A assertiva é comprovável por uma simples leitura do CTN redivivo e do art. 146, 111, da CF, que reforça o centralismo legislativo do poder central, em sede de tributação, além de matérias esparsas ao longo do capítulo tributário, deferidas a lei complementar. Para compreender normas gerais é preciso entender o federalismo brasileiro⁸⁸.

Dessa forma, embora a dicção constitucional “normas gerais em matéria de legislação tributária” seja mais abrangente do que a utilizada pela Carta da República anterior (“normas gerais de Direito Tributário”), o viés interpretativo do seu alcance não pode desconsiderar o pacto federativo e deve ter como indicativo de conteúdo o próprio rol de hipóteses previstas nas alíneas do inciso III do artigo 146 em comento. Ainda que o seja exemplificativo, conforme orientação jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal⁸⁹ e sustentado Humberto Ávila⁹⁰, porquanto não esgota as possibilidades ontológicas da generalidade das normas⁹¹, serve de norte ou caminho a ser trilhado pelo intérprete e aplicador da norma.

⁸⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário**. Forense. 1990. p. 129.

⁸⁷ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Op. cit. p. 132.

⁸⁸ COELHO, Sacha Calmon Navarro. Op. cit. p. 133.

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 407.190/RS**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello, Tribunal Pleno. 27 out. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2173526>. Acesso em 18 jun 2025.

⁹⁰ ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional Tributário. São Paulo: Saraiva. 2004. p. 134.

⁹¹ Em sentido contrário, Cristiano Carvalho: “Mais eficaz teria sido se o constituinte apenas tivesse expressado que é função de tal diploma, além de regular as limitações ao poder de tributar, ‘dispor sobre normas gerais’, de modo a ‘dirimir conflitos de competência’. Note-se que a melhor técnica não seria especificar ‘quais’ normas gerais, pois uma vez que as mesmas são referidas, quaisquer outras são excluídas dessa competência (princípio ontológico do direito público). (**Teoria do Sistema Jurídico: direito, economia, tributação**. São Paulo: Quartier Latin. 2005. p. 325)

Nesse passo, o que se observa da Lei Maior é que a exigência de reserva de lei complementar está voltada e endereçada, precipuamente, aos tributos propriamente ditos, impondo regras gerais para defini-los conceitualmente e especificá-los, inclusive quanto aos impostos, a fim de que não sejam criados outros não previstos na norma geral, padronizando, por exemplo, os fatos geradores, bases de cálculo e os contribuintes que alcançam.

E tudo isso está, formal e materialmente, definido de forma correta no bojo do Código Tributário Nacional, o qual foi recepcionado com força de lei complementar, conforme estabelecido no artigo 34, §5º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias⁹².

Por sua vez, a terminologia “legislação tributária” tem conteúdo técnico-jurídico definido no artigo 96, do Código Tributário Nacional⁹³.

Tal definição, obviamente, não resolve a questão da submissão ou não dos créditos tributários aos efeitos recuperacionais. Ficar fora ou dentro da Recuperação Judicial, na realidade, tem natureza jurídica de privilégio do Fisco. E, aqui, surge um problema, pois as garantias e privilégios do crédito tributário estão, formalmente, previstas no Código Tributário Nacional, precisamente no Livro Segundo, Capítulo VI.

Todavia, tal situação não encontra, a rigor, adequação, subsunção e descortino típicos junto à norma reitora do artigo 146, inciso III, da Carta Política, ao ponto de exigir a reserva de lei complementar dentro das finalidades principais então idealizadas pelo constituinte.

Lembro que as normas gerais ao tempo da Constituição anterior

⁹² “Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores.

(...) § 5º Vigente o novo sistema tributário nacional, fica assegurada a aplicação da legislação anterior, no que não seja incompatível com ele e com a legislação referida nos §3º e § 4º.”

⁹³ “Art. 96. A expressão “legislação tributária” compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes.” (sic)

restringiam-se, única e exclusivamente, a dirimir conflitos de competência entre os entes federados e a regulamentar as limitações do poder de tributar. Nada mais.

Desse modo, a obrigação tributária, os tributos, com suas bases de cálculo e fatos geradores, o nascimento e a extinção do crédito tributário, entre outros aspectos, não estavam sob o manto de proteção da lei complementar. Como bem observou Alberto Xavier,

A lei complementar, na Constituição de 1967, competia, em geral, estabelecer normas gerais de Direito Tributário, dispor sobre os conflitos de competência nesta matéria entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como regular as limitações constitucionais do poder de tributar.

Da simples leitura deste preceito e da sua comparação com o art. 146, III, alínea 'a', da Constituição de 1988 resulta bem claro que na Constituição de 1967 a definição da base de cálculo dos tributos (assim como a dos respectivos fatos geradores e contribuintes) não era matéria reservada à lei complementar; podendo, pois, ser livremente estabelecida por lei ordinária.⁹⁴

A estrutura de garantias e privilégios tributários, por sua vez, já se encontrava inserida no Código Tributário Nacional por meio de lei ordinária, a qual, por política legislativa, foi guindada à condição de norma complementar como um todo, independente da matéria nela contida e da efetiva deliberação parlamentar.

As alterações que se sucederam, parecem ter sido nele inseridas mais como forma de sistematizar e condensar o assunto no mesmo diploma legal - tal como exige a Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis - do que propriamente pelo conteúdo material de reserva de lei complementar até então voltado e endereçado precipuamente para os tributos.

O fato de um comando normativo figurar em lei complementar, mas contendo matéria afeta à lei ordinária, não o inquina e nem o torna inconstitucional. Nesse caso, há aproveitamento do artigo por força do princípio da economia legislativa.

⁹⁴ XAVIER, Alberto. **"Constitucionalidade do Regime de Tributação do IPI sobre Cigarros do Decreto 3.070/99"**. p. 34. Souza, Hamilton Dias de (coord.). Tributação Específica. São Paulo: Quartier Latin, 2007. Disponível em: https://www.etco.org.br/user_file/etco_tributacao_esp.pdf. Acesso em: 04 jun. 2025.

Mas isso não o transmuda, como em um Abre-te-Sésamo, em norma com reserva de matéria de lei complementar. Apenas formalmente terá natureza de lei complementar, mas, materialmente, não terá igual estirpe.

Por tal razão é que, excepcionalmente, não haverá inconstitucionalidade na edição posterior de lei ordinária revogando dispositivo inserido somente formalmente em norma complementar. Se assim não fosse, estar-se-ia criando uma reserva de lei complementar em hipótese não prevista na Lei Maior.

Foi o que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade 1-DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves, na qual era discutido se a alíquota da COFINS, instituída por lei complementar, poderia ou não ser alterada por lei ordinária:

(...) Sucede, porém, que a contribuição social em causa, incidente sobre o faturamento dos empregadores, é admitida expressamente pelo inciso I do artigo 195 da Carta Magna, não se podendo pretender, portanto, que a Lei Complementar nº 70/91 tenha criado outra fonte de renda destinada a garantir a manutenção ou a expansão da seguridade social.

Por isso mesmo, essa contribuição poderia ser instituída por Lei ordinária. A circunstância de ter sido instituída por **lei formalmente complementar** – a Lei Complementar nº 70/91 – não lhe dá, evidentemente, a natureza de contribuição social nova, a que se aplicaria o disposto no § 4º do artigo 195 da Constituição, porquanto essa lei, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída – que são o objeto desta ação –, **é materialmente ordinária**, por não tratar, nesse particular, de matéria reservada, por texto expresso da Constituição, à lei complementar. A jurisprudência desta Corte, sob o império da Emenda Constitucional nº 1/69 – e a Constituição atual não alterou esse sistema –, se firmou no sentido de que só se exige lei complementar para as matérias para cuja disciplina a Constituição expressamente faz tal exigência, e, se porventura a matéria, disciplinada por lei cujo processo legislativo observado tenha sido o da lei complementar, não seja daquelas para que a Carta Magna exige essa modalidade legislativa, os dispositivos que tratam dela se têm como dispositivos de lei ordinária. (...) ⁹⁵

E a possibilidade de lei ordinária alterar lei formalmente complementar foi, recentemente, confirmada pela Corte Suprema, por ocasião do julgamento da Proposta de Súmula Vinculante 27, em 16 de dezembro de 2024⁹⁶.

⁹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADC 1/DF**. Relator: Moreira Alves. Tribunal Pleno. 01 dez. 1993. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur105162/false>. Acesso em 14 jun. 2025.

⁹⁶ “Súmula Vinculante 62: **É legítima a revogação** da isenção estabelecida no art. 6º, II, da Lei Complementar 70/1991 pelo art. 56 da Lei 9.430/1996, **dado que a LC 70/1991 é apenas**

No ponto, imperioso mencionar que, de acordo com o artigo 103-A da Constituição Federal de 1988, tais súmulas têm efeito vinculante para os Poderes Judiciário e Executivo e demais órgãos da Administração Pública direta e indireta, de todos os níveis federativos, despontando como importante e eficaz mecanismo para garantir “[...] às normas jurídicas uma interpretação única e igualitária”⁹⁷.

Não se desconhece o entendimento que confere maior elastério ao conceito de normas gerais, desbordando-o dos tributos em si para alcançar outros aspectos que viabilizam a tributação. Porém, ao atrelar a estrutura de privilégios e garantias do crédito tributário à reserva de lei complementar, surge o segundo problema.

Como bem adverte Helenílson Silva Pontes, ao longo do tempo, essa estrutura tem sido prevista em prol da Fazenda Pública, mas em leis ordinárias:

Premidos pela necessidade de receber seus créditos tributários, os Fiscos, especialmente o federal, vêm estabelecendo um conjunto não desprezível de privilégios e garantias ao crédito tributário, por vezes até por mero ato administrativo [1], sem observância da reserva material de lei complementar exigida constitucionalmente para tal assunto.

Sem pretender estabelecer um rol exaustivo, apenas para ficar no plano federal, foram instituídos nos últimos anos vários privilégios e garantias para o crédito tributário, tais como a medida cautelar fiscal (Lei 8.397/92), o arrolamento de bens e direitos (Lei 9.532/97), os crimes tributários (leis 8.137/90 e 9.430/96), o protesto da Certidão da Dívida Ativa (Lei 12.767/12) e a indisponibilidade administrativa de bens (Lei 13.606/18).⁹⁸

Em matérias legislativas que possuem a mesma natureza jurídica, não se mostra correto que a Fazenda Pública atue como Jano bifronte, com uma face voltada para o absoluto rigor no cumprimento da reserva de lei complementar, notadamente em situações que não lhe interessam sejam reguladas por lei ordinária (ex. sujeição aos efeitos da recuperação judicial), enquanto a outra face converge

formalmente complementar, mas materialmente ordinária com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída.” (sem grifo no original).

⁹⁷ MORAES, Alexandre de. **As Súmulas Vinculantes no Brasil e a necessidade de limites ao ativismo judicial**. Revista da Faculdade de Direito (USP), São Paulo, v. 106/107, p. 267-285, jan./dez. 2011/2012. p. 1534.

⁹⁸ PONTES, Helenílson Silva. **Os privilégios e garantias do crédito tributário e a lei complementar**. Portal Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-23/consultor-tributario-privilegios-garantias-credito-tributario-lei-complementar/> Acesso em: 10 jun. 2025.

para os valores do subjetivismo, relativizando a exigência na medida que lhe convém.

Entretanto, a inadequação da exclusão fiscal não reside apenas no seu vício de forma. Para além disso, é imperativo questionar a validade material desse privilégio à luz dos pilares da ordem constitucional e da realidade econômica. O privilégio concedido ao Fisco, ao colocá-lo em uma "bolha" isolada no ambiente da insolvência, exige que se verifique se tal postura se sustenta, de fato, na supremacia do interesse público, ou se, ao contrário, configura um tratamento desigual, irrazoável e desproporcional que mina a função social da empresa e a própria eficiência arrecadatória. É sob esta ótica que o Capítulo 5 se desenvolverá.

5 A REALIDADE DA POSIÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Os princípios representam verdadeiros pilares do ordenamento jurídico, possuindo um caráter nitidamente normativo - e não apenas fundador ou auxiliar na interpretação e entendimento do sistema legal e/ou constitucional -, tendo em vista sua aplicabilidade imediata na resolução de situações e circunstâncias na atualidade.

Tanto assim que Amauri Mascaro Nascimento indica que os princípios possuem uma função tripartida, sendo responsáveis pela (i) inspiração para a criação e edição de novas normas, (ii) possibilitando a interpretação de normas já vigentes, bem como (iii) servindo como instrumento para a solução de uma demanda, já que constituem “valores que retificam os desvios do direito positivo, caso em que se sobrepõem às leis”.⁹⁹

Celso Antônio Bandeira de Mello, especifica que princípio seria:

(...) mandamento nuclear de um sistema de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.¹⁰⁰

E, dada sua carga axiológica exacerbada, violar um princípio representa transgredir toda a estrutura fundante de um ordenamento jurídico, sendo que, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “a desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”.¹⁰¹

⁹⁹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Compreensão dos princípios do direito do trabalho na época contemporânea. In: FRANCO FILHO, Georgeton de Souza (Coord.). Trabalho da mulher. São Paulo: LTr, 2009. p. 106.

¹⁰⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 986.

¹⁰¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p. 923.

Isso porque, os princípios constitucionais representam um conjunto de normas que alicerçam um sistema e lhe garantem a validade, erigindo-se como a síntese dos valores precípuos da ordem jurídica, posto que consubstanciam suas premissas básicas indicando o ponto de partida e os caminhos a serem palmilhados.

Ao interpretar a Constituição de 1891, Rui Barbosa afirmou que: “as cláusulas constitucionais são regras imperativas e não meros conselhos, avisos ou lições.”¹⁰²

Celso Antônio Bandeira de Mello ainda ensina que:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.¹⁰³

Percebe-se, portanto, que a análise da dimensão de um princípio - entre os quais se posiciona a igualdade - é algo de ampla magnitude em nosso ordenamento jurídico, e, em que pese a noção de igualdade não ser uma descoberta contemporânea, foi apenas com a segunda dimensão dos direitos fundamentais que - a igualdade - passou a ser tema e destaque jurídico.

As mudanças promovidas pelas Revoluções Liberais do final do século XVIII, notadamente a elaboração de declarações de direitos, que impuseram limites e condições ao exercício do poder, elevaram a percepção de igualdade, sendo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 a mais marcante.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da igualdade é expresso, sendo certo que representa um pilar para a criação de normas, para a integração de preceitos nas hipóteses de lacunas legais e na interpretação das disposições vigentes.

¹⁰² BARBOSA, Rui. (apud.) Raul Horta Machado. **Estrutura, Natureza e Expansividade das Normas Constitucionais**. Ed. RT. Revista Trimestral de Direito Público. vol. 04, 1993. p. 41.

¹⁰³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit. p. 987.

5.1 A igualdade formal e material

Em primeiro momento, a igualdade formal - fruto das revoluções burguesas e liberais¹⁰⁴ - partia do pressuposto que todas as pessoas deveriam ser tratadas da mesma forma pela lei. Contudo, tal definição teórica mostrou-se impraticável, na medida em que, apesar dos indivíduos serem semelhantes em sua essência, também apresentam condições diferenciadas, relacionadas à índole cultural, social, política e econômica.

Como o princípio da igualdade formal apresentava sérias limitações, era preciso elaborar noções de igualdade substancial ou material.

Tanto assim que Rui Barbosa, em sua famosa obra “Oração aos moços”, já deduzia que o princípio da igualdade assegura o tratamento isonômico entre iguais e o distinto entre os desiguais, a fim de evitar qualquer violação ao cerne do princípio da igualdade:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem.¹⁰⁵

Esse tratamento desigual a quem não é igual e igual a quem o é reflete o que se passou a denominar igualdade material ou substancial, sendo perceptível sua aproximação ao ordenamento jurídico brasileiro, notadamente com a redação do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, com nítido conteúdo amplo e embasador de outros direitos.

¹⁰⁴ Decorrente da necessidade de combate ao Estado Absolutista, que foi substituído pelo Estado Liberal, limitando os poderes estatais para que a classe burguesa pudesse gozar de maior liberdade.

¹⁰⁵ BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Edições do Senado Federal, v. 271. Brasília. 2019, p. 36. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao_aos_mocos_Rui_Barbosa.pdf. Acesso em 02 jun. 2025.

Mais que isso, pode-se afirmar que a disposição da igualdade prevista no “caput” do artigo 5º da Constituição Brasileira de 1988 demonstra sua distinção em relação aos demais princípios, bem como seu aspecto material e não simplesmente formal.

Por tal razão é que sempre foi concedido maior prazo aos entes públicos para se manifestarem nos autos (CPC/73, art. 188 e CPC/15, art. 183), considerada a grande quantidade dos processos em que figuram como parte em contraposição à carência de estrutura do quadro de pessoal, igualando-os, assim, materialmente na relação processual.

No âmbito do Direito Tributário, o tratamento diferenciado ao Fisco parte da premissa da supremacia do interesse público, conferindo-lhe vários privilégios como forma de alcançar maior eficiência na cobrança dos tributos, a fim de que possa implementar as políticas públicas que lhe são correlatas.

Ocorre, entretanto, que, como já visto acima, a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional retratou que esse cenário não tem mais encontrado consonância com a realidade, na medida em que os valores recuperados por meio das execuções fiscais têm sido reduzidos em comparação com os parcelamentos implantados por meio da alteração da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, aperfeiçoados pelo Projeto de Lei 6.229/2005.

Conforme o 5º Relatório de Pesquisa do Observatório de Transações Tributárias do Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper¹⁰⁶, em 2020 a proporção entre o valor total recuperado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e o montante recuperado somente por meio dos acordos de transação era 2,6% no primeiro semestre e 11,4% no segundo. Ao longo dos anos, a proporção tem crescido expressivamente, chegando a 45,7% no primeiro semestre de 2023, o que indica que um percentual cada vez mais relevante da recuperação dos créditos tributários pela PGFN é decorrente de transações tributárias.

¹⁰⁶ Elaborado com o propósito de monitorar as transações tributárias celebradas entre fiscos e contribuintes em recuperação judicial, pelos pesquisadores Carla Novo, Daniel Zugman, Frederico Bastos, Larissa Longo e Leonardo Alvim.

E mais, constatou-se, ainda, que, nos últimos 20 anos, a PGFN recuperou R\$ 353 bilhões em valores nominais (R\$ 545 bilhões em valores corrigidos pela inflação) e - apenas - com a política de transação tributária desde 2020 já foram regularizados R\$ 466,6 bilhões.

Portanto, a lógica baseada exclusivamente no Código Tributário Nacional e que justificou a exclusão das recuperações judiciais, no sentido de que o crédito tributário não se submete a concurso de credores e deveria ser pago sem desconto, não mais subsiste no meio recuperacional.

É o poder de império estatal com suas normas cogentes cedendo passo ao ambiente negocial, exatamente o mesmo que permeia a recuperação judicial. O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, já assentou a “natureza jurídica negocial do plano de recuperação judicial”¹⁰⁷ e que “o processo recuperacional tem natureza jurídica de liquidação e execução negocial das dívidas da pessoa jurídica”¹⁰⁸.

Neste aspecto, se olharmos as origens e a evolução do Direito Processual Civil e da recuperação judicial, é possível concluir que, há alguns anos, a existência de negócios jurídicos no procedimento de soerguimento das empresas seria hipótese de dificultosa constatação.

É que passamos um período em que preponderava um formalismo exacerbado no processo civil. Petições iniciais eram indeferidas porque tinha sido solicitado provimento de natureza cautelar, mas que possuía índole de antecipação de tutela, ou vice-versa. Não raro, o aspecto processual preponderava sobre o material e, dessarte, obstava que a parte alcançasse o bem da vida.

¹⁰⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1.515.575/MT**. Relator: João Otávio de Noronha. Quarta Turma. 30 set. 2024. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1515575&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em 01 dez. 2025.

¹⁰⁸ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1707066 e Resp 1717213**. Relatora: Nancy Andrighi. Segunda Seção. 03 dez. 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201702831924&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em 01 dez. 2025.

Atualmente, não mais vigora esse rigor ao formalismo. As tutelas de urgência figuram como gênero para resolver tal questão, conforme consta do Título II, intitulado “Da Tutela de Urgência”, artigos 300 e seguintes, do Código de Processo Civil.

Além disso, foi estabelecida nova diretriz principiológica a ordenar o processo civil com a previsão expressa da celebração de negócios jurídicos processuais, a teor do artigo 190, do Código de Processo Civil¹⁰⁹, aplicável subsidiariamente ao procedimento recuperacional, conforme artigo 189, da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, alterado pela Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020¹¹⁰.

Também prevalece o julgamento de mérito, nos termos dos artigos 4º e 488, do Código de Processo Civil¹¹¹. Por isso, nunca esteve tão atual a doutrina de Liebman, quando disse: “As formas são necessárias, mas o formalismo é uma deformação”¹¹².

Já a recuperação judicial, como já dito, passou de um modelo no qual eram previstas hipóteses de pagamento que combinavam desconto ou deságio com prazo, mas com situações previamente estabelecidas pelo legislador, cabendo ao credor aceitar ou não.

Evoluímos de um sistema impositivo para um sistema negocial, no qual se reconhece que uma crise é diferente da outra e que, por isso, deve ser adotada a melhor solução de mercado para aquela crise, o que exige que credores e

¹⁰⁹ Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

¹¹⁰ Art. 189. Aplica-se, no que couber, aos procedimentos previstos nesta Lei, o disposto na [Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 \(Código de Processo Civil\)](#), desde que não seja incompatível com os princípios desta Lei.

¹¹¹ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Art. 488. Desde que possível, o juiz resolverá o mérito sempre que a decisão for favorável à parte a quem aproveitaria eventual pronunciamento nos termos do art. 485.

¹¹² LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manual de Direito Processual Civil**. Tradução Cândido Rangel Dinamarco, vol. I, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 258.

devedores conversem, negociem e encontrem a melhor solução para superar aquela crise.

Assim, de um período em que o Direito Processual Civil e o Direito de Insolvência eram absolutamente inconciliáveis no âmbito de flexibilizações processuais e negociais, não mais se concebe, atualmente, a recuperação judicial dissociada dos negócios jurídicos processuais.

Enquanto negócio jurídico processual, a transação tributária apresenta extrema importância não só para não impedir o cumprimento do plano de soerguimento, na medida em que o passivo tributário, em geral, possui valor elevado, mas, também e desde o início, para viabilizar a homologação do próprio plano de recuperação judicial, mormente em razão da nova orientação jurisprudencial firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de exigir a certidão negativa de débitos para tal homologação, consoante adiante será analisado.

Mais: a atual previsão de rejeição do plano de recuperação judicial pelos credores abre a possibilidade de os credores apresentarem plano alternativo ao do devedor.

No ponto, interessante situação aconteceu na recuperação judicial da empresa Samarco. O plano de recuperação judicial da devedora foi rejeitado. O plano da devedora e os credores apresentaram plano alternativo, mas tinha sido interposto agravo de interposto agravo de instrumento contra a rejeição.

Com isso, um plano de recuperação judicial estava morrendo e o outro querendo nascer. No entanto, foi efetuado acordo para apresentação de um plano comum entre a devedora e credores sem que houvesse previsão legal. Vale dizer, foi evitada a falência de uma empresa do porte da Samarco justamente pela alteração procedimental levada a efeito por vontade das partes.

Nesse contexto, o interesse fazendário não é mais alcançado com o reforço dos meios de coerção ou de cobrança do crédito tributário no ambiente recuperacional, mas sim com a transação tributária, a qual possui idêntica natureza jurídica negocial, não se justificando, destarte, tratamento diferenciado para situações da mesma estirpe.

Como bem sintetizou Celso Ribeiro Bastos,

o princípio da igualdade vai mais longe. Ele não se limita a proibir desequilíbrios em função de uns poucos critérios. O vício da inconstitucionalidade pode incidir em qualquer norma desde que não dê um tratamento razoável, eqüitativo, aos sujeitos envolvidos. (...) A igualdade é, portanto, o mais vasto dos princípios constitucionais, não se vendo recanto onde ela não seja impositiva.¹¹³.

À luz da real situação fática, portanto, a exclusão do crédito fiscal do regime da recuperação judicial não mais se coaduna com o interesse público maior.

O crescente sucesso das transações tributárias — que possuem natureza jurídica negocial idêntica à do plano de recuperação judicial e têm gerado uma recuperação de créditos significativamente maior do que as execuções — evidencia que o privilégio do Fisco se tornou ineficaz e injustificado.

Essa postura, ao conferir tratamento desigual a situações da mesma estirpe (cobrança de dívida no ambiente de crise), viola o princípio da igualdade material e do tratamento razoável e equitativo. A Fazenda Pública, ao insistir em uma lógica puramente impositiva e isolada, atua como um credor *hold out*, frustrando o objetivo coletivo de preservação da empresa viável e, paradoxalmente, comprometendo a própria eficiência arrecadatória.

A inadequação desse tratamento desigual sugere que a exclusão do crédito fiscal transcende um mero vício de legalidade, configurando, em sua essência, um desvio que merece uma análise mais profunda. É sob esta perspectiva que o próximo capítulo se dedicará a examinar a validade material desse privilégio à luz do

¹¹³ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 190-191.

conceito de abuso no poder de legislar e da inobservância do princípio da razoabilidade e da função social.

6 ABUSO NO PODER DE LEGISLAR

A busca da realização de determinado fim através dos meios e dos motivos corretos é o que justifica a concessão do poder ao agente, de forma que, conforme leciona Hely Lopes Meirelles, “toda ação que se apartar dessa conduta, contrariando ou ladeando o desejo da lei, padece de vício de desvio de poder ou de finalidade e, como todo ato abusivo ou arbitrário, é ilegítima”.¹¹⁴

O poder - enquanto prerrogativa de uma autoridade - deve ser utilizado sem abuso. Meirelles aponta que “usar normalmente do poder é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público”.¹¹⁵

José dos Santos Carvalho Filho conceitua abuso de poder como “a conduta ilegítima do administrador, quando atua fora dos objetivos expressa ou implicitamente traçados na lei”¹¹⁶, e sustenta que pode-se dar de duas formas. A primeira pelo excesso de poder, caracterizada quando o agente age fora da sua competência, a segunda pelo desvio de poder, quando o administrador se afasta do interesse público que deve guiar sua atuação.

O agente público deve conduzir sua atuação com base na legalidade, a qual é retirado da própria Constituição Federal, e tal raciocínio aplica-se igualmente ao legislador, cujo exercício de sua atividade típica deve observar preceitos constitucionais, sem os quais certamente o ato restará eivado de abuso de poder.

Não se trata de cerceamento do exercício da atividade legislativa, mas sim da necessidade de aplicabilidade efetiva do princípio da razoabilidade, conforme alerta Caio Tácito, que aduz quanto à “necessidade de temperamento da latitude

¹¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 118.

¹¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 118.

¹¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 46.

discrecional de ato do poder legislativo, ainda que fundado em competência constitucional e formalmente válido¹¹⁷.

Como parâmetro de valoração dos atos do Poder Público, o princípio da razoabilidade deve ser compreendido com o que se encontra em equilíbrio, moderação e harmonia e que não seja arbitrário ou caprichoso, conforme nos ensina Luís Roberto Barroso¹¹⁸.

Nas palavras do emérito professor Caio Tácito: “o princípio da razoabilidade filia-se à regra da observância da finalidade da lei que, a seu turno emana do princípio da legalidade”. E segue:

Entende-se, modernamente, que o poder de normatizar não é um poder “arbitrário”. Quem nele está investido não recebeu competências para atentar contra a “razoabilidade”, de maneira a aportar, por força de incongruências, a resultados que o ordenamento jurídico e o sistema constitucional como um todo não sufragam.¹¹⁹

A cláusula do *due process of law*, como registram doutrinadores nacionais de grande suposição, evoluiu de uma acepção puramente adjetiva e formal para um sentido subjetivo, graças ao qual se consideram interditas medidas de arbítrio, incongruentes ou atentatórias contra a razoabilidade.

A eminente professora Ada Pellegrini Grinover registra que:

Do conteúdo clássico do *due process of law*, como garantia do réu, passa-se à proteção mais ampla, sem distinção entre substance e procedure. A cláusula transforma-se na garantia geral da ordem jurídica: *judicial process* não significa processo judicial, mas ampliação judicial da lei e, por extensão, interpretação judicial da norma. Assim, *due process of law* é, em sentido amplo, a garantia do “processo” legislativo e também garantia de que a lei é razoável, justa e contida nos limites da Constituição. Ao lado do procedural *due process*, sustenta-se a existência de um substantive *due process*, garantindo o exercício pleno e absoluto dos direitos de liberdade e de propriedade (em sentido amplo). A cláusula não mais se limita à determinação processual de direitos substanciais, mas se estende à

¹¹⁷ TÁCITO, Caio. **Desvio de Poder Legislativo**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, nº 1, p. 62-68, 1993. p. 64.

¹¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**, Ed. Saraiva, São Paulo. 1996. p. 204-205.

¹¹⁹ TÁCITO, Caio. Op. cit. p. 59.

garantia de que seu gozo não seja restringido de modo arbitrário ou desarrazoado.¹²⁰

Discorrendo sobre a questão pertinente ao abuso da função legislativa, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1158-8/AM, o eminente Ministro Celso de Mello mostrou-se incisivo:

Todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo artigo 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida **na abrangência** de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, **sobretudo**, em sua **dimensão material**, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do **substantive due process of law** reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra **qualquer** modalidade de legislação que se revele **opressiva ou, como no caso, destituída do necessário coeficiente de razoabilidade**. Isso significa, **dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado**, que este **não dispõe** de competência para legislar **ilimitadamente**, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Daí a advertência de Caio Tácito (in RDP 100/11-412), que, ao relembrar a lição pioneira de Santi Romano, destacou que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.¹²¹ (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1158-8/AM, Min. Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1994).

Ainda na dicção do Ministro Celso de Mello, a jurisprudência do Pretório Excelso tem igualmente assentado que:

O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está **necessariamente sujeita** à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, **veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis** do Poder Público.

O princípio da proporcionalidade – que extrai sua justificação dogmática de **diversas** cláusulas constitucionais, **notadamente** daquela que veicula a garantia do **substantive due process of law** – acha-se vocacionado a **inibir** e a **neutralizar os abusos** do Poder Público no exercício de suas funções, **qualificando-se** como parâmetro de aferição da própria **constitucionalidade material** dos atos estatais.

¹²⁰ GRINOVER, Ada Pelegrini. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 204, Renovar, 1996. p. 347-348.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1158-8/AM*. Relator: Celso de Mello. 19 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118240/false>. Acesso em: 09 de junho de 2025.

A norma estatal, **que não veicula** qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, **ajustando-se** à cláusula que consagra, **em sua dimensão material** o princípio do **substantive due process of law** (CF, art. 5º, LIV).

Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento seja de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.¹²² (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1407-DF, Min. Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07 de março de 1996).

Ao discorrer sobre o “*détournement de pouvoir*”, cuja noção foi construída na jurisprudência francesa no século XIX, o emérito professor Caio Tácito adverte que:

Entendemos, em suma, que a validade da norma de lei, ato emanado do Legislativo, igualmente se vincula à observância da finalidade contida na norma constitucional que fundamenta o poder de legislar.

O abuso de poder legislativo, quando excepcionalmente caracterizado, pelo exame dos motivos, é vício especial de constitucionalidade da lei, pelo divórcio entre o endereço real da norma atributiva da competência e o uso ilícito que a coloca a serviço de interesse incompatível com sua legítima destinação.

O ínclito Ministro Gilmar Ferreira Mendes dedicou capítulo especial de sua monografia sobre controle de constitucionalidade à avaliação do excesso de poder legislativo como vício substancial de inconstitucionalidade. Com apoio da doutrina alemã e na lição de Canotilho, evidencia a prevalência da vinculação do ato legislativo a uma finalidade e à aplicação do princípio da proporcionalidade como elemento da legitimidade constitucional das leis. Oferece, como exemplos, precedentes colhidos na jurisprudência do STF¹²³.

Canotilho, por sua vez, adverte que a lei é vinculada ao fim constitucionalmente fixado e ao princípio de razoabilidade a fundamentar “a transferência para os domínios da atividade legislativa da figura do desvio de poder dos atos administrativos”.¹²⁴

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1407-DF**. Relator: Celso de Mello. 07 de março de 1996. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%201407%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 09 de junho de 2025.

¹²³ TÁCITO, Caio. **Controle de Constitucionalidade**. Saraiva, 1990. p. 38-54.

¹²⁴ CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª ed., 1986. p. 739.

Em excelente dissertação de mestrado, o professor Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, ao tratar do desvio de poder legislativo e proporcionalidade assevera que:

Mesmo que se venha a utilizar a expressão “excesso de poder” (em vez de desvio de poder, como preferimos) para designar o vício lógico da desproporção e inadequação, ele serve de forma singular à identificação do dever de proporção e adequação a que a Constituição obriga a atividade legiferante.¹²⁵

E mais adiante, em conclusão:

Por mais evidente que seja o exercício das competências legiferantes – e ainda que cobertas pelo Judiciário com o manto da intangibilidade dos elementos subjetivos da vontade política do legislador – elas não podem ser tidas como a capa protetora do arbítrio, da irrazoabilidade e da desproporção, e muito menos do descumprimento dos fins constitucionais¹²⁶.

Na espécie, como visto nos capítulos anteriores, durante a tramitação do Projeto de Lei 4376/1993, os créditos fiscais foram retirados do procedimento de recuperação judicial sem qualquer justificativa formal e expressa. Já no decorrer da tramitação do Projeto de Lei 6229/2005, as justificativas utilizadas para afastar a inclusão do Fisco no processo de reorganização financeira das sociedades empresárias não se sustentam.

Ao revés, demonstram visão arraigada na prevalência da supremacia do interesse público. Porém, o reforço dos meios de cobrança para o pagamento de tributos não tem sido eficiente para alcançar tal finalidade. Por outro lado, a instalação de ambiente negocial tem proporcionado resultados financeiros consideravelmente maiores do que os obtidos com os meios impositivos, possibilitando sejam vertidos para o adimplemento das obrigações estatais, para investimento em políticas públicas etc., justamente o que se pretendia tutelar com aquela prevalência e exatamente em consonância com um dos benefícios sociais e econômicos decorrentes da continuidade da atividade empresarial, qual seja, a arrecadação de tributos.

¹²⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **O Desvio de Poder na Função Legislativa**. Ed. FDT, 1997. p. 59.

¹²⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Op. cit. p. 87-88.

Mais do que isso, a preponderância irrestrita e absoluta do princípio da supremacia do interesse público está em desacordo com a atual Carta Política. O Estado sou eu (“L’E’tat, c’est moi”), do absolutismo, pode até ter tido respaldo na Constituição da República anterior, mas não na denominada “Constituição Cidadã”, na qual o Estado Democrático de Direito constitui verdadeira viga-mestra do ordenamento jurídico brasileiro e dele decorrem inúmeros direitos e garantias individuais que despontam como peias e freios inibitórios do absolutismo estatal.

O Estado não é mais visto isoladamente, mas sim em conjunto com o todo social. De fato, logo no preâmbulo da Lei Maior, foi inserido o pronome pessoal “Nós” ¹²⁷, evidenciando o afastamento daquele individualismo estatal preponderante então reinante. O preâmbulo da Constituição Federal é extremamente importante, pois (i) nos apresenta a nós mesmos e à comunidade internacional; (ii) mostra como e quem elaborou a CF (Assembleia Constituinte); e, principalmente, (iii) indicativo de como interpretar a lei. É o que se denomina como elemento formal de aplicabilidade.

Em seguida, precisamente no artigo 3º, inciso III ¹²⁸, aqui com inequívoca força normativa, estabelece o objetivo de constituir uma sociedade solidária. Mais adiante, agora no artigo 5º, foi assegurado o direito à propriedade privada, mas desde que exercido de acordo com a função social, tal como exigem os artigos 182 e 186 ¹²⁹.

¹²⁷ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

¹²⁸ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

¹²⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º (...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A ordem econômica e financeira também se pauta pela exigência da observância, entre outras coisas, dos “ditames da justiça social” e do princípio da função social da propriedade. As sociedades empresárias, por sua vez, têm que exercer suas atividades de acordo com a função social, valorizando o trabalho humano como forma de assegurar a todos a existência de forma digna ¹³⁰, a fim de alcançar o objetivo constitucional de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

No âmbito do Código Civil, sobreveio nova visão dos contratos em geral também como exigência da observância da respectiva função social¹³¹, limitando a autonomia da vontade em prol da observância do princípio da boa-fé objetiva, dos bons costumes ou de qualquer comportamento nocivo à sociedade.

O mesmo ocorreu no sistema de insolvência, porquanto não mais não mais prevalece o interesse individual dos credores ou devedores. Conforme ressumbra da “communis opinio doctorum”, tanto foi ultrapassado pela teoria da superação do dualismo pendular, eis que o objetivo do sistema de insolvência brasileiro não é tutelar o interesse particular do credor, do devedor e muito menos de ex-sócios, mas sim o interesse social, com a preservação de empregos, geração de tributos etc. ¹³²

Nesse contexto, não cabe somente ao Estado se colocar à ilharga da função social e caminhar em sentido contrário ao da Constituição Federal. A supremacia do interesse público deve ser exercida como um “soldado de reserva” para fazer cumprir a função social, tal como, por exemplo, nos casos de inobservância da função social da propriedade ¹³³, não o contrário.

¹³⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - (...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

¹³¹ Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato.

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

¹³² Vide por todos COSTA, Daniel Carnio. **Reflexões sobre processos de insolvência: divisão equilibrada de ônus, superação do dualismo pendular e gestão democrática de processos**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, nº 39, p. 59-77, janeiro-março/2015.

¹³³ Art. 182. (...)

A rejeição em se submeter, formal e expressamente, aos efeitos das recuperações judiciais durante o processo legislativo, demonstra, em imagem figurada, que está isolado dentro de uma “bolha” e ignorando tudo o que está a sua volta, inclusive o próprio benefício econômico e social decorrente da arrecadação dos tributos, o que ofende e vulnera a ordem constitucional vigente.

As leis infraconstitucionais devem ser interpretadas em conformidade com a Carta Magna. O contrário jamais e em tempo algum diante do princípio da supremacia da constituição. A Carta Política, conforme perluastra Frederico Marques,

não só submete o legislador ordinário a um regime de estrita legalidade, como ainda subordina todo o sistema normativo a uma causalidade constitucional, que é condição de legitimidade de todo o imperativo jurídico. A conformidade da lei com a Constituição é o lastro causal que a torna válida perante todos¹³⁴.

Ao julgar outro tema, mas em lição que aqui se ajusta, o Ministro Celso de Mello, em seu voto na ADIn n. 2.797, deixou assentado o seguinte:

(...) O ponto está em que às leis ordinárias não é dado impor uma dada interpretação da Constituição. De tudo resulta que a lei ordinária que se limite a pretender impor determinada inteligência da Constituição é, só por isso, formalmente inconstitucional.

(...) Coisa diversa, convém repisar, é a lei pretender impor, como seu objeto imediato, uma interpretação da Constituição: aí, a questão é de inconstitucionalidade formal, ínsita a toda norma de gradação inferior que se proponha a ditar interpretação de norma de hierarquia superior.

(...) Daí a correta lição expendida pelo ilustre magistrado André Gustavo de Andrade (“Revista de Direito Renovar”, vol. 24/78-79, set/dez 02), que também recusa, ao Poder Legislativo, a possibilidade de, mediante verdadeira “sentença legislativa”, explicitar, em texto de lei ordinária, o significado da Constituição. Diz esse ilustre autor: “Na direção inversa — da harmonização do texto constitucional com a lei — haveria a denominada ‘interpretação da Constituição conforme as leis’, mencionada por Canotilho

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹³⁴ MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**, Vol. I, Campinas: Bookseller, 1998, p. 79.

como método hermenêutico pelo qual o intérprete se valeria das normas infraconstitucionais para determinar o sentido dos textos constitucionais, principalmente daqueles que contivessem fórmulas imprecisas ou indeterminadas.

Essa interpretação de 'mão trocada' se justificaria pela maior proximidade da lei ordinária com a realidade e com os problemas concretos. O renomado constitucionalista português aponta várias críticas que a doutrina tece em relação a esse método hermenêutico, que engendra como que uma 'legalidade da Constituição a sobrepor-se à constitucionalidade das leis'. Tal concepção leva ao paroxismo a idéia de que o legislador exercia uma preferência como concretizador da Constituição. Todavia, o legislador, como destinatário da Constituição, não tem o poder de fixar a interpretação 'correta' do texto constitucional.

Com efeito, uma lei ordinária interpretativa não tem força jurídica para impor um sentido ao texto constitucional, razão pela qual deve ser reconhecida como inconstitucional quando contiver uma interpretação que entre em testilha com este¹³⁵.

A exclusão do crédito fiscal, portanto, não se sustenta apenas por um vício de forma (como visto no Capítulo 4) ou por uma afronta à igualdade material (como estudado no Capítulo 5), mas também porque, em sua essência, tal privilégio constitui uma manifestação de abuso de poder de legislar e uma irrazoabilidade flagrante, pois os meios empregados são inaptos e contraproducentes em relação aos fins constitucionais almejados (preservação da empresa e arrecadação fiscal eficiente).

A manutenção da Fazenda Pública em uma "bolha" isolada na insolvência, portanto, representa um desvio de finalidade que compromete todo o sistema, devendo-se buscar um paradigma negocial e colaborativo, pois, se a norma estática falhou em conciliar os interesses público e privado, urge encontrar um mecanismo legal que restabeleça a harmonia e permita a reestruturação da dívida fiscal sem desamparar o erário.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2797-DF**. Relator p/acórdão: Ayres Britto. 17 de maio de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>. Acesso em: 09 de junho de 2025.

7 A NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO DO PASSIVO FISCAL, ATÉ MESMO COM VIÉS AMBIENTAL, SOCIAL E DE GOVERNANÇA, E A QUESTÃO DAS CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITO PARA HOMOLOGAÇÃO DO PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Independentemente do entendimento que se adote acerca da sujeição ou não dos créditos tributários aos efeitos da recuperação judicial, é imprescindível para o sucesso da superação da crise que haja equalização do passivo fiscal, eis que:

Um dos pontos mais sensíveis atrelados ao direito da insolvência empresarial é o tratamento conferido aos créditos tributários. Essa tenacidade decorre do fato de que, por um lado a arrecadação fiscal é essencial para a consecução do interesse público, e por outro, a empresa, enquanto entidade geradora de empregos, renda e tributos também dá azo à tutela do interesse público¹³⁶.

De fato, na forma do art. 57, da Lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005¹³⁷, aprovado o plano de superação da crise, deverá o devedor apresentar as certidões negativas de débitos tributários das fazendas públicas a ele pertinentes. Trata-se de requisito de observância obrigatória para a homologação do plano e a obtenção da concessão da recuperação judicial.

Isso porque, uma vez que o regime da Lei de Recuperação Empresarial deixou de fora do processo da recuperação judicial os débitos tributários, o soerguimento da empresa deve passar, necessariamente, pela anuência das autoridades tributárias, na medida em que é incompatível com a noção de reorganização da empresa a permanência de débitos em aberto - que, futuramente, cobrarão seu preço sobre ativos do empresário - com o Fisco, ainda que o plano tenha sido aprovado pelos credores submetidos ao plano de recuperação judicial.

Dáí, a fim de assegurar a completude do sistema de reorganização da empresa, o art. 68, da norma de regência da matéria, facultou a criação de um plano especial de parcelamento de créditos pela Fazenda Pública, de forma a permitir o

¹³⁶ AGOSTINHO, Eduardo Oliveira. Recuperação judicial, transação tributária e regularidade fiscal. In: **Estudo Contemporâneos em direito tributário: teoria, processo e reforma tributária**. Volume II. Thomson Reuters. São Paulo, 2024. p. 285-312.

¹³⁷ Vide: 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.

equacionamento do passivo tributário do empresário em recuperação judicial, de forma a garantir a obtenção da referida certidão.

Entretanto, mesmo após a aprovação da Lei 11.101, em 2005, tal plano de parcelamento não estava disponível, surgindo daí o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, enquanto não editada lei específica disciplinando esse parcelamento tributário no âmbito do regime de recuperação judicial, seria, de fato, dispensável a apresentação de certidões negativas como requisito para a homologação do plano de recuperação judicial¹³⁸.

Na precisa lição do professor Manoel Queiroz Pereira Calças, enquanto integrante da 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial do Tribunal de Justiça do Estado do São Paulo e por ocasião do julgamento do Agravo de Instrumento 2024925-31.2020.8.26.0000:

(...) Bem por isso, enquanto o Congresso Nacional não editar a lei específica sobre o parcelamento dos créditos tributários da empresa em recuperação judicial, a exigência da apresentação da certidão negativa dos débitos tributários ou a certidão positiva com efeitos de negativa, afronta o art. 47 da Lei de Recuperações e Falências, que proclama:

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

Evidentemente, é do interesse público a cobrança dos tributos, como também o é a preservação da empresa e dos postos de trabalho, nos termos do art. 170 da Constituição, que determina que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, os seguintes princípios: propriedade privada, função social da propriedade e busca do pleno emprego. Ressalte-se que a Fazenda Pública não estará impedida de regularmente executar a recuperanda em razão de seus débitos fiscais. (...) ¹³⁹

Nesse contexto, a Fazenda Pública, na prática, não ficou nem dentro nem fora da recuperação judicial. Isso porque, diante da teoria da essencialidade dos bens estabelecida pelo Superior Tribunal de Justiça, a Fazenda Pública não conseguia

¹³⁸ Neste sentido, conferir: **REsp 1.864.625/SP**.

¹³⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial). **Acórdão proferido no Agravo de Instrumento 2024925-31.2020.8.26.0000**. Rel. Desembargador Manoel de Queiroz Pereira Calças. Proferido em 11 mai. 2020.

alienar os bens penhorados nas execuções individuais, eis que é o Juízo da recuperação judicial quem tem o domínio sobre a essencialidade¹⁴⁰.

De maior beneficiada, por conseguir ficar fora da recuperação judicial e, simultaneamente, por conseguir implementar a exigência legal de apresentação de certidão negativa de débitos para homologação dos respectivos planos, passou a figurar como grande prejudicada.

Contudo, passados 15 (quinze) anos da entrada em vigor da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, bem como do artigo 57 acima mencionado, houve uma sensível modificação no tema, com a incidência de reformas na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, com alteração dada pela Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, e também com o advento da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, as quais, ao disporem sobre parcelamentos e transações fiscais, respectivamente, trouxeram saídas reais e factíveis para a satisfação de obrigações por parte de empresários sujeitos ao regime da recuperação judicial, como se verá adiante.

7.1 As alternativas disponíveis para a regularização do débito fiscal

Não é de hoje a preferência do legislador por meios de resolução consensual de conflitos, principalmente em matéria tributária, tendo a transação tributária surgido junto com o Código Tributário Nacional - CTN, mais especificamente no artigo 171¹⁴¹, consistindo em uma modalidade de extinção do crédito tributário.

Entretanto, apesar de prevista desde 1966 (Lei 5.172 - CTN), a transação tributária carecia de regulamentação para regular exequibilidade, o que apenas

¹⁴⁰ Neste sentido, conferir: **CC 205.247/SC, AgInt no CC 181.379/PE, AgInt no CC 163.700/PR e AgInt no CC 162.786/GO.**

¹⁴¹ Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

começou a tornar realidade no ano de 2019, ou seja, mais de 50 anos após sua previsão¹⁴².

A inércia do Poder Legislativo em promover a regulamentação da transação tributária levou à edição da Medida Provisória nº 899, em 16 de outubro de 2019¹⁴³, pelo Poder Executivo, estabelecendo os requisitos e as condições para que a União e seus devedores, mediante concessões mútuas, realizem transação, com a consequente extinção do crédito tributário, tal como estabelece o artigo 171, do Código Tributário Nacional.

A proposta, apresentada com o objetivo de combater o grave quadro fiscal e a urgente necessidade de enfrentar os problemas do contencioso administrativo tributário, visou superar o modelo meramente arrecadatório dos débitos fiscais federais, sendo destacado pelo Poder Executivo na exposição de motivos¹⁴⁴ que:

As alterações propostas visam suprir a ausência de regulamentação, no âmbito federal, do disposto no art. 171 do Código Tributário Nacional (...).

[...] afasta-se do modelo que considera exclusivamente o interesse privado, sem qualquer análise casuística do perfil de cada devedor e, consequentemente, aproxima-se de diretriz alinhada à justiça fiscal, pautando o instituto sob o viés da conveniência e da ótica do interesse da arrecadação e do interesse público.

O texto original da Medida Provisória 899/2019 não mencionava a possibilidade de concessão de descontos para empresas em processo de soerguimento ou mesmo para sociedades empresárias falidas, tendo sido apenas durante sua tramitação no Congresso Nacional - na dicção do artigo 62 da Constituição Federal - que a matéria passou a fazer parte da proposta, nos seguintes termos:

¹⁴² Não se esqueça que, durante todos esses anos sem legislação específica, existiram alguns esforços para que a transação fosse regulada, sendo um exemplo de tais esforços o Projeto de Lei nº 5.082 de 2009, proposto pelo Poder Executivo. Entretanto, mesmo tendo sido incluído em regime de urgência, a tramitação parou no tempo, sendo sua última movimentação identificada no ano de 2018, antes da edição da Medida Provisória 899/2019, mencionada neste trabalho.

¹⁴³ Publicação original disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=17/10/2019>. Acesso em: 29 set. 2025.

¹⁴⁴ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8027212&ts=1713280672320&disposition=inlin> ne. Acesso em: 01 out. 2025.

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;

[...]

§ 5º Incluem-se como créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação, para os fins do disposto no inciso I do **caput** deste artigo, aqueles devidos por empresas em processo de recuperação judicial, liquidação judicial, liquidação extrajudicial ou falência.

Finalmente, em 14 de abril de 2020, após 220 sugestões de emendas (aditivas e supressivas) ao texto, a Medida Provisória 899 foi promulgada e convertida na Lei Ordinária 13.988¹⁴⁵.

Para além da previsão expressa na Lei de Transação Tributária, e ainda no ano de 2020, foi promulgada a Lei 14.112, que, conforme já relatado no capítulo 03 deste trabalho, trouxe mudanças significativas ao Sistema de Insolvência Brasileiro, entre as quais a inclusão dos artigos 10-A, 10-B e 10-C na Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, conhecida como Lei de Parcelamentos Tributários¹⁴⁶.

¹⁴⁵

Disponível

em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8068418&ts=1713280676773&disposition=inlin>ne. Acesso em 04 out. 2025.

¹⁴⁶ 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: (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020)

(...)

Art. 10-B. 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 parcelar os seus débitos para com a Fazenda Nacional existentes, ainda que não vencidos até a data do protocolo da petição inicial da recuperação judicial, relativos aos tributos previstos nos incisos I e II do **caput** do art. 14 desta Lei, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, calculadas de modo a observar os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor da dívida consolidada: (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020)

(...)

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:

(...)

As duas Leis promulgadas no ano de 2020 (Leis 13.988 e 14.112) representaram, portanto, o ponto de encontro entre a equalização do passivo tributário e o Sistema de Insolvência Brasileiro.

As sociedades empresárias em processo de recuperação empresarial poderiam, a partir deste momento, se valerem de descontos que poderiam chegar a 70% dos débitos relativos às multas, aos juros e aos encargos legais, bem como à quitação da dívida em até 120 meses¹⁴⁷, sendo que a mera apresentação da proposta de transação pela sociedade empresária devedora suspende o andamento de eventuais execuções fiscais em trâmite¹⁴⁸.

Diante de tais novidades legislativas, e da necessidade que se impunha em relação aos débitos fiscais federais de empresas em processo de soerguimento, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN editou em 26 de fevereiro de 2021 a Portaria 2.382/2021.

A Portaria 2.382 regulamentou os instrumentos de negociação de débitos fiscais, passando os devedores em recuperação empresarial a contar com uso (i) do parcelamento previsto nos artigos 10-A e 10-B da Lei 10.522/20, (ii) da transação na cobrança, conforme disposto no artigo 10-C da Lei 10.522/20, (iii) da transação do contencioso de pequeno valor (direcionada à microempresas e empresas de pequeno porte) e (iv) da celebração de Negócio Jurídico Processual¹⁴⁹.

A normativa, além de especificar as nuances de cada instrumento administrativo mencionado, ainda dispunha sobre as obrigações, exigências, concessões e vedações aos contribuintes e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, bem como sobre a possibilidade de utilização de percentual do prejuízo fiscal na negociação. Em contrapartida, adicionou-se a faculdade da Fazenda

¹⁴⁷ Podendo tal prazo ser prorrogado por mais 12 meses quando constatado que a sociedade empresária em recuperação judicial desenvolve projetos sociais, conforme §1º do artigo 10-C da Lei 10.522/2020, e §7º do artigo 22-D da Lei 13.988/2020.

¹⁴⁸ Conforme inciso VI, do artigo 10-C, da Lei 10.522/2020.

¹⁴⁹ Ver artigo 4º da Portaria 2.382/2021.

Nacional requerer a convolação da recuperação judicial em falência caso a empresa seja excluída do parcelamento ou da transação tributária¹⁵⁰.

Além disso, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editou a Portaria 6.757¹⁵¹, em 29 de julho de 2022, que, por sua vez, regulamentou com ainda mais detalhamento a transação tributária de créditos da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, estabelecendo como modalidades: (i) transação por adesão, (ii) transação individual proposta pela PGFN e (iii) transação individual proposta pelo devedor.

Tal legislação infralegal retomou a classificação dos créditos fiscais de empresas em recuperação judicial anteriormente prevista na Lei 13.988/2020 (acima transcrita), considerando-os presumidamente irrecuperáveis, e aptos a receber descontos nas negociações, sejam elas por adesão ou individuais.

Outro incentivo criado pela Portaria 6.757/2022 foi o acesso à transação individual sem piso de valor, permitindo que os devedores em recuperação judicial apresentem propostas de transação individual ainda que o valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa da União seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa do FGTS seja inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Além disso, a Portaria 6.757/2022 contemplou a possibilidade de utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para a composição da negociação, bem como a utilização de créditos líquidos e certos do contribuinte em desfavor da União, reconhecidos em decisão transitada em julgado, ou de precatórios federais próprios ou de terceiros.

7.2 Cenário pós-regulamentação da equalização do passivo fiscal

¹⁵⁰ Nos termos da redação do art. 10-A, §4º-A, IV, da Lei 10.522/02, e art. 28, III, da Portaria 2.382/21 da PGFN.

¹⁵¹ Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941>. Acesso em: 05 out. 2025.

Nessa toada, as alterações legislativas e a regulamentação administrativa acima narradas apresentaram incentivos absolutamente diferenciados para o parcelamento e transação de créditos fiscais, de modo a permitir a obtenção das certidões necessárias para a homologação da recuperação judicial e a trazer a Fazenda Pública para o interior do projeto de superação da crise empresarial, retirando-a da situação de "marginalidade" em que se encontrava no âmbito da insolvência.

Desse modo e desde então, não mais persistia qualquer justificativa para a dispensa da apresentação das certidões exigidas pelo artigo 57, da Lei de Recuperação Empresarial.

Não obstante as novidades legislativas narradas, a Corte da Cidadania continuou a dispensar tais certidões¹⁵².

Na acepção do docente Manoel Justino,

O artigo 57, por sua imprecisa redação, por sua incompletude, é exemplo claro de lei que precisa ser “completada” pela doutrina e pela jurisprudência. Houve entendimentos nos mais diversos sentidos nos Tribunais Estaduais e nos diversos juízes de instância inicial. Estava estabelecida a mais absoluta insegurança, mal maior que deve ser evitado a todo custo. Finalmente, foi possível o exame da matéria pelo STJ, o que ocorre 18 anos após promulgada a LREF em 2005¹⁵³.

Apenas em 17 de outubro de 2023, a 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça promoveu a mudança do entendimento jurisprudencial, passando a reconhecer a necessidade do cumprimento do quanto disposto no artigo 57, da Lei

¹⁵² Neste sentido, conferir: ***AgInt no AREsp 1.533.246/PR, AgInt no AREsp 1.841.841/RJ e AgInt no REsp 1.977.485/RJ***

¹⁵³ Bezerra Filho, Manoel Justino. **As polêmicas sobre o art. 57 e a fazenda Pública na recuperação judicial**. In: Liber Amicorum: homenagem aos 13 anos de atuação do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva na Corte da Cidadania - Volume II / Organização de Ana Frazão, Eronides Aparecido Rodrigues dos Santos, Marcus Vinicius Kiyoshi Onodera, et al. Leme-SP: Mizuno, 2025. p. 555-578.

1.101/2005, para a concessão da Recuperação Judicial¹⁵⁴, por ocasião do julgamento do REsp 2.053.240/SP¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Importa ressaltar que os Tribunais Estaduais, ao enfrentarem diretamente o tema, já vinham superando o entendimento do Tribunal da Cidadania, à luz da alteração normativa incidente sobre a matéria antes da mudança promovida pelo STJ. Neste sentido, conferir: TJSP - AI 2234392-16.2021.8.26.0000, julgado em 28/01/2022; TJSP - AI 2217629-37.2021.8.26.0000, julgado em 29/04/2022; TJRJ - AI. 0046087-14.2020.8.19.0000, julgado em 06/04/2021; TJRS - AI 5059965-76.2021.8.21.7000, julgado em 19-08-2021; e TJPR - AI 0021847-08.2021.8.16.0000, julgado em 15.09.2021.

¹⁵⁵ 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. Durante os primeiros 15 (quinze) anos de vigência da Lei n. 11.101/2005, o crédito fiscal, embora concebido pelo legislador como preferencial, ficou relegado a um plano secundário.

2.1 A execução do crédito fiscal não tinha o condão de alcançar sua finalidade satisfativa, de toda inviabilizada, não apenas pela então admitida (e necessária) intervenção do Juízo recuperacional, mas, principalmente, pela própria dificuldade de se promover a persecução do crédito fiscal, em sua integralidade e de uma única vez, o que, caso fosse autorizada, frustraria por completo o processo de recuperação judicial, ainda que a empresa em crise financeira apresentasse condições concretas de soerguimento, auxiliada pelos esforços conjuntos e pelos sacrifícios impostos a todos credores.

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 paralisação 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.

3. Em janeiro de 2021, entrou em vigor a citada Lei n. 14.112/2020 com o declarado propósito de aprimorar o processo das recuperações e de falência, buscando suprir as inadequações apontadas e destacadas pela doutrina e pela jurisprudência entre as disposições legais originárias e a prática, a fim de atingir, efetivamente, as finalidades precípua dos institutos estabelecidos na lei.

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 resolutiva 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 (cujas previsões, 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 imbricada no processo de recuperação judicial, deve ser analisado dentro do sistema em que inserido.

Em março do ano seguinte, foi a vez da 4ª Turma da Corte da Cidadania exigir a comprovação da regularidade fiscal para a homologação da recuperação

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 convolação 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 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. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.053.240/SP**. Relator: Marco Aurélio Bellizze. Terceira Turma. 17 out. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202103829347. Acesso em 12 jun. 2025.)

judicial. No entanto, foi além ao definir o marco temporal de aplicação da nova norma. Isso porque, no caso do Recurso Especial nº 2.084.986, a Lei nº 14.112, de 24 de fevereiro de 2020, entrou em vigor após a aprovação pelos credores do plano de recuperação judicial, mas antes da homologação judicial¹⁵⁶.

Diante desse breve histórico, pode-se perceber um atraso de quase 20 (vinte) anos para que se começasse a exigir a efetiva equalização do passivo fiscal de sociedades empresárias em recuperação judicial.

A demora na exigência possibilitou a postergação da regularização do passivo junto à Fazenda Pública, o que, na prática, impedia o efetivo soerguimento da sociedade empresária, fazendo com que o plano de recuperação judicial homologado figurasse como mera quimera ou fantasia legal.

A título de exemplo, na Vara de Recuperação Judicial e Falência de Vitória, tramitou a ação autuada sob numeração 0041309-42.2014.8.08.0024, na qual, em 28 de novembro de 2016, foi concedida a recuperação judicial com a dispensa da apresentação das certidões exigidas pelo artigo 57 da Lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005¹⁵⁷.

¹⁵⁶

Disponível

em:

<https://www.conjur.com.br/2024-mar-13/so-se-exige-regularidade-fiscal-para-recuperacao-judicial-homologada-apos-nova-lei/> Acesso em 16 mai. 2024.

¹⁵⁷ Trecho de decisão proferida em 28 de novembro de 2016, nos autos do processo nº 0041309-42.2014.8.08.0024, em trâmite na Vara de Recuperação Judicial e Falência de Vitória, Comarca da Capital, do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

“Com relação à obrigatoriedade de apresentação de certidões negativas de débitos tributários nos termos dos arts. 151, 205 e 206 do Código Tributário Nacional, imposta no art. 57 da Lei 11.101/2005, ressalto a relativização trazida pela jurisprudência dominante.

De acordo com entendimento pacificado pelos Tribunais, qualquer interpretação ou intervenção judicial que inviabilize a superação da crise econômico-financeira contraria os princípios da Lei 11.101/2005, devendo ser adotadas medidas que auxiliem o soerguimento da atividade empresarial nessa fase.

Ao analisar a matéria em sede de AgRg no AREsp 709.710/RJ a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça proclamou o seguinte entendimento:

TRIBUTÁRIO. ADMINISTRATIVO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO. IMPOSSIBILIDADE. SOCIEDADE EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL.

1. Hipótese em que o Tribunal local decidiu que no caso dos autos a empresa em Recuperação Judicial estava dispensada de apresentar certidões negativas, inclusive para contratação com Poder Público.

2. O STJ vem entendendo ser inexigível, pelo menos por enquanto, qualquer demonstração de regularidade fiscal para as empresas em recuperação judicial, seja para continuar no exercício de sua atividade (já dispensado pela norma), seja para contratar ou continuar executando contrato com o Poder Público. Nos feitos que contam como parte pessoas jurídicas em processo de recuperação judicial, a jurisprudência do STJ tem-se orientado no sentido de se viabilizarem procedimentos aptos a auxiliar a empresa nessa fase. Nesse sentido: REsp 1.173.735/RN, Ministro

Posteriormente, o processo foi encerrado em 12 de fevereiro de 2021, em razão do cumprimento das obrigações previstas no biênio de fiscalização, nos termos do artigo 61 da norma de regência da matéria.

Em 22 de novembro de 2024, a mesma sociedade empresária autora da ação mencionada, ingressou com seu segundo pedido de recuperação judicial, desta vez

Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 9.5.2014; AgRg na MC 23.499/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19.12.2014.

3. Registro que o novo regime trazido pela Lei 13.043/2014, que instituiu o parcelamento específico para débitos de empresas em recuperação judicial, não foi analisado no acórdão a quo, uma vez que foi proferido em data anterior à vigência do mencionado normativo legal. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 709.719/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2015, DJe 12/02/2016).

A previsão legal que condiciona a apresentação de certidões fiscais negativas como requisito para homologação do plano de recuperação judicial é elemento forte de inviabilização do instituto.

A interpretação dada ao art. 57 da Lei 11.101.2005 é no sentido de incompatibilidade entre a exigência legal e a própria dinâmica traçada para a recuperação judicial, mormente considerando a ausência de afetação direta da Fazenda Pública pelo juízo universal.

O art. 6º, § 7º, da Lei 11.101.2005 excluiu as Fazendas Municipais, Estaduais, Distrital e Federal do procedimento recuperacional, ao passo que o art. 187 do Código Tributário Nacional manteve a cobrança judicial do crédito tributário mediante execuções fiscais com trâmite em apartado.

Os dois textos legais não sujeitaram os créditos tributários ao concurso de credores da recuperação judicial.

Não guarda plausibilidade a não concessão da recuperação judicial por ausência de certidões negativas tributárias quando a Fazenda Pública não é atingida por quaisquer efeitos do procedimento recuperacional.

A flexibilidade da norma inserta no art. 57, da Lei 11.101/2005, se evidencia em julgados recentes do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que concedida a recuperação judicial sem apresentação da regularidade fiscal fica assegurada a tramitação das execuções fiscais em face do devedor. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. SUSPENSÃO DOS ATOS EXECUTÓRIOS. EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. EXEGESE HARMÔNICA DOS ARTS. 5º E 29 DA LEI 6.830/1980 E DO ART. 6º, § 7º, DA LEI 11.101/2005. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXISTÊNCIA DE OMISSÃO. ART. 535, II, DO CPC.

(...)

3. A Segunda Turma do STJ, em recente julgamento a respeito do tema controvertido (REsp 1.512.118/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, publicado no DJe de 31.3.2015), revisitou a jurisprudência relativa ao tema, para assentar o seguinte entendimento: a) constatado que a concessão do Plano de Recuperação Judicial foi feita com estrita observância dos arts. 57 e 58 da Lei 11.101/2005 (ou seja, com prova de regularidade fiscal), a Execução Fiscal será paralisada em razão da presunção de que os créditos fiscais encontram-se suspensos nos termos do art. 151 do CTN; b) caso contrário, isto é, se foi deferido, no juízo competente, o Plano de Recuperação Judicial sem a apresentação da CND ou CPEN, incide a regra do art. 6º, § 7º, da Lei 11.101/2005, de modo que a Execução Fiscal terá regular prosseguimento, pois não é legítimo concluir que a regularização do estabelecimento empresarial possa ser feita exclusivamente em relação aos seus credores privados, e, ainda assim, às custas dos créditos de natureza fiscal. (...) (REsp 1488778/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 30/05/2016)

Portanto, diante da relevante finalidade social da lei de preservação da empresa, dos empregos e da atividade econômica, impõe-se, como já decidido alhures, a dispensa de apresentação das certidões negativas de débitos fiscais para o caso em questão.

Destaque-se que tal dispensa não causa prejuízo ao fisco, tendo em vista que o crédito tributário não se sujeita ao plano de recuperação e as execuções fiscais não estão sobrestadas pelo processamento da recuperação judicial, de modo que os bens das recuperandas poderão ser penhorados, observado o princípio da menor onerosidade ao devedor (nesse sentido: STJ, AgReg em Recurso Especial n. 543.830 – PE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJ 23/08/2015.”

autuado sob numeração 5048671-58.2024.8.08.0024, alegando dívidas submetidas ao plano de soerguimento no valor de R\$ 6.031.914,22 (seis milhões, trinta e um mil, novecentos e quatorze reais e vinte e dois centavos).

Contudo, a maior dívida não era aquela submetida ao processo de recuperação judicial, mas sim o passivo fiscal, conforme afirmado pela própria sociedade empresária autora:

(...) o HSM vem sofrendo quase que diariamente com execuções de dívidas judiciais de natureza trabalhista e cível. Há, ainda, os débitos de natureza tributária e suas execuções fiscais, que, diga-se, é o maior passivo do HSM, chegando a R\$ 168.025.053,66 (cento e sessenta e oito milhões, vinte e cinco mil e cinquenta e três reais e sessenta e seis centavos)(...)¹⁵⁸

Caso houvesse ocorrido a regularização dos débitos tributários por ocasião do primeiro processo de soerguimento, outro poderia ter sido o cenário agora retratado.

Entretanto, após a regulamentação da equalização do passivo fiscal, inúmeros são os casos do uso dos instrumentos disponíveis na Portaria 2.382/2021 por sociedades empresárias em processo de soerguimento.

Tanto assim que o 5º Relatório de Pesquisa do Observatório de Transações Tributárias do Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper, demonstra um aumento consistente tanto no valor recuperado pela União, quanto na proporção decorrente de acordos de transação celebrados desde o início da implementação da política pública. Isso porque,

em 2020, a proporção entre o valor total recuperado pela PGFN e o valor total recuperado pela PGFN por meio dos acordos de transação era 2,6% no primeiro semestre e 11,4% no segundo. Ao longo dos anos, a proporção tem crescido expressivamente, chegando a 45,7% no primeiro semestre de 2023, o que indica que um percentual cada vez mais relevante da recuperação dos créditos tributários pela PGFN é decorrente de transações tributárias¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Trecho da petição inicial apresentada nos autos do processo 5048671-58.2024.8.08.0024, no id 55145806, em 22 de novembro de 2024, em trâmite na Vara de Recuperação Judicial e Falência de Vitória, Comarca da Capital, do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

¹⁵⁹ INSPER. Núcleo de Pesquisa em Tributação. **5º Relatório de Pesquisa do Observatório de Transações Tributárias**. 2023. São Paulo. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/ec640f6b-a46c-4367-b4e0-6dacacd0cf63/content>. Acesso em 19 jun. 2025.

Ainda conforme o relatório, em 2020 os valores recuperados pela PGFN por meio de transação tributária foi de R\$ 1,7 bilhões de reais, ao passo que no ano de 2021 esse montante saltou para a rubrica de R\$ 6,3 bilhões de reais, em 2022 para R\$ 14,2 bilhões e apenas no primeiro semestre de 2023 perfizeram R\$ 10 bilhões de reais.

À guisa de ilustração, na Vara de Recuperação Judicial e Falência de Vitória, as sociedades empresárias autoras do processo de recuperação judicial 5003845-83.2020.8.08.0024, após determinação do Juízo, aderiram à transação na modalidade por adesão, reduzindo o débito fiscal federal cerca de 25%¹⁶⁰.

A transação efetuada, além de possibilitar a homologação do plano - eis que requisito, nos termos do artigo 57 da Lei 11.101/2005 - e a concessão da recuperação judicial, abriu caminhos para a venda judicial de Unidade Produtiva Isolada - UPI bem sucedida durante o biênio de fiscalização. Isso porque a regularidade fiscal afasta o risco de sucessão tributária do comprador, atrai investidores e maximiza a venda que se pretende realizar, o que apenas denota e evidencia os benefícios trazidos pela equalização do passivo fiscal à saúde financeira das sociedades empresárias em recuperação judicial.

Para além disso, em consulta ao sítio eletrônico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na rede mundial de computadores, é possível verificar as transações individuais já efetivadas, incluindo-se aquelas firmadas com empresas em recuperação judicial¹⁶¹, podendo ser exemplificado os seguintes casos:

(i) Fainor - Faculdade Independente do Nordeste Ltda, em processo de recuperação judicial em trâmite na 3ª Vara Cível de Vitória da Conquista/BA, sob numeração 5010540-12.2020.8.05.0274, tendo firmado transação individual em julho de 2021. Possuía débitos com a União no montante de R\$ 36.463.027,69. Concluiu

¹⁶⁰ Transação por adesão firmada durante o segundo semestre do ano de 2022, conforme se verifica dos id's do processo 5003845-83.2020.8.08.0024.

¹⁶¹ Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao-individual>. Acesso em: 14 out. 2025.

a transação com o desconto de 35% sobre a dívida total, com parcelamento de 145 meses para as dívidas não previdenciárias e de 60 meses para as dívidas previdenciárias¹⁶²;

(ii) Hospital Prohope Ltda, em processo de recuperação judicial em trâmite na 2ª Vara Empresarial de Salvador/BA, sob numeração 0510213-29.2019.8.05.0001, tendo firmado transação individual em fevereiro de 2024. Possuía débitos com a União no montante de R\$ 66.740.835,43. Atingiu o desconto de 47% sobre a dívida total, parcelamento de 120 meses para as dívidas não previdenciárias e de 60 meses para as dívidas previdenciárias¹⁶³;

(iii) Grupo Inepar (formado por 09 empresas), em processo de recuperação judicial em trâmite na 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais de São Paulo, sob numeração 1010111-27.2024.8.26.0037, tendo firmado transação individual em dezembro de 2021. Possuía débito fiscal com a União de R\$ 2.718.795.268,19. Alcançou o desconto de 66% sobre a dívida total, parcelamento em 120 meses para as dívidas não previdenciárias e em 60 meses para as dívidas previdenciárias e parcela única para o débito de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS¹⁶⁴;

(iv) MAP Concreto Construções, em processo de recuperação judicial em trâmite na 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais de São Paulo, sob numeração 1023598-88.2022.8.26.0100, tendo firmado transação individual em novembro de 2023. Possuía débitos fiscais federais no montante de R\$ 9.251.841,28. Obteve desconto de 43% sobre o valor da dívida total, parcelamento em 60 meses para as dívidas não previdenciárias e para as dívidas previdenciárias. Neste caso, a sociedade empresária ainda utilizou-se de outro benefício descrito

¹⁶²

Disponível

em:

<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao/1a-regiao/termo-de-transacao-individual-fainor.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

¹⁶³

Disponível

em:

<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao/1a-regiao/TermodeTransaoIndividualHospitalProhopeLTDAemrecuperaojudicialtarjado.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

¹⁶⁴

Disponível

em:

<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao/3a-regiao/termo-de-transacao-individual-iesa.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

anteriormente neste trabalho: a utilização de créditos de prejuízo fiscal e a base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)¹⁶⁵;

Para além dos benefícios econômicos, o instrumento de transação tributária ainda pode ser utilizado como incentivo a práticas sustentáveis, conforme demonstrado em seguida.

7.3 Transação tributária sustentável

A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2022, por ocasião da alteração pela Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020, trouxe um dispositivo até pouco tempo atrás não muito utilizado, mas de extrema importância para o desenvolvimento econômico sustentável e que auxilia diretamente na implementação de políticas públicas previstas nas normas programáticas já mencionadas neste trabalho.

Estabeleceu a possibilidade da concessão de um prazo de parcelamento maior do que o geral para transações tributárias celebradas com empresas que desenvolvessem projetos sociais¹⁶⁶.

A referida alteração legislativa representou a deflagração da nova era de transações tributárias com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com viés de governança socioambiental.

¹⁶⁵

Disponível

em:

<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao/3a-regiao/TermodeTransaoIndiuidalMapConcretoeConstruesemrecuperaojudicial.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

¹⁶⁶ 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](#);

(...)

§ 1º O limite de que trata o inciso I do *caput* deste artigo poderá ser ampliado em até 12 (doze) meses adicionais quando constatado que o devedor em recuperação judicial desenvolve projetos sociais, nos termos da regulamentação a que se refere a [Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020](#).

Tanto assim que a Portaria PGFN nº 1.241/2023, que alterou a Portaria PGFN nº 6.757/2022, previu uma Seção inteira (Seção VIII) para cuidar dos aspectos ambientais, sociais e de governança nas transações tributárias, e dispôs, entre outras coisas, sobre a necessidade de constar nos termos de transação tributária, sempre que possível, a observância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, nos seguintes termos:

Art. 18-A. Sempre que possível, na celebração das transações, serão observados e perseguidos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, devendo-se buscar efeitos positivos a partir das concessões recíprocas que decorrerem do negócio.

Parágrafo único. São objetivos de desenvolvimento sustentável aqueles previstos na Resolução A/Res 70/1, de 25.09.2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil.

Art. 18-B. Os acordos de transação individual deverão apontar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nele envolvidos." (NR)

A transação tributária sustentável foi consolidada com a edição da Lei nº 15.103, de 22 de janeiro de 2025, que institui o Programa de Aceleração Energética (Paten) e previu, entre os seus objetivos, a possibilidade de utilização de créditos detidos por pessoas jurídicas de direito privado como meio de financiamento, bem como a criação de um Fundo Verde constituído também pelos referidos créditos.

É o que se extrai dos artigos 2º, inciso III, e 5º, parágrafo único, da novel legislação, assim redigidos:

“Art. 2º Constituem objetivos do Paten:

I - fomentar o financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável, especialmente aqueles relacionados a infraestrutura, a pesquisa tecnológica e a desenvolvimento de inovação tecnológica;

II - aproximar as instituições financiadoras das empresas interessadas em desenvolver projetos de desenvolvimento sustentável;

III - permitir a utilização de créditos detidos pelas pessoas jurídicas de direito privado perante a União como instrumento de financiamento;”

“Art. 5º Fica criado o Fundo de Garantias para o Desenvolvimento Sustentável (Fundo Verde), fundo de aval de natureza privada e patrimônio próprio, separado do patrimônio dos cotistas, que será sujeito a direitos e obrigações próprios, administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com a finalidade de garantir, total ou parcialmente, o risco dos financiamentos concedidos por instituições financeiras para o desenvolvimento de projetos no âmbito do Paten.

Parágrafo único. O Fundo Verde será composto de créditos detidos por pessoas jurídicas de direito privado perante a União.”

Nesse contexto, a transação tributária já trouxe não só relevantes benefícios que lhe são inerentes, com a preservação de empresas, empregos, manutenção da circulação de produtos e serviços, e com a recuperação de ativos para serem revertidos em prol da sociedade, mas também com a concretização de políticas públicas.

Emblemático o caso de transação tributária sustentável na recuperação judicial do “Grupo João Santos/Cimento Nassau”, realizada nos autos do processo registrado sob o nº 0169521-37.2022.8.17.2001, em trâmite na 15ª Vara Cível do Recife-PE, na qual constou cláusula específica acerca da sustentabilidade e responsabilidade socioambiental, assim redigida:

“19. As DEVEDORAS concordam em cumprir e fazer cumprir, conforme o caso, e declararam-se cientes e dispostas a:

- i) Respeitar o direito de livre associação e negociação coletiva de seus empregados;
- ii) não utilizar trabalho escravo ou análogos, trabalho infantil, bem como não incentivar a prostituição;
- iii) Apoiar de forma efetiva a erradicação da exploração sexual, assim como coibir o assédio sexual e moral em sua força de trabalho;
- iv) Adotar medidas de combate à prática de lavagem de dinheiro e à corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.
- v) Proteger e preservar o meio ambiente, bem como evitar quaisquer práticas que possam lhe causar danos, executando seus serviços em estrita observância às normas legais e regulamentares, federais, estaduais ou municipais, aplicáveis ao assunto, incluindo, mas não se limitando à:
 - a) Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente;
 - b) Lei nº 9.605/1998, a chamada “Lei dos Crimes Ambientais”;
 - c) Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, assim como as demais normas relacionadas ao gerenciamento, ao manuseio e ao descarte adequado dos resíduos sólidos resultantes de suas atividades, privilegiando todas as formas de reuso, reciclagem e de descarte adequado, de acordo com as normas antes mencionada;

- vi) Adotar as medidas e ações preventivas ou reparatórias, destinadas a evitar e corrigir eventuais danos ao meio ambiente e a seus trabalhadores decorrentes das atividades descritas em seus objetos sociais;
- vii) Proteger e preservar o meio ambiente, a partir da adoção das seguintes práticas:
 - a) Realização de coprocessamento - para substituir insumos e combustíveis por resíduos oriundos das atividades de outras empresas - nas unidades que possuem licença para tanto;
 - b) No que concerne à recuperação do manejo de minas, as devedoras comprometem-se a, durante a operação, suavizar os taludes e realizar recuperação vegetal das áreas suprimidas;
 - c) Nos casos em que o capeamento da reserva for inferior à espessura do minério, a cava dará origem à formação de bacias para o acúmulo de água pluvial;
 - d) adotar práticas agrícolas e de manejo florestal que atendam integralmente às normas ambientais vigentes; e
 - e) envidar esforços para melhorar a qualidade do ar no entorno dos parques fabris.¹⁶⁷

Não menos importante foi a transação tributária levada a efeito na recuperação judicial acima mencionada da “Casa de Saúde e Maternidade Terezinha de Jesus Ltda.”, na qual ficou acordada a realização de tratamentos ambulatoriais e disponibilização de leito de unidade de terapia intensiva, nos seguintes termos:

7. Do compromisso com o Desenvolvimento Sustentável

7.1. Para efeito de atendimento do determinado nos arts. 18-A e 18-B da Portaria PGFN 6.757/2022, com o intuito de alcance de objetivos dos desenvolvimento sustentável contidos na Resolução A/Res 70/1, de 25 de setembro de 2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas, justificado dentro do contexto da situação sócio-econômica da proponente, o que no caso se revela apropriado com medidas direcionadas à população carente, **a proponente deve se comprometer a 20 atendimentos ambulatoriais por dia (05 dias na semana) e um leito de UTI dedicado ao SUS, a ser atendido durante todo o tempo em que estiver vigente o acordo**¹⁶⁸.

¹⁶⁷

Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao/5a-regiao/TermodeTransaoIndividualtabiraAgroIndustrialSA.pdf>. Acesso em 05 out. 2025.

¹⁶⁸

Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao/2a-regiao/TermodeTransaoIndividualCasadeSadeTerezinhadeJesusLTD A.pdf>. Acesso em: 04 out. 2025.

7.4 Regularização do passivo fiscal e a adequação da exigência aos casos concretos

Mas a questão acerca da exigência de certidões negativas de débitos fiscais não se encontra totalmente resolvida com a orientação jurisprudencial firmada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Isso porque, à luz da realidade, existem situações em que a demora na emissão das certidões negativas de débitos fiscais não pode ser desconsiderada pelo Poder Judiciário. Como já dito, a teoria não pode estar dissociada da realidade.

Por isso, existe ainda um espaço para adequação dessa exigência à realidade dos casos concretos, de forma objetiva e bem delimitada, de modo a possibilitar, em tais casos, não só a concessão de prazo para apresentação das certidões negativas de débitos fiscais não obtidas por fatores alheios à vontade da recuperanda, mas também a homologação do plano de recuperação judicial.

Explico: se a recuperanda, no caso concreto, comprovar que esgotou os meios disponíveis para obter o parcelamento do débito fiscal, demonstrando boa-fé, e o ente federado, ainda assim, não efetuá-lo, seja por carência de servidores para operacionalizá-lo, seja por ausência de lei própria, a certidão negativa de débito fiscal, excepcionalmente, deve ser dispensada, naquele momento, e o plano de recuperação judicial homologado, mas com a concessão do prazo de 01 (um) ano para a regularização, período em que já podem ser pagos os créditos trabalhistas.

Tal solução é adequada e equilibra os interesses em conflito, na medida em que estabelece um prazo para cumprimento da exigência da regularização fiscal ao mesmo tempo em que permite o pronto pagamento de créditos de natureza alimentar.

A ausência de apresentação das certidões negativas de débito fiscal não enseja, por si só, a decretação da falência, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça¹⁶⁹ e consoante o escólio de Manoel Justino Bezerra Filho:

Confrontando os incisos V e VI do artigo 73 e a partir do exame do §7º-B do art. 6º, introduzido pela reforma de 2020, parece que a lei resolveu a questão, no sentido de que a falência não deve ser decretada nos casos de descumprimento do artigo 57¹⁷⁰.

O professor Justino ainda pondera que:

(...) parece não haver dúvida de que a opção do legislador foi no sentido de não se decretar a falência em tal situação. A demonstração cabal de tal forma de conduzir tal situação está na própria história de formação da lei.

De acordo com as normas dos procedimentos parlamentares, o texto aprovado pelo Congresso Nacional foi remetido ao Executivo, para sanção ou veto. Claro que ao Executivo não cabe “alterar” o texto legal, cabendo apenas vetar ou sancionar, total ou parcialmente. No texto enviado para o Executivo, havia um inciso no art. 73 que previa decreto de falência caso não fosse apresentada a CND.

Pois bem, o Executivo devolveu o texto ao Legislativo para que houvesse correção de redação, pois havia algumas imprecisões (de redação). No entanto, na realidade, a lei foi alterada pelo datilógrafo do momento e voltou ao Executivo, com diversas alterações, com exclusão do inciso que previa o decreto de falência¹⁷¹.

Diante disso, se não houver o cumprimento da exigência da apresentação da certidão negativa de débito fiscal após o decurso do prazo, aí sim aplica-se a orientação jurisprudencial firmada pelas Terceira e Quarta Turmas do Superior Tribunal de Justiça. Nesse caso, a homologação anterior perderá efeito, mas já

¹⁶⁹ DIREITO EMPRESARIAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. REGULARIDADE FISCAL. ART. 57 DA LEI 11.101/2005. CONVOLAÇÃO EM FALÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. DIVERGÊNCIA PARCIAL COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. RECURSO NÃO PROVIDO. (...) II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO. 2. Definir se a não apresentação das certidões de regularidade fiscal, nos termos do art. 57 da Lei 11.101/2005, autoriza, por si só, a convalidação da recuperação judicial em falência. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O acórdão recorrido encontra-se alinhado ao entendimento de que a intimação da União deve ocorrer de forma pessoal, sendo insuficiente a simples publicação no Diário da Justiça eletrônico. 4. A jurisprudência pacífica da Terceira e Quarta Turmas do STJ afirma que, com o advento da Lei 14.112/2020, tornou-se obrigatória a apresentação de certidões de regularidade fiscal como condição para homologação do plano de recuperação judicial, conforme o art. 57 da Lei 11.101/2005 (REsp 2.089.785 /SP; REsp 1.955.325/PE). 5. Entretanto, a ausência das certidões não autoriza automaticamente a convalidação da recuperação judicial em falência, cabendo ao juízo apenas sobrestar o processo, permitindo a retomada de execuções individuais e a propositura de pedidos de falência, conforme entendimento do STJ (REsp 2.082.781/SP; REsp 1.955.325/PE). BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 2.060.069/SP**. Relatora Ministra Daniela Teixeira. 3ª Turma, julgado em 05/05/2025, DJe 08/05/2025.

¹⁷⁰ Idem 150.

¹⁷¹ Idem 150.

tendo permitido o imediato pagamento dos créditos trabalhistas, despontando a exigência, pois, como uma verdadeira condição resolutive do plano de recuperação judicial (Código Civil, arts. 127 e 128).

Isso permite a continuidade da atividade empresarial, com a consequente preservação dos benefícios sociais e econômicos dela decorrentes, e não apresenta qualquer prejuízo para a Fazenda Pública, até porque, se sobrevier a decretação de falência por alguma outra razão, o pagamento dos créditos trabalhistas já levado a efeito antecede aos créditos tributários, conforme estabelece o artigo 83 da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, com redação dada pela Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020.

Ao discorrer sobre o tema, o Juiz da Corte Bandeirante, Dr. João de Oliveira Rodrigues Filho, afirma que:

“(...) Ao se determinar que a recuperação judicial fique suspensa enquanto não houver o tratamento adequado ao crédito tributário, impede-se que os credores trabalhistas sejam pagos, o que cria uma situação desafiadora, na medida em que o crédito trabalhista prefere ao crédito tributário, conforme previsão do próprio CTN, em seu art. 186. Isso é algo que deve ser levado ao Tribunal da Cidadania para nova reflexão.

Outro ponto que necessita de melhor reflexão é a suspensão da recuperação judicial com a retomada das execuções individuais.

A retomada das execuções individuais pode desconfigurar por completo o plano aprovado, ou seja, todo o esforço engendrado pelo devedor, seus credores e pelo próprio Poder Judiciário pode cair por terra, já que os credores retomarão as medidas executivas individuais que podem resultar no seu esvaziamento e na impossibilidade de sua implementação em momento posterior.

Outrossim, ainda nesse ponto, é preciso entender que hoje (e não se sabe se e quando isso poderia mudar) o tempo de trâmite do processamento da recuperação judicial não é o mesmo tempo do trâmite do procedimento administrativo de transação tributária.

Há claro descasamento entre ambos os procedimentos.

Ainda que a recuperanda seja diligente em requerer o parcelamento tributário no exato minuto após o deferimento do processamento da recuperação judicial e, ainda que contemos com excelente quadro de procuradores Federais, não há qualquer garantia de que o pedido de transação tributária seja apreciado no momento da concessão da recuperação judicial, sobretudo diante da notória falta de condições da Procuradoria da Fazenda Nacional em absorver todas as demandas que lhe são apresentadas.

E conclui:

Sem pretensão de esgotar o debate ou de alguma pretensão de estabelecer meu ponto de vista como o correto, proponho uma solução que, a meu ver, consegue conciliar o adequado tratamento do crédito tributários em processos de recuperação judicial e o direito de se buscar o soerguimento da operação empresarial.

Ao invés de conferir exíguo prazo de 90 dias para obtenção da CND e, na impossibilidade de sua obtenção no prazo assinalado, suspender a recuperação judicial com a retomada das execuções individuais, o melhor caminho seria conferir o prazo de um ano para readequação do passivo tributário da empresa, mas com a imediata concessão da recuperação judicial e cumprimento do plano.

Essa alternativa prestigia a prelazia constitucional do crédito trabalhista frente aos demais e preserva o resultado econômico do processo de recuperação judicial que é o plano aprovado entre as partes. Além disso, ainda que se argumentasse que o prazo anual é dilatado, não faltam casos para ilustrar que muitos processos de transação tributária são complexos e demandam tempo muito superior a 90 dias para que empresa e Fisco cheguem num consenso.

Mesmo na hipótese de insucesso de transação tributária após o prazo de um ano não haverá prejuízo ao Fisco, pois a ele está resguardado o direito de manejar a competente execução fiscal com todos os privilégios processuais e materiais inerentes à cobrança do crédito tributário. E com mais chance de sucesso, pois a empresa continua operando no mercado e com perspectivas de soerguimento da atividade, o que pode garantir a existência de patrimônio para adimplemento do débito.

Portanto, além da proposta apresentada, outras soluções devem ser pensadas visando o equilíbrio entre a recuperação da empresa e o tratamento adequado do crédito fiscal. Entretanto, é importante que tenhamos uma visão mais consentânea com o caráter econômico da recuperação judicial, a fim de transpor os obstáculos estruturais ainda existentes, mediante a aplicação de uma visão mais pragmática (tal como no Direito norte-americano) e que considere as consequências das alternativas dispostas¹⁷².

A questão foi decidida pelo também Juiz paulista, Dr. Paulo Roberto Zaidan Maluf, nos autos do processo nº 1009827-02.2024.8.26.0576, nos seguintes termos:

(...) Deste modo, a exigência da regularidade fiscal como condição à concessão da recuperação garante o equilíbrio pretendido pelo legislador entre os relevantes fins do processo recuperacional função social e princípio da preservação da empresa e restabelecimento da saúde econômico-financeira da sociedade empresária em recuperação judicial, atendendo aos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade ao conceder o benefício legal somente às empresas que demonstrem capacidade de cumprimentos das obrigações tributárias inerentes à atividade.

¹⁷² RODRIGUES FILHO, João de Oliveira. **Certidões negativas de débitos tributários e recuperação de empresas - Um problema não resolvido (ainda)**. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/insolvencia-em-foco/431606/certidoes-negativas-de-debitos-tributarios-e-recuperacao-de-empresas>. Acesso em 03 jun. 2025.

Importante salientar que a transação tributária deve ocorrer no tempo da recuperação judicial e não no tempo da Fazenda, com suas burocracias e notório excesso de serviço o que, na maior parte dos casos, impede a formatação e apresentação de transação tributária ao tempo da aprovação do plano de recuperação judicial pela assembleia geral de credores.

Portanto, a solução mais adequada aos interesses econômicos e sociais deste processo é conceder prazo razoável às Recuperandas para que procedam à transação fiscal junto aos Fiscos Federal, Estadual e Municipal (desde que possuam leis que permitam a transação tributária de modo factível), sem comprometer o plano discutido e aprovado, com o início imediato de pagamento dos créditos concursais - sobretudo os de natureza trabalhista na forma do plano aprovado pelos credores.

Realmente, a simples (i) suspensão do processo de recuperação judicial e do período de blindagem (*stay period*), até a apresentação das respectivas CNDs, permitirá o prosseguimento das ações e execuções individuais, afastando-se por completo do princípio da par conditio creditorum. Também poderá inviabilizar o oportuno cumprimento do plano de recuperação judicial, anteriormente aprovado.

A (ii) extinção imediata do processo em razão da ausência de CNDs a possibilitar a concessão da recuperação judicial constitui um enorme desperdício de recursos dos interessados (empresa em recuperação judicial e credores) e do Poder Judiciário.

A (iii) convalidação em falência não possui previsão expressa nos artigos 57 e 73 da LRF (nesse sentido, AI no 2039112-05.2024.8.26.0000 2a Câmara Reservada de Direito Empresarial Rel Des Maurício Pessoa 02/05/2024).

Frise-se: ao se conceder prazo razoável para apresentação de CNDs, a empresa continuará em atividade. O plano de recuperação judicial foi devidamente aprovado pelos credores, que reconheceram a viabilidade econômica da empresa e escolheram a melhor solução para o recebimento de seus créditos, preservando o valor agregado dos ativos.

Ademais, com a aprovação do plano, a oportuna homologação pelo Juízo da Recuperação e a concessão da recuperação judicial, os créditos deverão ser pagos imediatamente, nos exatos termos e condições aprovados, beneficiando diretamente os empregados, assim como os contratantes e impactando positivamente toda a estrutura empresarial, repercutindo na formação de novos contratos, atraindo investimentos e atingindo, em última análise, a função social da empresa, com preservação da atividade empresarial, manutenção/geração de emprego e renda.

Portanto, a fim de possibilitar o prosseguimento deste processo de recuperação judicial, **defiro o prazo de 01 ano contado da publicação desta decisão no DJE para a juntada de certidões negativas de débitos fiscais (ou certidões positivas com efeitos negativos).**” (sem grifos no original)¹⁷³.

¹⁷³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Vara Regional de Competência Empresarial e de Conflitos Relacionados à Arbitragem, Comarca de São José do Rio Preto). **Decisão na Ação de Recuperação Judicial 1009827-02.2024.8.26.0576**. Juiz de Direito Paulo Roberto Zaidan Maluf. Proferida em 11 nov. 2024.

7.5 A realidade da conduta da Fazenda Pública nas transações tributárias em relação aos planos de recuperação judicial

Não obstante a demora no adequado tratamento do crédito da Fazenda Pública, quando esta passou a se valer do instituto da transação tributária, o que se constatou foi que as condições de pagamento - deságio e parcelamento - são muito similares àquelas aprovadas nos planos de recuperação judicial, corroborando, mais uma vez, a completa ausência de justificativa para a retirada dos débitos tributários do procedimento.

Conforme dados extraídos do 5º Relatório de Pesquisa do Observatório de Transações Tributárias do Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper, já mencionado anteriormente neste trabalho,

(...) O valor total da dívida fiscal identificado nos processos analisados foi de R\$ 5.786.045.046,98. Sobre o valor total da dívida, verificou-se a aplicação de descontos com mediana de 68%, o que significa que as empresas conseguiram reduzir substancialmente o valor das suas obrigações fiscais por meio das transações tributárias celebradas. Nos processos de recuperação judicial analisados, os descontos, quando concedidos às dívidas trabalhistas, não foram aplicados sobre o valor principal da dívida, apenas sobre juros, correção monetária e multas. A mediana dos descontos concedidos às dívidas com garantia real foi de 70%, admitidos, em alguns casos, descontos de 100% em juros, correção monetária e multas. As medianas dos descontos concedidos às dívidas quirografárias e com ME/EPP foram, respectivamente, 73% e 58%, também sendo admitidos, em alguns casos, descontos de 100% em juros, correção monetária e multas.

(...)

No presente levantamento, identificou-se também que dentre as transações tributárias individuais celebradas, a mediana da quantidade de parcelas pactuadas foi de 120 parcelas mensais - ou seja, 10 anos.

Nos processos de recuperação judicial analisados, a mediana do prazo de pagamento das dívidas trabalhistas é de até 1 ano, geralmente sendo inferior para créditos trabalhistas de natureza estritamente salarial. A mediana do prazo para pagamento de dívidas com garantia real, dívidas quirografárias e com ME/EPP são, respectivamente, de até 12,5, 13,1 e 7,6 anos. As condições dos parcelamentos são bastante heterogêneas nos processos analisados, com variações significativas nos prazos de carência e opções de parcelamento, por exemplo¹⁷⁴.

¹⁷⁴ INSER. Núcleo de Pesquisa em Tributação. **5º Relatório de Pesquisa do Observatório de Transações Tributárias**. 2023. São Paulo. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/ec640f6b-a46c-4367-b4e0-6dacacd0cf63/content>. Acesso em 19 jun. 2025.

Além dessa similitude, é interessante registrar que a União tem atuado ativamente nos processos de recuperação judicial em trâmite na Vara de Recuperação Judicial e Falência de Vitória/ES, apresentando a relação dos seus débitos tão logo intimada da decisão que defere o processamento, bem como apresentando para as recuperandas todos meios disponíveis de regularização do passivo fiscal. Não raro, também tem se manifestado acerca dos termos do plano de recuperação judicial, em que pese não tenha seus créditos submetidos ao procedimento de soerguimento, já tendo, inclusive, alertado o Juízo de Insolvência de Vitória/ES acerca de movimentações financeiras suspeitas e de mudança de endereço não informada por sociedade empresária em recuperação judicial, além de já ter se manifestado contrariamente a venda de ativos¹⁷⁵.

Além disso, a Fazenda Pública tem se valido de todos os documentos e informações constantes das recuperações judiciais para fins de transação tributária, objetivando aferir a capacidade de pagamento (CAPAG) das empresas.

Foi o que aconteceu, por exemplo, com a transação tributária autorizada na forma prevista nos artigos 59 a 63 da Portaria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nº 6.757/2022 (SEI nº 19839.103948/2023-96), relativa à empresa “Massaguaçu S.A”, a qual abriu a jurisprudência interna da PGFN, quando olhou o plano de recuperação judicial, considerou o deságio dos créditos quirografários com projeção financeira e, com base nisso, concedeu os descontos na transação tributária.

Tais aspectos retratam conduta reiterada e uniforme, realizada com generalidade e constância, com a convicção de sua necessidade, e somente reforçam o convencimento do equívoco em permanecer fora do procedimento recuperacional.

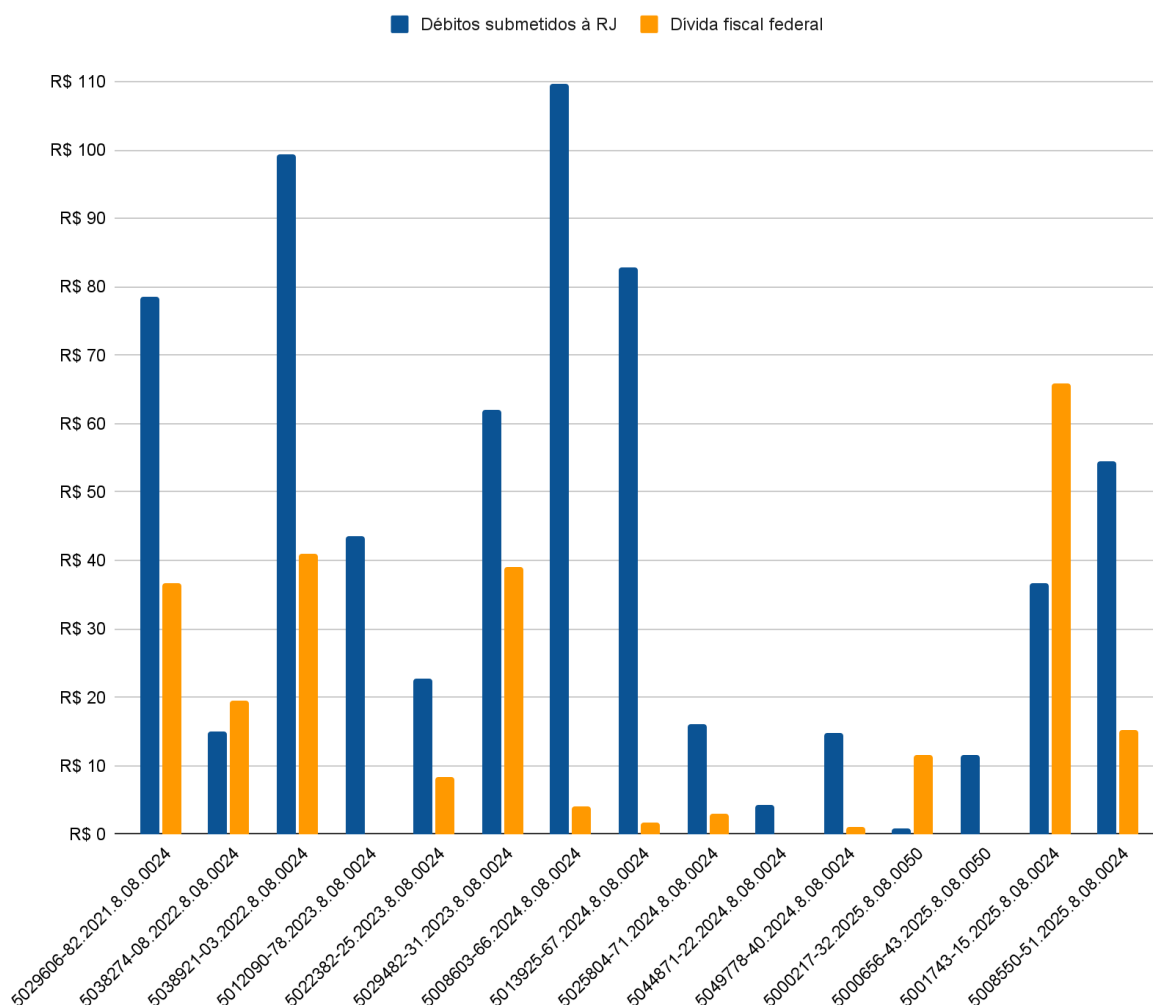
¹⁷⁵ Neste sentido, conferir as ações de recuperação judicial 0040197-72.2013.8.08.0024, 5001743-15.2025.8.08.0024, 5029482-31.2023.8.08.0024, 5038274-08.2022.8.08.0024 e 5009993-08.2023.8.08.0024, entre outras, todas em trâmite na Vara de Recuperação Judicial e Falência de Vitória.

E tanto se torna mais grave quando se verifica que os créditos fiscais representam parte considerável do passivo de uma sociedade empresária. Efetivamente, diante da demora na regular constituição do crédito tributário, o devedor deixa por último o pagamento dos débitos fiscais, seja porque tem a esperança de obter fluxo de caixa no futuro, seja porque necessita dar prioridade, em um primeiro momento, a outros pagamentos (ex. empregados e fornecedores) sem os quais acaba inviabilizando a própria produção.

Nessa conjuntura, foi efetuado levantamento em pequena amostra de processos em trâmite na Vara de Recuperação Judicial e Falência de Vitória/ES, demonstrando os valores submetidos ao plano de credores e o passivo fiscal federal.

No Gráfico 1 abaixo, foram selecionados 15 (quinze) processos protocolados desde 2021, ano em que a Lei 14.112, de 24 de dezembro de 2020 - que promoveu mudanças na Lei 10.522/02 - entrou em vigor, já sendo possível o parcelamento tributário das sociedades empresárias em recuperação judicial.

Gráfico 1 - Comparativo entre os débitos concursais e a Dívida Fiscal Federal



Fonte: própria (2025)
Os valores do gráfico estão em milhões de reais.

Do gráfico acima depreende-se que apenas duas sociedades empresárias não possuíam débitos fiscais com a União por ocasião do protocolo da ação de recuperação judicial (5044871-22.2024.8.08.0024 e 5012090-78.2023.8.08.0024), o que apenas reforça a importância do adequado tratamento de tais créditos.

Desta sorte, fácil compreender que, após a efetiva exigência do cumprimento da determinação contida no artigo 57 da Lei 11.101/2005, as Varas Especializadas de Recuperação Judicial e Falência, tornaram-se grandes arrecadadoras de tributos, ainda que indiretamente, eis que apenas após a regularização do passivo fiscal as sociedades empresárias têm seus planos homologados.

Por tais razões, a Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, Anelize de Almeida, foi taxativa em afirmar que “a transação tributária é a política mais bem sucedida dos últimos anos”¹⁷⁶.

Não se alegue que esse sistema dual trouxe a solução adequada para o problema como um todo. Representa melhora somente para a Fazenda Pública. Porém, remanesce o vício de origem, problema estrutural grave do qual decorrem inúmeros outros e que impedem o funcionamento harmônico, coerente e eficiente do sistema de insolvência.

Um deles consiste no prosseguimento de medidas constritivas nos Juízos das execuções fiscais, o que pode acarretar vários prejuízos ao regular desenvolvimento da atividade empresarial e, conseqüentemente, inviabilizar o cumprimento do plano e o efetivo soerguimento da empresa. Inúmeras decisões judiciais são tomadas no dia a dia forense para dirimir bloqueios judiciais envolvendo créditos extraconcursais, sobrecarregando o Poder Judiciário. Pior ainda quando a constrição judicial é realizada às vésperas do recesso judiciário, período em que as empresas, além do pagamento normal de suas obrigações e dos salários mensais dos seus funcionários, também efetuam o pagamento de 13º salário e bonificações, bem como realizam o fechamento do exercício financeiro e contábil.

Em tal período, dificilmente a controvérsia é resolvida em tempo hábil a restabelecer o normal desenvolvimento da atividade empresarial, até porque, segundo orientação jurisprudencial da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, a qual compete apreciar matérias de Direito Público, ficou estabelecido ser possível a penhora de numerário pelo Juízo da execução fiscal, devendo, apenas posteriormente, cientificar o Juízo da recuperação judicial, que poderá, avaliando as necessidades do caso concreto, deliberar sobre a substituição, caso se trate de bem de capital essencial à manutenção da atividade empresarial¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=auTb7hCE288>. Acesso em 29 out. 2025.

¹⁷⁷ Conferir: STJ, REsp 2.184.895/PE, 2ª Turma, Relator: Marco Aurélio Bellizze. 02 abr. 2025.

Ao se permitir a continuidade das execuções fiscais em paralelo ao procedimento recuperacional, com a possibilidade de posterior suspensão da constrição, mostra-se presente o risco concreto de perda de tempo e esforços, em dano da parte e do ofício jurisdicional, em contraste aberto com os propósitos que norteiam a construção dogmática da sistemática recuperacional, evidenciando verdadeira disfunção do sistema de insolvência, decorrente do vício de origem pela exclusão da Fazenda Pública dos efeitos da recuperação judicial.

E tanto se torna mais grave quando se constata que cerca de 75% do Produto Interno Bruto do Brasil encontra-se judicializado, conforme demonstrado pelo Núcleo de Tributação por ocasião da elaboração do relatório “Contencioso Tributário no Brasil”, publicado em julho de 2020¹⁷⁸.

A dualidade procedimental reflete no custo dos processos judiciais, o qual, embora mitigado com as transações tributárias, remanesce com o prosseguimento das execuções fiscais em paralelo com os procedimentos recuperacionais.

Mais: devido ao fato da transação tributária não ser efetivada dentro do procedimento de recuperação judicial, há uma ‘dualidade’ no tratamento do passivo de uma sociedade empresária em crise, eis que parte dos seus débitos encontra-se submetida aos efeitos da recuperação judicial, mas a outra não. Isso traz como consequência um cenário de incertezas e imprevisibilidades, que, por sua vez, gera a impossibilidade de se estipular os ‘custos’ da transação dos créditos fiscais, o que implica, em geral, na elaboração de planos de recuperação judicial agressivos, ou seja, com elevados deságios e prazos para pagamento, tal como já descrito por Eduardo Agostinho:

É inegável que a alteração legislativa, com a implementação da regulamentação da transação tributária, trouxe benefícios para a equalização do passivo fiscal pelos devedores em recuperação judicial, entretanto, esse fato, por si só, não pode ser supedâneo à cogente apresentação de certidão de regularidade fiscal para fins de concessão da recuperação judicial.

¹⁷⁸ INSPER. Núcleo de Pesquisa em Tributação. **Contencioso Tributário no Brasil. Relatório 2019 - Ano de referência 2018**. 2020. São Paulo. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/344b387e-abaf-43c5-a832-f85c9379c3f3/content>. Acesso em 21 dez. 2025.

Isso porque existem entraves procedimentais que acabam sendo impeditivos à celebração dos acordos de transação tributária caracterizando-se concretamente, como custos de transação não perceptíveis, ao primeiro momento. Porém, ao serem considerados de forma mais atenta, demonstram-se como ponto de atrito que ainda comprometem a sua efetividade como meio de solução de conflito¹⁷⁹.

De acordo com os ensinamentos do economista Douglass North, em uma esfera carregada de incertezas, os custos de transação (*measurement* e *enforcement*) são elevados, dificultando soluções cooperativas e gerando impacto direto no crescimento econômico. Tais custos são direcionados e organizados pelas instituições, definidas pelo autor como “as regras do jogo em uma sociedade, ou em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana”, cuja função é reduzir a incerteza ao conferir uma estrutura estável à vida cotidiana, “elas são um guia para a interação humana”¹⁸⁰.

“As regras do jogo” detêm tanta importância na estrutura econômica de uma sociedade que a inexistência ou a diminuição de incertezas e imprevisibilidades têm impacto direto na redução da judicialização. Tanto assim que, no Brasil, 96% (noventa e seis por cento) das empresas têm litígios em juízo, contra apenas 2% (dois por cento) das empresas instaladas no Estado de Delaware, nos Estados Unidos, reconhecido por oferecer o ambiente jurídico mais seguro e previsível para negócios no país, sendo o local de incorporação da maioria das empresas Fortune 500¹⁸¹.

Lembro que o Estado Democrático de Direito e a economia de mercado toleram a volatilidade política (alternância de poder) e econômica (ciclos de prosperidade e recessão), mas não podem tolerar a insegurança jurídica, porque, nesse caso, na verdade, deixa de existir o Estado Democrático de Direito.

¹⁷⁹ AGUSTINHO, Eduardo Oliveira. Recuperação judicial, transação tributária e regularidade fiscal. In: **Estudo Contemporâneos em direito tributário: teoria, processo e reforma tributária**. Volume II. Thomson Reuters. São Paulo, 2024. p. 285-312.

¹⁸⁰ NORTH, Douglass. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

¹⁸¹ Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/09/29/brasil-expede-hoje-4-leis-tributarias-por-dia-o-que-prejudica-seguranca-juridica-diz-fux.htm#:~:text=Como%20exemplo%20da%20import%C3%A2ncia%20da%20pauta%2C%20lembrou,para%20prestigiar%20a%20livre%20iniciativa%20no%20Brasil. Acesso em: 22 dez. 2025.>

8 CONCLUSÃO

Embora transcorridos mais de 20 (vinte) anos da vigência da Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, o grave problema estrutural da posição da Fazenda Pública como credor “hold out” na recuperação judicial ainda não foi resolvido adequadamente, de modo a estabilizar totalmente as relações jurídicas que lhe são correlatas e a alcançar a melhor solução coletiva.

Nesse período, assim como nas “três ondas” sugeridas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth ao deflagrarem o chamado Projeto de Florença para permitir o efetivo acesso à Justiça¹⁸², passamos pela primeira, ocasião em que houve a dispensa das certidões negativas de débito como requisito para aprovação do plano de recuperação judicial, olvidando-se por completo da imprescindibilidade da equalização do passivo fiscal para a efetiva superação da crise financeira pela sociedade empresária.

Chegamos na segunda, na qual se exige a apresentação das referidas certidões para a homologação judicial da deliberação assemblear de aprovação do plano recuperacional, determinando-se a suspensão do feito recuperacional e a concessão de prazo para regularização, sob pena de extinção do processo com a retomada do curso das execuções individuais¹⁸³.

Entraremos na “terceira onda”, sabe-se lá por mais quanto tempo, na qual se discutirá, em caso de não comprovação da regularidade tributária por culpa da Fazenda Pública, a possibilidade de homologação do plano por período suficiente para pagamento dos créditos trabalhistas, até que, quiçá um dia, sobrevenha alteração legislativa ajustando o ordenamento jurídico à realidade.

¹⁸² CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 15–29, 31–73.

¹⁸³ Enunciado XIX do Grupo de Câmaras Reservadas de Direito Empresarial do Tribunal de Justiça de São Paulo, a saber: Após a vigência da Lei n. 14.112/2020, constitui requisito para a homologação do plano de recuperação judicial, ou de eventual aditivo, a prévia apresentação das certidões negativas de débitos tributários, facultada a concessão de prazo para cumprimento da exigência. No mesmo sentido: STJ, REsp. 2208356/AC, Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, 4ª Turma, j. 01.12.2025.

Neste aspecto, é interessante notar que o ordenamento jurídico vigente não mais exige prazo vintenário para a estabilização das relações jurídicas. Não é mais necessário, por exemplo, manter a posse mansa e pacífica de bem imóvel por 20 (vinte) anos para adquirir-lhe a propriedade por meio da usucapião ordinária, já que o prazo de prescrição aquisitiva foi reduzido para 15 (quinze) anos (Código Civil, art. 1238). O mesmo ocorreu em relação ao interstício prescricional de extinção da pretensão, que passou a ter o prazo decenal como limite máximo (Código Civil, art. 205), não mais o vintenário.

Diante de tal cenário, é imprescindível que tenhamos uma mudança de paradigma, de perspectiva, transmutando a lógica do sistema tributário, no sentido de que o crédito fazendário não se submete aos efeitos recuperacionais, para uma contribuição efetiva do Direito Tributário. Essa é a forma de reduzir, de fato, as desigualdades sociais, de melhorar as condições de saúde pública, de vida, do meio ambiente etc.

Embora deva prevalecer a teoria do ordenamento jurídico em detrimento da teoria da norma, tal como observado por Bobbio, em geral, estamos sempre voltados e endereçados para o texto normativo.

Entretanto, o Direito não é feito somente de normas. A realidade é muito mais rica. Constitui um dos elementos que integram o ordenamento jurídico, de modo a erigi-lo em figura autônoma, com vida própria, o que exige análise conjunta de tudo que o compõe, não isolada.

Neste aspecto, os critérios que embasaram a exclusão da Fazenda Pública do procedimento recuperacional, além de estarem em desacordo com a ordem constitucional vigente, não mais subsistem diante da nova realidade.

Tanto assim que a Fazenda Pública já tem “participado” das recuperações judiciais, mas disfarçada com as vestes da transação tributária, na medida em que os deságios e o tempo de parcelamento acordados têm sido equivalentes aos dos planos recuperacionais. Além disso, tem se valido das informações e documentos

existentes nas recuperações judiciais, a fim de obter a capacidade de pagamento presumida da empresa para fins da transação tributária.

A própria Fazenda Pública, que foi quem mais criou óbice durante o processo legislativo para não se submeter aos efeitos da recuperação judicial, está vivenciando e sentindo a necessidade de mudança. Isso já evidencia um mínimo de consenso e que não se trata somente da mudança pela mudança, mas sim de uma maturação para a subsequente adequação legislativa à realidade.

As condutas das Fazenda Pública e das empresas na comunhão de vontades para equalização do passivo fiscal em nada diferem da natureza negocial dos planos de recuperação judicial. Essa prática constante e reiterada consiste, na verdade, em norma não escrita. É o Direito mudo saindo das áreas marginais do sistema por meio do Poder Instituinte e já merecendo proteção do Poder Constituinte. A roupagem da transação tributária de hoje consiste no cheque pré-datado de ontem, despontando como uma realidade que se impõe à norma, ainda mais diante do atual viés de sustentabilidade conferido às transações tributárias.

Não mais existe, pois, justificativa, jurídica ou fática, plausível para que a Fazenda Pública permaneça sujeita somente aos efeitos que lhe interessam. Na verdade, o modelo adotado pelo legislador, por ocasião da edição da norma de regência da matéria vigente, não mais está alicerçado no real.

Outrossim, a criação de um sistema de insolvência pelo legislador, a preocupação com a crise das empresas, notadamente nas economias de cunho ocidental capitalista, ocorre porque as empresas são a principal fonte de benefícios econômicos e sociais, o que é muito bom para o bem estar social e para a vida em sociedade.

Porém, a função social não consiste somente em permitir o funcionamento de uma atividade empresarial, mas também possibilitar que o Estado arrecade tributos, a fim de que possa implementar suas políticas públicas e, entre outras coisas, consiga criar e montar os aparatos necessários justamente para assegurar a continuidade da atividade empresarial em uma sociedade organizada.

Nesse contexto, não se pode pretender a garantia da função social da empresa sem querer contribuir para o Estado garantidor.

Assim como a existência de credores “hold out”, a ausência de arrecadação também configura uma disfunção do sistema de insolvência, pois, em qualquer dos seus mecanismos, o objetivo comum sempre será o de preservar os benefícios sociais e econômicos decorrentes da atividade empresarial, entre os quais a arrecadação de tributos.

Desse modo, é preciso haver uma mudança de perspectiva. Não deve haver segregação de esferas e nem existirem ilhas. Como já dito, inexistem lados: ou se está do lado do indivíduo, ou se está do lado da sociedade. Estamos do mesmo lado. É uma via de mão dupla, são o verso e reverso da mesma moeda, respeitada a individualidade de cada qual.

No final do dia, o legislador objetiva tutelar esse conjunto, o “Nós”. Tanto assim que permitiu a utilização de créditos de pessoas jurídicas de empresas privadas detidos em favor da União como forma de financiamento, além de criar um Fundo Verde composto também pelos referidos créditos, de modo a proporcionar um auxílio financeiro direto na implementação de políticas governamentais.

É preciso que se tenha em mente que todas as normas que integram o ordenamento jurídico têm o objetivo de alcançar o convívio social harmônico, estruturando a vida comunitária em seus mais diversos aspectos. A distinção entre os ramos jurídicos ocorre apenas em virtude da natureza jurídica e em razão de divisão de trabalho.

É com esse enfoque que o ordenamento jurídico deve ser interpretado, até porque também é um só. O ordenamento deve estar dentro do mundo, não fora dele. Por conseguinte, o modelo escolhido pelo legislador, deve estar alicerçado no real, não em um mundo paralelo.

Além de preconizar a necessária unidade de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico, o professor Piero Pajardi, titular da cadeira de Direito Falimentar da Universidade de Roma, ao apresentar uma visão dinâmica e vibrante do processo falimentar, afirma que:

não é um campo para relações objetificadas, mas apresenta-se ao jurista moderno como um drama humano, uma história de dor de pessoas ligadas por uma relação jurídica instrumental que alcança a justiça substancial, à qual a justiça formal se subordina, respeitando certos princípios essenciais sem os quais a própria justiça material seria degradada.

O Direito Falimentar, no contexto cultural de um século que testemunhou a proliferação de disciplinas jurídicas fundamentais, desenvolveu-se como uma disciplina autônoma, caracterizada pela convergência harmoniosa de diferentes normas sobre um mesmo tema, abrangendo desde o direito público ao direito privado, do direito civil ao direito comercial, do direito material ao processual, passando pelo direito administrativo, direito tributário e, finalmente, direito penal e processo penal. Tudo isso ocorre por meio de uma coexistência generalizada, composta por conexões e implicações que justificam a especificidade de princípios gerais internos, bem como do ensino especializado.

É a cidadela do Direito e da sociedade. Deve ser uma fortificação a ser interpretada para tutelar o capital humano, a sociedade como um todo, sem preocupação com esta ou aquela empresa, conduzida com equilíbrio diante dos ataques daqueles que tendem a destruir sua autonomia, pretendendo reduzir a riqueza e a preciosidade de um valor jurídico especialíssimo, criado para uma realidade jurídica especialíssima, e que, por sua própria natureza, escapa à tentativa de ser avaliado e dissecado por padrões dogmáticos ordinários¹⁸⁴.

Desta sorte, diante do caráter multidisciplinar, cabe ao Direito de Insolvência montar essas peças, fazendo com que as normas dos mais diversos ramos jurídicos dialoguem e alcancem o bem estar econômico e social, mas sem que cada ramo jurídico perca sua autonomia e independência. Isso para, observadas as regras do jogo como forma de reduzir os custos de transação e alcançar a segurança jurídica, obter o equilíbrio e a justa medida na solução dos conflitos de interesses, sempre à luz da realidade e de forma sustentável!

¹⁸⁴ PAJARDI, PIERO, **Manuale di diritto falimentare**. Tradução livre. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1969, Premessa, VII-IX.

REFERÊNCIAS

AGUSTINHO, Eduardo Oliveira. Recuperação judicial, transação tributária e regularidade fiscal. In: **Estudo Contemporâneos em direito tributário: teoria, processo e reforma tributária**. Volume II. Thomson Reuters. São Paulo, 2024. p. 285-312.

ATALIBA, Geraldo. **Lei Complementar na Constituição**. São Paulo: RT, 1971.

ÁVILA, Humberto. **Sistema Tributário Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2004.

BACHA, Sérgio Reginaldo. **Constituição Federal. Leis Complementares e Leis Ordinárias. Hierarquia?**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Edições do Senado Federal, v. 271. Brasília. 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao_aos_mocos_Rui_Barbosa.pdf. Acesso em 02 jun. 2025.

BARBOSA, Rui. (apud.) Raul Horta Machado. **Estrutura, Natureza e Expansividade das Normas Constitucionais**. Ed. RT. Revista Trimestral de Direito Público. vol. 04, 1993.

BARROSO, Luis Roberto, citado por Brenno Grillo. **Advocacia deverá evitar demandas, não propô-las, afirma ministro Barroso**. Portal Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-12/advocacia-devera-evitar-demandas-nao-prop-o-las-barroso/> Acesso em: 10 jun. 2025.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. Ed. Saraiva, São Paulo. 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Lei Complementar. Teoria e Comentários**. 2ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva. 1999.

Bezerra Filho, Manoel Justino. **As polêmicas sobre o art. 57 e a fazenda Pública na recuperação judicial**. In: Liber Amicorum: homenagem aos 13 anos de atuação do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva na Corte da Cidadania - Volume II / Organização de Ana Frazão, Eronides Aparecido Rodrigues dos Santos, Marcus Vinicius Kiyoshi Onodera, et al. Leme-SP: Mizuno, 2025. p. 555-578.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. Tradução por Denise Agostinetti, 3ª ed, Ed. Martins Fontes. 2010.

BORGES, José Souto Maior. **Lei Complementar Tributária**. São Paulo: RT: EDUC, 1975.

BRASIL. Poder Legislativo. **Apresentação de Reformulação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4376/1993.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=259081&filename=Tramitacao-PL%204376/1993. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Poder Legislativo. **Apresentação do Projeto de Lei nº 10.220/2018.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1658833&filename=Tramitacao-PL%2010220/2018. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Poder Legislativo. **Apresentação do Projeto de Lei nº 4376/1993.** Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22FEV1994.pdf#page=44>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Poder Legislativo. **Apresentação do Projeto de Lei nº 6229/2005.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=358309&filename=Tramitacao-PL%206229/2005. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Poder Legislativo. **Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal referente ao PLC nº 71/2003.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3499286&ts=1744378419584&disposition=inline>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Poder Legislativo. **Parecer do Projeto de Lei nº 6229/2005.** Disponível em: [file:///C:/Users/PJES/Downloads/Tramitacao-PL-6229-2005%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PJES/Downloads/Tramitacao-PL-6229-2005%20(1).pdf). Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.337.989/SP.** Relator Ministro Luis Felipe Salomão. 4ª Turma, julgado em 08/05/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1.515.575/MT.** Relator: João Otávio de Noronha. Quarta Turma. 30 set. 2024. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1515575&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em 01 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1707066 e Resp 1717213.** Relatora: Nancy Andrighi. Segunda Seção. 03 dez 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201702831924&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em 01 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.053.240/SP.** Relator: Marco Aurélio Bellizze. Terceira Turma. 17 out. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202103829347. Acesso em 12 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 2.060.069/SP**. Relatora Ministra Daniela Teixeira. Terceira Turma. 05 mai. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=41&documento_sequencial=311440014®istro_numero=202300777567&peticao_numero=202400821655&publicacao_data=20250508&formato=PDF. Acesso em 11 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2797-DF**. Relator p/acórdão: Ayres Britto. 17 de maio de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>. Acesso em: 09 de jun. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1407-DF**. Relator: Celso de Mello. 07 de março de 1996. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22ADI%201407%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 09 de jun. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1158-8/AM**. Relator: Celso de Mello. 19 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118240/false>. Acesso em: 09 de jun. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 1/DF**. Relator: Moreira Alves. Tribunal Pleno. 01 dez. 1993. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur105162/false>. Acesso em 14 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 62**. Relator: Edson Fachin. Tribunal Pleno. 16 dez. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur521537/false>. Acesso em 14 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 556.664/RS**. Relator: Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. 12 jun. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur1762/false>. Acesso em 12 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 407.190/RS**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello, Tribunal Pleno. 27 out. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2173526>. Acesso em 18 jun 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 2.060.069/SP**. Relator: Ministra Daniela Teixeira. 3ª Turma. 05 mai. 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/?documento_tipo=5&documento_sequencial=311440019®istro_numero=202300777567&publicacao_data=20250508&peticao_numero=202400821655. Acesso: 20 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial). **Acórdão proferido no Agravo de Instrumento**

2024925-31.2020.8.26.0000. Rel. Desembargador Manoel de Queiroz Pereira Calças. Proferido em 11 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Vara Regional de Competência Empresarial e de Conflitos Relacionados à Arbitragem, Comarca de São José do Rio Preto). **Decisão na Ação de Recuperação Judicial 1009827-02.2024.8.26.0576.** Juiz de Direito Paulo Roberto Zaidan Maluf. Proferida em 11 nov. 2024.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 4ª ed., 1986.

CAPPELLETTI, Mauro.; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** Malheiros. 9ª ed. 1997.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria do Sistema Jurídico: direito, economia, tributação.** São Paulo: Quartier Latin. 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** Saraiva. 14ª ed. 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2012.

CEREZETTI, Sheila Christina Neder. **A recuperação judicial de sociedades por ações: o princípio da preservação da empresa na lei de recuperação e falência.** São Paulo: Malheiros, 2012.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário.** Forense. 1990.

COSTA, Daniel Carnio. **Reflexões sobre processos de insolvência: divisão equilibrada de ônus, superação do dualismo pendular e gestão democrática de processos.** Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, nº 39.

COSTA, Daniel Carnio; MELO, Alexandre Nasser de. **Comentários à lei de recuperação de empresas e falência.** 5ª ed., Editora Juruá, Curitiba, 2024.

CRETELLA JR., José. **Elementos do Direito Constitucional.** 3ª ed. São Paulo: RT, 2000.

GRECCO, Marco Aurélio. **Aula Especial Marco Aurélio Grecco PPGD.** Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RnqwDdLd4i4>. Acesso em: 01 set 2025.

GRECCO, Marco Aurélio. **Aula aberta PPGD UFRGS e PUCPR Marco Aurélio Grecco.** Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rAvM2MfYU-Y>. Acesso em: 04 set 2025.

GRINOVER, Ada Pelegrini. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 204, Renovar, 1996.

GUERRA, Sidney; MERÇON, Gustavo. **Direito Constitucional Aplicado à Função Legislativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

G1, Portal de Notícias. **PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>. Acesso em: 09 jun. 2025.

INSPER. Núcleo de Pesquisa em Tributação. **5º Relatório de Pesquisa do Observatório de Transações Tributárias**. 2023. São Paulo. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/ec640f6b-a46c-4367-b4e0-6dacacd0cf63/content>. Acesso em 19 jun. 2025.

INSPER. Núcleo de Pesquisa em Tributação. **Contencioso Tributário no Brasil. Relatório 2019 - Ano de referência 2018**. 2020. São Paulo. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/344b387e-abaf-43c5-a832-f85c9379c3f3/content>. Acesso em 21 dez. 2025.

JACKSON, Thomas. **The Logic and Limits of Bankruptcy Law**. Cambridge (US): Harvard University press, 1986.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. Tradução de João Baptista dos Santos. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manual de Direito Processual Civil**. Tradução Cândido Rangel Dinamarco, vol. I, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**, Campinas: Bookseller, 1998, Vol. I.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **As Súmulas Vinculantes no Brasil e a necessidade de limites ao ativismo judicial**. Revista da Faculdade de Direito (USP), São Paulo, v. 106/107, p. 267-285, jan./dez. 2011/2012.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compreensão dos princípios do direito do trabalho na época contemporânea**. In: FRANCO FILHO, Georzenor de Souza (Coord.). Trabalho da mulher. São Paulo: LTr, 2009.

NORTH, Douglass. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PAJARDI, PIERO, **Manuale di diritto falimentare**. Tradução livre. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1969, Premessa, VII-IX.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003.

PONTES, Helenílson Silva. **Os privilégios e garantias do crédito tributário e a lei complementar**. Portal Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-23/consultor-tributario-privilegios-garantias-credit-o-tributario-lei-complementar/> Acesso em: 10 jun. 2025.

REALE, Miguel. **O direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica**. 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 1992.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2003.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito falimentar**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, v. 2., 1995.

RODRIGUES FILHO, João de Oliveira. **Certidões negativas de débitos tributários e recuperação de empresas - Um problema não resolvido (ainda)**. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/insolvencia-em-foco/431606/certidoes-negativas-de-debitos-tributarios-e-recuperacao-de-empresas>. Acesso em 03 jun. 2025.

SCALZILLI, João Pedro.; SPINELLI, Luis Felipe.; TELLECHEA, Rodrigo. **Recuperação de empresas e falência: teoria e prática na Lei 11.101/2005**. São Paulo: Almedina, 2018.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **O Desvio de Poder na Função Legislativa**. Ed. FDT, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA JÚNIOR, Francisco Satiro de. **"Agro é pop": a questão da recuperação judicial do produtor rural individual e seus efeitos sobre as obrigações do devedor**. Liber amicorum Teresa Ancona Lopez: estudos sobre responsabilidade civil. Tradução. São Paulo: Almedina, 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3675592. Acesso em: 04 jun. 2025.

TÁCITO, Caio. **Controle de Constitucionalidade**. Saraiva, 1990.

TÁCITO, Caio. **Desvio de Poder Legislativo**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, nº 1, 1993.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

XAVIER, Alberto. **Constitucionalidade do Regime de Tributação do IPI sobre Cigarros do Decreto 3.070/99**. Souza, Hamilton Dias de (coord.). Tributação Específica. São Paulo: Quartier Latin, 2007. Disponível em: https://www.etco.org.br/user_file/etco_tributacao_esp.pdf. Acesso em: 04 jun. 2025.