

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA  
JUSTIÇA I**

**JOANA STELZER**

**SÍLZIA ALVES CARVALHO**

**JOSÉ CARLOS FRANCISCO DOS SANTOS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Joana Stelzer, Sílvia Alves Carvalho, José Carlos Francisco dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-281-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. XXXII

Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I**

---

### **Apresentação**

Estimados Leitores!

É com grande satisfação que disponibilizamos os Anais do Grupo de Trabalho (GT) **PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I**. Esta publicação consolida a produção científica apresentada durante o XXXII Congresso Nacional do Conpedi, que ocorreu na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo, de 26 a 28 de novembro de 2025.

Este GT foi um polo de convergência docente e discente de pós-graduação que se dedicou a examinar as questões essenciais da administração da Justiça, sob diversas vertentes. Os artigos reunidos exploram de forma incisiva os mecanismos de efetivação dos direitos, abordando desde a redefinição dos meios executivos até a análise da viabilidade e dos limites da resolução extrajudicial de controvérsias. As discussões centraram-se na busca por tutela jurisdicional justa e efetiva, questionando a própria organização judiciária e os critérios de acesso à justiça. O escopo dos trabalhos abrangeu também questões mais sensíveis e estruturais do sistema, quanto aos desafios impostos ao Estado de Direito.

O rigor científico é a marca desta coletânea, visto que todos os textos foram submetidos a um criterioso processo de avaliação (double-blind review). As contribuições aqui presentes oferecem análises perspicazes e propõem caminhos para o aperfeiçoamento das normas e práticas, notadamente no que tange ao diálogo entre os Poderes e à judicialização de políticas públicas.

A pesquisa aprofundada no campo do Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça é de importância fundamental para o desenvolvimento e a legitimidade do Direito em qualquer sociedade democrática. Ela se concentra no coração da administração da Justiça, aprimorando os mecanismos pelos quais os conflitos são resolvidos e os direitos garantidos. Estudar esses temas permite não apenas identificar as falhas e gargalos do sistema — como a morosidade, a complexidade procedural e as dificuldades de acesso para parcelas da população —, mas também propor soluções concretas e inovadoras. É através dessa investigação que se analisam a função e os limites dos tribunais superiores, a necessidade de

fundamentação qualificada das decisões e a correta aplicação dos precedentes. A pesquisa acadêmica se torna vital para incorporar e avaliar o impacto de ferramentas como a desjudicialização de procedimentos, buscando um Judiciário mais célere e eficiente

Em última análise, a pesquisa em Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça I é um pilar para a segurança jurídica e para a própria credibilidade das instituições. Ao fornecer um diagnóstico constante e rigoroso sobre a qualidade da prestação jurisdicional, ela assegura que o Direito sirva como instrumento de tutela real dos direitos. É o estudo contínuo desses temas que permite o diálogo construtivo entre a academia, o legislador e o Judiciário, impulsionando reformas que tornam a Justiça mais acessível, previsível e, acima de tudo, eficaz na vida dos cidadãos.

A edição destes Anais vai além do simples registro histórico; ela representa o cumprimento da missão do CONPEDI de socializar o conhecimento jurídico avançado. Ao disponibilizar publicamente o que há de mais recente na pesquisa sobre Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, este volume se estabelece como uma referência obrigatória para a pesquisa, o ensino e a prática do Direito. Convidamos a comunidade jurídica a explorar a riqueza analítica e as propostas inovadoras contidas neste compilado, que atesta a vitalidade da pesquisa brasileira na área.

Desejamos excelente leitura!

Profa. Dra. Joana Stelzer

Prof. Dra. Sílvia Alves Carvalho

Prof. Dr. José Carlos Francisco dos Santos

# **A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DA RECUPERAÇÃO EMPRESARIAL**

## **TAX TRANSACTION AS A TOOL FOR IMPLEMENTING CORPORATE RECOVERY**

**Ainna Vilares Ramos**

### **Resumo**

A Transação Tributária, no formato aproveitado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional representa, em si, uma grande solução para os passivos tributários a nível federal. Com o aumento do déficit relacionado à dívida ativa, a Transação proporciona, além do ganho para os cofres públicos, possibilidade de reestruturação para as empresas. No caso das empresas em Recuperação Judicial a possibilidade de solução do passivo fiscal é ainda mais relevante, considerando que para o processamento do pedido judicial se faz necessária a apresentação da Certidão Negativa de Débitos. Nesse contexto, o presente trabalho teve como objetivo analisar os motivos pelos quais o FISCO não pode integrar a ordem de credores da RJ, mantendo as empresas em dívida mesmo após o término do processo de recuperação. Para isso, estudou-se o desenvolvimento da Transação, entendendo que apesar de não ter sido criado com essa finalidade, tem sido amplamente utilizada pelas empresas em RJ para a viabilidade do seu passivo. O grande questionamento se debruçou sobre a capacidade real da transação de ser a ferramenta efetivadora da recuperação empresarial, permitindo compreender que sem a regulamentação do instituto inúmeras empresas seriam submetidas à falência e a União apresentaria um déficit cada vez maior na sua dívida ativa, prejudicando o desenvolvimento socioeconômico e gerando uma detração do investimento público.

**Palavras-chave:** Parcelamento, Empresa, Fiscal, Desenvolvimento, Falência

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The Tax Transaction, in the form used by the Attorney General of the National Treasury, represents, in itself, a great solution for tax liabilities at federal level. With the increase in the deficit related to active debt, the Transaction provides, in addition to the gain for public coffers, the possibility of restructuring for companies. In the case of companies undergoing Judicial Reorganization, the possibility of resolving tax liabilities is even more relevant, considering that in order to process the judicial request it is necessary to present a Debt Clearance Certificate. In this context, the present work aimed to analyze the reasons why the FISCO cannot join the order of creditors in RJ, keeping companies in debt even after the end of the recovery process. To this end, the development of the Transaction was studied, understanding that despite not having been created for this purpose, it has been widely used by companies in RJ to make their liabilities viable. The big question focused on the real

capacity of the transaction to be the effective tool for business recovery, allowing us to understand that without the institute's regulation, countless companies would be subjected to bankruptcy and the Union would present an increasing deficit in its active debt, harming the socioeconomic development and generating a reduction in public investment.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Installment, Company, Tax, Development, Bankruptcy

## INTRODUÇÃO

Os dados mais recentes do Governo Federal indicam que a carga tributária bruta (CTB) do Governo Geral atingiu 33,71% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2022, representando um aumento de 0,65% em relação ao ano anterior, sendo o maior percentual desde 2010 (BRASIL, 2023). Essas informações foram extraídas do Boletim de Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, elaborado pelo Tesouro Nacional, com o propósito de analisar e apresentar a evolução estatística das finanças públicas nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 2023).

No contexto do recolhimento tributário federal, observou-se um crescimento de 0,62 pontos percentuais (p.p.) do PIB na receita do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), impulsionado pelo aumento da taxa SELIC, cuja administração é atribuída ao Banco Central do Brasil (BACEN).

De acordo com as normas estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), estima-se que tenham sido arrecadados R\$ 3.342.093,00 em impostos e contribuições sociais, abrangendo principalmente tributos sobre a renda, propriedade, serviços, além das contribuições do FGTS e PASEP (BRASIL, 2023).

Este estudo investiga os desafios enfrentados pelas empresas durante processos de recuperação judicial, concentrando-se na exclusão de débitos tributários e nos impactos positivos da transação tributária na reestruturação empresarial. Foram analisados os efeitos em duas principais áreas: a ameaça de execução fiscal após a recuperação judicial para débitos gerados durante o processo e as dificuldades associadas ao pagamento de tributos após a quitação dos credores, evidenciando a importância da segregação dos débitos no contexto empresarial.

A pesquisa aponta que a Lei 13.988/2020, que institui a transação tributária, desempenha um papel crucial na mitigação dos desafios enfrentados pelas empresas em recuperação judicial. A transação tributária pode oferecer condições facilitadas de parcelamento, redução de encargos e compensação de prejuízos fiscais acumulados e da base negativa da contribuição social para empresas em dificuldades.

Os objetivos deste trabalho incluem mapear com detalhes os desafios das empresas em recuperação judicial decorrentes da exclusão de débitos tributários, realizar uma análise crítica da Lei 13.988/2020, avaliar a compensação de prejuízo fiscal no contexto da recuperação judicial e fornecer insights profundos para compreender a transação tributária como uma solução eficaz e sustentável.

Este estudo contribui significativamente para a compreensão da carga tributária no Brasil e os desafios enfrentados pelas empresas em recuperação judicial, destacando a transação tributária como

uma ferramenta indispensável para a reestruturação e sustentabilidade empresarial no cenário econômico atual.

## **1. A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA E A RECUPERAÇÃO JUDICIAL NO BRASIL**

A legislação tributária brasileira, vigente até hoje, remonta a 1966. Muitas regras federais permanecem inalteradas desde então, sendo incorporadas pela Constituição de 1988, publicada após o Código Tributário Nacional.

A Constituição de 1988 surgiu em um contexto de repressão aos direitos fundamentais e incorporou normas voltadas à prestação de serviços públicos pelo Estado democrático de direito.

Dentro dessa estrutura democrática, a participação ativa do Estado é essencial para preservar os direitos e promover saúde, educação, segurança pública, habitação e meio ambiente, além de investir na infraestrutura do país. Para cumprir esses objetivos, o Estado precisa de recursos adequados para atender às necessidades da sociedade.

Como o Estado não oferece serviços remunerados, sua receita provém principalmente da carga tributária nacional. A tributação é, portanto, tema de muitas discussões entre os três poderes, a doutrina jurídica e os contribuintes.

A discussão envolvendo os poderes federativos, a doutrina e os contribuintes acompanham todo o desenvolvimento do instituto da transação tributária no Brasil. Essa discussão nasce do próprio fundamento da transação tributária, sendo uma das formas de extinção do crédito tributário.

Essas discussões se intensificam com o desenvolvimento da transação tributária no Brasil, um mecanismo para extinção de créditos tributários. Como a receita derivada da tributação é a principal fonte de recursos do Estado, há preocupação de que a transação tributária possa ser vista como renúncia de receita, comprometendo o Estado democrático e os direitos constitucionais.

O desenvolvimento da transação tributária teve início efetivo em 2009, com a assinatura do II Pacto Republicano de Estado por um sistema mais acessível, ágil e efetivo, pelo então e atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva, num projeto conjunto entre o chefe do executivo e os presidentes do Senado e Câmara dos Deputados à época, além do presidente do Supremo Tribunal Federal, representando o legislativo e o judiciário nacional.

Embora prevista no Código Tributário Nacional de 1966, a regulamentação efetiva da transação tributária só ocorreu em 2020. O desenvolvimento desse instituto começou em 2009, com

o II Pacto Republicano, mas só resultou na Medida Provisória nº 899 de 2019, convertida na Lei 13.988/2020.

Uma das maiores dificuldades na criação da transação tributária foi a resistência da administração pública em alterar o sistema de cobrança da dívida ativa. A necessidade de mudança foi evidenciada pelo grande volume de débitos inscritos e passíveis de prescrição devido à inefetividade do sistema tradicional.

Mesmo diante da resistência da administração pública em modificar seu sistema de cobrança da dívida ativa, a necessidade iminente de mudança pôde ser percebida no volume bilionário de débitos inscritos e passíveis de execução que, devido à inefetividade do sistema tradicional, muitas vezes estavam suscetíveis à prescrição, resultando em menor capacidade do Estado de promover os direitos constitucionais.

Além da resistência à mudança, houve questões sobre a delimitação da norma geral e a competência legislativa. A transação tributária é uma ferramenta para extinção do litígio entre o fisco e o contribuinte, com concessões mútuas, mas é um ato unilateral do fisco, com pouca participação do contribuinte.

O instituto da transação tributária é uma ferramenta excepcional de extinção do litígio, ocorrendo mediante concessões mútuas entre o fisco e o contribuinte, com a consequente extinção do crédito tributário. Apesar das concessões mútuas, a transação é um ato jurídico unilateral do fisco, com participação diminuta do sujeito passivo na colaboração para a satisfação do crédito (OLIVEIRA, 2015).

Como um ato vinculado da administração pública, a transação tributária deve observar princípios constitucionais como legalidade, eficiência e moralidade administrativa, buscando mais eficiência na cobrança tributária. Deve também atender à avaliação do tratamento fiscal discriminatório entre os contribuintes e ao princípio da livre concorrência.

Nos primeiros anos de implementação (2020-2022), a transação tributária permitiu duas modalidades: adesão, com critérios pré-definidos, e individualizada, baseada na negociação entre fisco e contribuinte. Em 2023, o critério da Capacidade de Pagamento (CAPAG) foi introduzido, classificando os contribuintes de “A” a “D” para determinar sua capacidade de adimplir o débito.

A CAPAG é usada para impedir práticas de má-fé e limitar a discricionariedade da administração na realização dos acordos. Classificações “A” e “B” indicam devedores com capacidade de cumprir obrigações fiscais, enquanto “C” e “D” indicam necessidade de descontos e prazos maiores para quitação do passivo fiscal.

Assim, a transação tributária, regulamentada pela Lei 13.988/20, surge como uma ferramenta importante para a administração pública, possibilitando a liquidação de débitos considerados de difícil recuperação.

## **2. A EFETIVIDADE DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL**

A Lei 14.112/2020 é a legislação brasileira que regula os processos de recuperação judicial (RJ) e falência empresarial, proporcionando maior segurança ao ambiente corporativo no que diz respeito ao procedimento de recuperação e à suspensão das ações judiciais e execuções contra o devedor durante o processo (BRASIL, 2020).

Comparada à legislação anterior, ela ampliou significativamente as possibilidades de suspensão das ações, que anteriormente se limitavam aos créditos sujeitos à concordata e aos créditos quirografários, conforme o estipulado no art. 161, II do Decreto-Lei 7.662/45 (BRASIL, 1945).

A redação inicial da Lei 11.101/2005 estabelecia um limite temporal de 180 dias para a suspensão dos processos relacionados à insolvência empresarial, diferindo da legislação de 1945 que restringia essa suspensão aos créditos quirografários (BRASIL, 2005).

A evolução legislativa e a percepção da necessidade de ajustar o prazo de 180 dias foram motivadas pela constatação de que esse período não era suficiente para conduzir adequadamente o processo de recuperação judicial.

De acordo com o art. 6º da Lei 11.101/2005, a decretação da falência ou a aprovação do processamento da recuperação judicial implicam na suspensão da prescrição das obrigações do devedor sujeitas à lei, na suspensão das execuções movidas contra o devedor, incluindo aquelas dos credores particulares do sócio solidário, e na proibição de qualquer forma de constrição judicial ou extrajudicial sobre os bens do devedor relacionados aos créditos sujeitos à recuperação judicial ou à falência (BRASIL, 2005).

Apesar disso, o prazo de 180 dias foi concebido com etapas específicas para o processamento eficaz do pedido de recuperação judicial. Inicialmente, havia um período de 60 dias a partir da aprovação do processamento para a apresentação do plano de recuperação aos credores. Após esse prazo, era aberto um novo período para a convocação dos credores por meio de edital, com 30 dias para apresentar objeções ao plano proposto pela empresa em recuperação.

Caso houvesse objeções, seria necessária a convocação de uma assembleia geral de credores (AGC) para deliberar coletivamente sobre o plano apresentado. Informações sobre a AGC deveriam

ser divulgadas com pelo menos 15 dias de antecedência. O processo de recuperação judicial, durante o "stay period", que impede o prosseguimento das ações e execuções, tinha uma duração total de 6 meses, visando resolver crises empresariais (BASTOS PEDRO, 2021).

O "stay period" foi introduzido no Brasil com inspiração na legislação norte-americana, especialmente no capítulo 11 do Código de Falências dos EUA, com o objetivo de permitir ao devedor elaborar seu plano de recuperação de maneira organizada e institucional durante os 180 dias de suspensão (BASTOS PEDRO, 2021).

Durante este período, todas as ações e execuções individuais contra o empresário ou a sociedade empresária são suspensas, facilitando a liquidação dos débitos e a satisfação dos credores, sem dissolver completamente a empresa e possibilitando sua reestruturação. Além disso, a constrição de bens após o deferimento do processamento da recuperação judicial é proibida, conforme estipulado pelo art. 6º, III da Lei 11.101/2005 (BRASIL, 2005).

O processo de recuperação judicial deve ser visto não como um litígio, mas como uma renegociação das obrigações existentes para reestruturar a atividade empresarial e atender aos interesses dos credores. No entanto, a aplicação do "stay period" no contexto das recuperações judiciais no Brasil frequentemente revelou-se inadequada em termos de duração.

O prazo de 180 dias geralmente não é suficiente para permitir a deliberação sobre o plano pela assembleia geral de credores. Diante disso, a jurisprudência nacional tem flexibilizado o prazo de suspensão processual até que a assembleia geral de credores seja realizada efetivamente.

O ministro Ruy Rosado de Aguiar, na primeira jornada de direito comercial, fixou o entendimento de que a disposição constante no art. 6º, § 4º, da Lei 11.101/2005 poderia ser excepcionalmente prorrogada se fosse verificado que o retardamento do feito não foi causado pelo devedor em recuperação judicial<sup>8</sup>. O entendimento firmado é de que estariam suspensas as ações e execuções desde que a realização da AGC ainda não tivesse sido realizada por culpa exclusiva do devedor.

Nesse sentido, Marcelo Barbosa Sacramone trouxe o entendimento de que:

Ultrapassado o prazo de 180 dias sem deliberação sobre o plano, as ações e execuções voltam a tramitar normalmente, independentemente de novo pronunciamento judicial. Em casos em que a deliberação sobre o plano de recuperação judicial não tenha ocorrido em razão de demora que não possa ser imputável ao devedor, a jurisprudência excepcionalmente tem prorrogado o período de suspensão das ações e execuções individuais em face do devedor, ainda que haja redação expressa determinando que seria improrrogável (SACRAMONE, 2018).

A nova redação da Lei 11.101/2005 introduziu a possibilidade de prorrogar o "stay period" por mais 180 dias em circunstâncias excepcionais, buscando adaptar-se às complexidades dos processos de recuperação judicial no Brasil.

No entanto, casos especiais demonstram a necessidade de superar essa prorrogação unitária quando ela se mostra insuficiente. Em contrapartida ao que determina a legislação de recuperação judicial e falência, o Tribunal de Justiça de São Paulo permite a prorrogação do prazo indefinidamente até a realização efetiva da assembleia geral de credores, momento em que o período de suspensão é encerrado (STJ, 2018).

## 2.1.A INAPLICABILIDADE PARA O PASSIVO FISCAL

A suspensão das ações e execuções contra empresas em recuperação judicial até a realização da Assembleia Geral de Credores (AGC) permite que as negociações amadureçam, atingindo um consenso para o plano de recuperação. Contudo, a legislação brasileira não inclui os créditos fiscais no processo de recuperação judicial, gerando prejuízos no âmbito fiscal e no próprio processo de recuperação (BEZERRA FILHO, 2021).

Ocorre que, apesar de a não ocorrência da assembleia geral de credores trazer a possibilidade da suspensão de novas ações e execuções contra a empresa em recuperação judicial e da capacidade deste o processo de trazer a regularização da empresa dentro do seu ambiente negocial, não há na legislação previsão para a inclusão dos créditos do fisco no processo de recuperação judicial, gerando consequências que trazem prejuízo não somente no âmbito fiscal, mas em todo o processo de recuperação. (BEZERRA FILHO, 2021).

A Lei 11.101/05 introduziu novas regras para a recuperação judicial, permitindo que empresas reestruturassem suas dívidas. No entanto, a exclusão do fisco como credor elegível agrava o processo de reestruturação (BRASIL, 2005). Débitos tributários não fazem parte da recuperação judicial, o que significa que, após o processamento do pedido, as empresas ainda enfrentam execuções fiscais.

Tendo em vista que os débitos de natureza tributária não integram o escopo do processo de recuperação judicial, ao proceder com o processamento do pedido, as empresas deixam de poder ser atingidas por novas ações e execuções, mas após o processamento da RJ, mantêm-se com um passivo fiscal executável.

A legislação (art. 187 do CTN e art. 29 da Lei de Execução Fiscal) opta por um tratamento especial para débitos tributários, fora do ambiente de recuperação judicial, com ferramentas

específicas de quitação ou parcelamento para empresas em recuperação (BRASIL, 1966). A regularização do passivo fiscal é um critério para a homologação do plano de recuperação judicial, exigindo a apresentação de certidão negativa de débito tributário ou certidão positiva com efeito de negativa (COSTA; FRANÇA; AYOUB, 2021).

A legislação disciplina que um dos critérios para a homologação do plano de recuperação judicial seria a regularização do seu passivo fiscal até aquele momento, sob condição do artigo 57 da LRF, devendo então se realizar da apresentação da certidão negativa de débito tributário, ou da certidão positiva com efeito de negativa (COSTA; FRANÇA; AYOUB, 2021).

Determina, a LEF e o CTN, respectivamente:

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

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

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

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

Inicialmente, a legislação de recuperação judicial e falência não previa um parcelamento fiscal especial para empresas em recuperação, conforme o artigo 155-A (COSTA; FRANÇA; AYOUB, 2021). A Lei 13.988/2020, regulamentando a transação tributária da dívida ativa, veio muitos anos depois, tornando inefetiva a previsão de tratamento separado para débitos tributários (BRASIL, 2020).

Os débitos tributários são frequentemente os primeiros a serem deixados de lado quando uma empresa entra em recuperação, exacerbando a dívida ativa. A doutrina, reconhecendo o direito ao parcelamento especial para empresas em recuperação, desenvolveu a flexibilização da exigência da certidão negativa de débitos para homologação do plano de recuperação até que a lacuna legislativa fosse preenchida.

A ausência na regulamentação, todavia, traziam a configuração de um cenário de extrema insegurança jurídica para as empresas em RJ, tendo em vista que pela impossibilidade de apresentar a certidão negativa de débitos, poderiam ter o seu plano de recuperação judicial não homologados.

Neste sentido, houve a flexibilização da condição imposta no artigo 57 da LRF, dispensando a necessidade de apresentação de CND para a homologação do plano de recuperação judicial até que fosse sanada a lacuna legislativa.

A Lei 13.043/2014 trouxe possibilidades de parcelamento para empresas em recuperação, mas com condições inferiores, sem desconto de multas e juros, insuficientes para superar a crise (BRASIL, 2014). A falta de regulamentação adequada gerou insegurança jurídica, pois a ausência de certidões negativas poderia impedir a homologação do plano de recuperação.

A ineficácia da legislação criada gerou a criação de uma anomalia em matéria tributária, que inexistia um regramento adequado para o parcelamento da empresa. Habitualmente, o credor fiscal era impedido de realizar a execução do crédito em razão da prevalência do princípio da preservação da função social da empresa, entendendo que a construção de bens essenciais para a recuperação empresarial prejudicaria esse processo (COELHO, 2013).

O resultado observado em grande parte das vezes é que as empresas saíam do processo de recuperação judicial apenas com parte do seu passivo reestruturado, carregando consigo ainda o débito tributário. Nesse cenário, apenas parte do problema empresarial se mostrava solucionado, já que após o fim do processo de recuperação judicial, o fisco poderia retornar com os processos e atos constitutivos.

A Lei 14.112/2020 condicionou o processamento da recuperação judicial à apresentação da CND, mas a impraticabilidade dos modelos de parcelamento tributário da época levou à flexibilização desse critério. Em 2023, a Terceira Turma do STJ determinou a indispensabilidade das certidões negativas para o deferimento da recuperação judicial, especialmente quando há um programa de parcelamento tributário em vigor.

Essa conclusão foi alcançada durante a análise de um recurso especial de um grupo empresarial, que argumentava, entre outros pontos, que a exigência de regularidade fiscal para a aprovação da recuperação era incompatível com a preservação da função social da empresa. As empresas alegavam que dispensar as certidões negativas não causaria prejuízos à Fazenda Pública, uma vez que as execuções fiscais não seriam afetadas pelo processamento da recuperação judicial.

O STJ revisou seu entendimento, considerando obrigatória a apresentação das certidões após as mudanças introduzidas pela Lei 14.112/2020. O ministro Ricardo Villas Bôas Cueva destacou que,

com a nova lei e o programa de parcelamento de dívidas federais, a apresentação das certidões tornou-se essencial para a recuperação judicial.

Ressalta-se que o caso teve origem em um pedido de recuperação em que o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) determinou, por iniciativa própria, que as empresas regularizassem sua situação fiscal, sob pena de decretação de falência. O STJ, ao analisar o recurso, modificou seu entendimento anterior, passando a considerar a obrigatoriedade da apresentação das certidões após as alterações introduzidas pela Lei 14.112/2020.

O relator, ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, destacou que, após a entrada em vigor da Lei 11.101/2005, o STJ entendia que a apresentação das certidões indicadas no artigo 57 dessa norma não era exigida, dada a ausência de legislação específica sobre o parcelamento de débitos tributários em recuperação judicial. Contudo, com a Lei 14.112/2020, que trouxe um programa legal de parcelamento para dívidas federais, a Terceira Turma passou a considerar indispensável a apresentação das certidões para o deferimento da recuperação judicial.

Nestes termos:

**RECURSO ESPECIAL. EMPRESARIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITO FISCAL. APRESENTAÇÃO. NECESSIDADE. PRECLUSÃO. COISA JULGADA. AFASTAMENTO. INTIMAÇÃO. FAZENDAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA. JULGAMENTO EXTRA PETITA. DECISÃO SURPRESA. NÃO OCORRÊNCIA.** 1. A questão controvertida resume-se a definir (i) se houve violação à coisa julgada, decisão extra petita e desrespeito ao contraditório e à ampla defesa com a prolação de decisão surpresa e (ii) se pode ser concedida a recuperação judicial sem a apresentação de certidão negativa de débitos tributários. 2. Após a entrada em vigor da Lei no 14.112/2020 e a implementação de um programa legal de parcelamento factível, é indispensável que as sociedades em recuperação judicial apresentem as certidões negativas de débito tributário (ou positivas com efeitos de negativas) sob pena de ser indeferida a recuperação judicial, diante da violação do artigo 57 da LREF. Precedente. 3. A não apresentação das certidões não enseja o decreto de falência, pois não há previsão legal específica nesse sentido, implicando somente a suspensão da recuperação judicial. 4. Na hipótese, as Fazendas Públicas não foram intimadas da decisão que concedeu a recuperação judicial, de forma que não haveria como dela recorrerem. 5. Nos termos da jurisprudência desta Corte a nulidade decorrente de decisão que viola norma cogente pode ser declarada de ofício, sem que isso implique julgamento extra petita. 6. A exigência de regularidade fiscal está inserta no âmbito de desdobramento causal, possível e natural da controvérsia, obtido a partir de um juízo de ponderação do magistrado à luz do ordenamento jurídico vigente, o que não caracteriza decisão surpresa. 7. Recurso especial não provido.

Assim, a não apresentação das certidões fiscais não leva à falência, mas suspende o processo de recuperação judicial, evidenciando a importância desses documentos na reestruturação financeira das empresas.

### **3. O ÓBICE À MANUTENÇÃO DA ATIVIDADE EMPRESÁRIA**

A exclusão dos débitos tributários do processo de recuperação judicial (RJ) gera problemas significativos para as empresas. Mesmo com a suspensão temporária das ações, a empresa ainda está sujeita a execuções fiscais após a homologação da RJ, dificultando o cumprimento do plano de recuperação. Além disso, a ausência dos débitos tributários na ordem de pagamento e no plano de credores pode inviabilizar a quitação devido à alocação prévia de recursos no processo de RJ.

Devido à ineficácia da Lei 13.043/2014, a Lei 13.988/2020 foi criada para regulamentar a transação tributária em meio à crise econômica causada pela pandemia de COVID-19. Esta lei, embora não destinada especificamente para empresas em RJ, possibilitou o parcelamento e a redução do passivo tributário durante a recuperação judicial. Ela estabelece condições especiais de parcelamento tributário a nível federal, mas não inclui débitos estaduais e municipais, que precisam ser regulamentados separadamente pelos respectivos entes federativos (BRASIL, 2020).

A Lei 13.988/2020 visa regulamentar a cobrança de créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação, mas também facilita o parcelamento de débitos federais para empresas em RJ.

Abordando os contornos, regras gerais, responsabilidades, direitos e deveres das partes no momento da realização do acordo de transação, a Lei 13.988 foi criada com o objetivo de regulamentar a cobrança para créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Contudo, acabou sendo utilizada para promover o parcelamento dos débitos federais residuais das empresas que passaram pelo processo de recuperação judicial (BRASIL, 2020).

Os critérios específicos da transação foram estabelecidos pela Portaria PGFN/ME no 2382/2021, regulamentando o instituto e trazendo a possibilidade de parcelamento do passivo fiscal em até 120 meses, com redução dos juros de mora, multas e encargos legais. A redução autorizada pela legislação é de até 70% do valor total da dívida, atingindo até 100% dos valores relativos a multas, juros de mora e encargos legais. Isso permite a preservação da atividade empresarial por meio do escalonamento crescente das parcelas (BRASIL, 2021).

Dessa forma, as empresas têm condições de realizar pagamentos reduzidos no momento inicial a título de entrada, parcelados em até 12 meses, proporcionando uma margem de respiro para a reestruturação da empresa. A transação tributária, segundo o artigo 10 da Portaria PGFN/ME no 2382/2021, deve englobar todo o passivo fiscal inscrito em dívida ativa, ressalvados os já parcelados ou em discussão judicial, desde que haja garantia do juízo ou decisão que determine a suspensão da exigibilidade do crédito tributário (BRASIL, 2021).

Nestes termos:

Art. 10. Os instrumentos de negociação de que trata esta Portaria deverão abranger todo o passivo fiscal do contribuinte em recuperação judicial, observadas as condições e ressalvas previstas nesta Seção. (Redação dada pelo(a) Portaria PGFN nº 3026, de 11 de março de 2021)

§ 1º Sem prejuízo da possibilidade de celebração de Negócio Jurídico Processual, os débitos sujeitos a outros parcelamentos ou que comprovadamente sejam objeto de discussão judicial poderão ser excluídos, estes últimos mediante:

I - o oferecimento de garantia idônea e suficiente, aceita pela Fazenda Nacional em juízo; ou  
II - a apresentação de decisão judicial em vigor e eficaz que determine a suspensão de sua exigibilidade.

§ 2º A garantia prevista no inciso I do parágrafo anterior não poderá ser incluída no plano de recuperação judicial, permitida a sua execução regular, inclusive por meio da expropriação, se não houver a suspensão da exigibilidade ou a extinção do crédito em discussão judicial.

§ 3º O disposto no parágrafo anterior também se aplica aos depósitos judiciais regidos pela Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998, e pela Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009.

§ 4º Na hipótese de o sujeito passivo optar pela inclusão, nos instrumentos de negociação de que tratam os incisos I, II e III do art. 4º desta Portaria, de débitos que se encontrem sob discussão administrativa ou judicial, submetidos ou não a causa legal de suspensão de exigibilidade, deverá ele comprovar que desistiu expressamente e de forma irrevogável da impugnação ou do recurso interposto, ou da ação judicial e, cumulativamente, que renunciou às alegações de direito sobre as quais se fundam a ação judicial e o recurso administrativo.

Além da Lei 13.988/2020 e da Portaria PGFN/ME nº 2382/2021, editais conjuntos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Receita Federal do Brasil, conhecidos como "PGDAU", estabelecem os parâmetros de desconto e parcelamento anualmente. Por exemplo, o PGDAU nº 1/2024 define regras para transações até abril de 2024, permitindo o parcelamento de débitos até 45 milhões de reais, ajustando as condições em relação ao edital anterior (BRASIL, 2024).

Esses editais, conhecidos como "PGDAU", são responsáveis por definir os termos e condições para transações durante um período específico. Anualmente, esses editais são atualizados para introduzir novas regras de redução da dívida ativa da União.

Em 8 de janeiro de 2024, foi publicado o PGDAU no 1/2024, que estabelece as diretrizes para transações até abril deste ano. Após esse período, o edital será substituído ou renovado pelos órgãos da administração pública. Este edital permite o parcelamento de dívidas de até 45.000.000 de reais, representando uma redução no limite de adesão comparado ao PGDAU no 4/2023, que permitia o parcelamento de até 50.000.000 de reais (BRASIL, 2024).

A introdução da transação tributária pela Lei 13.988/2020 foi um avanço significativo na política tributária nacional. Além de melhorar a eficiência na cobrança da dívida ativa da União,

enfatizou a importância de manter a continuidade das atividades empresariais após processos de recuperação judicial, os quais não abrangem passivos tributários (BRASIL, 2020).

Esses editais, conhecidos como "PGDAU", têm a função de estabelecer os termos e condições para acordos de transação durante um período específico. Anualmente, eles são atualizados para introduzir novas regras visando à redução da dívida ativa da União.

Em 8 de janeiro de 2024, foi publicado o PGDAU no 1/2024, que define as diretrizes para transações até abril deste ano. Após esse período, o edital será substituído ou renovado pelos órgãos da administração pública. Este edital permite o parcelamento de dívidas de até 45.000.000 de reais, o que representa uma redução no limite de adesão em comparação ao PGDAU no 4/2023, que permitia o parcelamento de até 50.000.000 de reais (BRASIL, 2024).

A introdução da transação tributária pela Lei 13.988/2020 foi um avanço significativo na política tributária nacional. Além de melhorar a eficiência na cobrança da dívida ativa da União, destacou a importância de manter a continuidade das atividades empresariais após processos de recuperação judicial, os quais não abrangem passivos tributários (BRASIL, 2020).

O aumento na arrecadação e a consequente redução da dívida ativa por meio da transação tributária ressaltaram a necessidade de fortalecer ainda mais a eficácia desse mecanismo. Em 2022, foi possível compensar o passivo tributário federal com prejuízos fiscais acumulados e com a base de cálculo negativa da contribuição social sobre o lucro líquido das empresas (IUDICIBUS, 2015).

Neste contexto, ao reconhecer que, diante das dificuldades enfrentadas pelas empresas, a legislação tributária permite a escrituração do prejuízo fiscal como um ativo que pode ser utilizado em períodos futuros através da compensação da base tributável positiva, visando possibilitar que a sociedade empresária reactive suas atividades financeiras e melhore seu desempenho, ainda que sujeita a certos limites.

O prejuízo fiscal acumulado pela empresa desempenha um papel crucial na avaliação de sua situação contábil. No entanto, é fundamental distinguir entre prejuízo contábil e prejuízo fiscal. O prejuízo contábil é determinado com base no balanço contábil da empresa, refletindo a diferença entre receitas e despesas ao final do exercício financeiro. Quando essa apuração resulta em um saldo negativo, ocorre o prejuízo contábil (MARTINEZ, 2015).

Por outro lado, o prejuízo fiscal refere-se à aplicação da legislação tributária sobre o balanço contábil da empresa, interpretando-o conforme as normas do imposto de renda para pessoas jurídicas. Se a apuração do lucro real da empresa resultar negativa, ela registra um prejuízo fiscal.

A legislação federal estabelece regras específicas para a compensação do prejuízo fiscal, como descrito na Instrução Normativa 1700/2017, que autoriza a utilização do prejuízo fiscal para compensar lucros futuros, respeitando um limite anual equivalente a 30% do lucro líquido apurado (MARTINEZ, 2015).

Essa limitação de 30% para compensação do prejuízo fiscal, estabelecida na Constituição Federal, visa permitir o uso do prejuízo fiscal e da base de cálculo negativa da contribuição social sobre o lucro líquido de exercícios anteriores na compensação de resultados positivos, mas de forma restrita, para não comprometer a arrecadação tributária dos entes federativos.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade da limitação da compensação do prejuízo fiscal do imposto de renda, consolidou o entendimento de que é válido estabelecer um limite para essa compensação. Esse entendimento respalda a ideia de que as compensações têm origem em resultados negativos na contabilidade fiscal da empresa, indicando uma dificuldade financeira em que a empresa não gerou receitas suficientes para cobrir suas despesas empresariais mínimas (BRASIL, 2020).

Compreende-se, portanto, que a utilização do prejuízo fiscal e da base de cálculo negativa da contribuição social sobre o lucro líquido como ativos escriturais é uma prerrogativa legal estabelecida inicialmente pela Lei 9.065/1995, posteriormente sujeita a restrições. Isso não diminui a capacidade do prejuízo fiscal de auxiliar a empresa na sua reconstrução financeira e contábil por meio da compensação, sendo incluído em diversos programas de refinanciamento e parcelamento de dívidas tributárias, como o REFIS, além de ser parte de programas de regularização tributária e redução de litígios como PROLERIT, PRT e PERT (ALVES; VIANA, 2023).

É o que se aduz das legislações, como por exemplo a Lei 13.496, de 24 de outubro de 2017, que instituiu o PERT (Programa Especial de Regularização Tributária dos débitos da RFB e da PGFN, dispondo:

Art. 3º No âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o sujeito passivo que aderir ao Pert poderá liquidar os débitos de que trata o art. 1º desta Lei, inscritos em dívida ativa da União, da seguinte forma: I - pagamento da dívida consolidada em até cento e vinte parcelas mensais e sucessivas, calculadas de modo a observar os seguintes percentuais mínimos, aplicados sobre o valor consolidado: [...] II - pagamento em espécie de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor da dívida consolidada, sem reduções, em cinco parcelas mensais e sucessivas, vencíveis de agosto a dezembro de 2017, e o restante: [...] Parágrafo único. Na hipótese de adesão a uma das modalidades previstas no inciso II do caput deste artigo, ficam assegurados aos devedores com dívida total, sem reduções, igual ou inferior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais): [...] II - após a aplicação das reduções de multas e juros, a possibilidade de utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da CSLL e de outros créditos próprios relativos aos tributos administrados pela

Secretaria da Receita Federal do Brasil, com a liquidação do saldo remanescente, em espécie, pelo número de parcelas previstas para a modalidade; (BRASIL, 2017) (grifo nosso).

Essa interpretação das legislações que permitem a compensação do prejuízo fiscal como um ativo revela que todas as normas reconhecem sua importância para o pagamento de débitos inscritos em dívida ativa, considerando a fragilidade financeira e o desequilíbrio fiscal das empresas (ALVES; VIANA, 2023).

A legislação oferece diversos tratamentos em relação ao uso do prejuízo fiscal na compensação de débitos tributários, permitindo a utilização de prejuízos próprios, de empresas coligadas, com a possibilidade de quitação total ou parcial dos débitos, conforme estipulado em legislações e medidas provisórias anteriores que previam programas de parcelamento e recuperação fiscal para empresas, culminando na Lei 14.375/2022, que trouxe alterações significativas à Lei 13.988/2020, base para a transação tributária federal no Brasil (ALVES; VIANA, 2023).

Essas alterações implicaram os parâmetros da transação tributária ao incluir novos benefícios, como os estabelecidos no artigo 11 dessa lei. Nestes termos, determina:

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; II - o oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento e a moratória; e III - o oferecimento, a substituição ou a alienação de garantias e de constrições; IV – a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), na apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da CSLL, até o limite de 70% (setenta por cento) do saldo remanescente após a incidência dos descontos, se houver; V - o uso de precatórios ou de direito creditório com sentença de valor transitada em julgado para amortização de dívida tributária principal, multa e juros.

Entre esses benefícios, destaca-se a possibilidade de utilizar créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da CSLL até o limite de 70% do saldo remanescente após aplicação dos descontos de multas, juros e encargos legais, o que representa uma oportunidade significativa para empresas em grave desequilíbrio fiscal buscando recuperar sua estabilidade (ALVES; VIANA, 2023).

## CONCLUSÃO

Diante da análise da legislação tributária brasileira vigente desde 1966, nota-se que muitas de suas normas permanecem estagnadas e foram incorporadas pela Constituição de 1988, período

marcado pela restrição dos direitos fundamentais. Esta última reflete um compromisso com o estado democrático de direito, enfatizando a prestação de serviços públicos como um de seus principais objetivos.

A participação ativa do Estado neste cenário democrático revela-se crucial para assegurar direitos fundamentais como saúde, educação, segurança pública e habitação. A administração pública enfrenta o desafio de equilibrar eficiência na arrecadação com a satisfação das demandas sociais, colocando a tributação como um tema central que gera debates nos poderes legislativo, executivo e judiciário, além de impactar a vida dos contribuintes.

A transação tributária, introduzida no Código Tributário Nacional de 1966 e regulamentada efetivamente em 2020, emerge como uma ferramenta para extinguir créditos tributários. No entanto, sua implementação tem encontrado resistências, especialmente da administração pública em modificar o sistema de cobrança da dívida ativa.

O aprimoramento dessa ferramenta em 2023, com a introdução da Capacidade de Pagamento (CAPAG), revela-se uma medida crucial para evitar abusos e trazer maior eficiência aos procedimentos de cobrança tributária. Assim, a transação tributária, apesar dos desafios e resistências enfrentados, mostra-se como uma ferramenta essencial para a administração pública enfrentar uma dívida ativa considerável, observando princípios constitucionais e buscando equilíbrio entre legalidade e eficiência, além de se adaptar a práticas internacionais.

No contexto da recuperação judicial e da falência empresarial no Brasil, a Lei 14.112/2020 destaca-se por proporcionar um arcabouço jurídico robusto para o ambiente empresarial. A ampliação das possibilidades de suspensão de ações contrasta com legislações anteriores, buscando maior eficiência nos processos de recuperação. No entanto, o prazo rígido de 180 dias inicialmente estabelecido revelou-se desafiador, sendo flexibilizado pela jurisprudência para permitir prorrogações excepcionais.

A exclusão do passivo fiscal da recuperação judicial, embora uma opção legislativa, acarreta implicações substanciais. A falta de previsão para inclusão de débitos fiscais compromete não apenas o aspecto fiscal, mas a eficácia global da reestruturação. Essa complexidade evidencia a necessidade de constante adaptação da legislação às mudanças nas leis tributárias.

Diante desse cenário, a flexibilização da exigência de certidão negativa de débito tributário para homologação do plano de recuperação judicial, embora necessária, destaca a urgência de uma regulamentação mais ampla e específica para inclusão do passivo fiscal na recuperação judicial. A

busca por soluções eficazes requer alinhamento entre as nuances tributárias e as necessidades reais das empresas em recuperação.

A transação tributária, instituída pela Lei 13.988/2020, emerge como um instrumento relevante, mesmo que inicialmente não destinado a empresas em recuperação judicial. Esta normativa facilita o parcelamento, redução de juros e multas, permitindo escalonamento em até 120 meses e redução do débito em até 70%. Além disso, possibilita a compensação do prejuízo fiscal acumulado e da base negativa da contribuição social, ajudando empresas em dificuldades financeiras a evitar o fechamento.

A utilização limitada do prejuízo fiscal como ativo destaca-se como ferramenta essencial em programas de refinanciamento e parcelamento, como PROLERIT, PRT e PERT. A Lei 14.112/2021, ao remover a trava de 30% durante a recuperação judicial, fortalece o papel do prejuízo fiscal na reestruturação empresarial.

A análise das diversas normas confirma que o prejuízo fiscal é reconhecido como meio relevante para pagamento de débitos, permitindo quitação integral ou parcial em determinados casos. A recente alteração pela Lei 14.375/2022 ampliou os parâmetros da transação tributária, incluindo benefícios como a utilização de créditos de prejuízo fiscal e base negativa da CSLL, reforçando seu papel no cenário tributário brasileiro.

É crucial que a legislação seja elaborada para tratar do passivo das empresas em recuperação judicial de maneira abrangente, sem segmentar entre a ordem de credores e o passivo tributário. A falta de inclusão dos débitos tributários na recuperação judicial representa um desafio significativo, ameaçando acordos após a homologação e comprometendo a eficácia geral do plano de pagamento.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMARAL FRANCO, Caio César. **Execução Fiscal nos Estados Unidos da América**. Uma abordagem Comparativa com o Direito Brasileiro. Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (RVMD) Brasília, v. 13, n. 1, p. 178-193, jan./jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL No 2082781 - SP (2023/0225989-6). RECURSO ESPECIAL. EMPRESARIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. CERTIDÓES NEGATIVAS DE DÉBITO FISCAL. APRESENTAÇÃO. NECESSIDADE. PRECLUSÃO. COISA JULGADA. AFASTAMENTO. INTIMAÇÃO. FAZENDAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA. JULGAMENTO EXTRA PETITA. DECISÃO SURPRESA. NÃO OCORRÊNCIA**. Brasília, DF:

Superior Tribunal de Justiça, [2023]. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=int](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=int)

egra&documento\_sequencial=219846820&registro\_numero=202302259896&peticao\_numero=&p  
ublicacao\_data=20231206&formato=PDF. Acesso em: 19 ago. 2023.

**BRASIL. Lei no 11.101, de 09 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm). Acesso em: 12 nov. 2023.

**BRASIL. Lei no 13.202, de 08 de dezembro de 2015.** Institui o Programa de Redução de Litígios Tributários – PRORELIT. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13202.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13202.htm). Acesso em: 12 nov. 2023.

**BRASIL. Medida Provisória no 766, de 04 de janeiro de 2017.** Institui o Programa de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/mpv/mpv766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv766.htm). Acesso em: 12 nov. 2023.

**BRASIL. Lei no 13.496, de 24 de outubro de 2017.** Institui o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13496.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13496.htm). Acesso em: 12 nov. 2023.

**BRASIL. Medida Provisória no 899 em outubro de 2019.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/2022/mpv/mpv899.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/2022/mpv/mpv899.htm). Acesso em: 02 jan. 2024.

**BRASIL. LEI No 14.375, DE 21 DE JUNHO DE 2022.** Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/2022/lei/l14375.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/2022/lei/l14375.htm). Acesso em: 03 jan. 2024

**BRASIL. Edital PGDAU no 1, de 05 de janeiro de 2024.** Torna públicas propostas da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional para transação por adesão, nos termos da Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020, e da Portaria PGFN no 6.757, de 29 de julho de 2022, de créditos inscritos em dívida ativa da União. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao/edital-pgdau-1-2024/edital-pgdau-1-2024.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2024.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 set. 2023

**BRASIL. LEI No 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 25 out. 2023

**BRASIL. Portaria PGFN/ME no 2382/2021.** Disciplina os instrumentos de negociação de débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS de responsabilidade de contribuintes em processo de recuperação judicial. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=115582>. Acesso em: 20 jan. 2024

**BRASIL. LEI No 13.988, DE 14 DE ABRIL DE 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n os 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm). Acesso em: 30 jan 2024.

**BRASIL. LEI No 14.112, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14112.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14112.htm). Acesso em: 03 jan. 2024.

**BRASIL. LEI COMPLEMENTAR No 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 22 dez. 2023.

**BRASIL. LEI No 13.043, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2014.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13043.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13043.htm). Acesso em: 22 dez. 2023.

**BRASIL. Carga tributária bruta do Governo Geral atinge 33,71% do PIB em 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/carga-tributaria-bruta-do-governo-geral-atinge-33-71-do-pib-em-2022#:~:text=Carga%20tribut%C3%A1ria%20bruta%20do%20Governo,PIB%20em%202022%20%E2%80%94%20Tesouro%20Nacional>. Acesso em: 15 nov. 2023.

**BRASIL. TESOURO NACIONAL.** Estimativa da Carga Tributária Bruta o Governo Geral. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:46589](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46589). Acesso em: 15 nov. 2023.

**BRASIL. II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/IIPacto.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIPacto.htm). Acesso em: 15 nov. 2023.

**BRASIL. PGFN. Consultar a capacidade de pagamento.** Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/consultar-a-capacidade-de-pagamento>. Acesso em: 16 nov. 2023.

**BRASIL. Portaria PGFN n. 6757, de 29 de julho de 2022.** Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=125274>. Acesso em: 01 jan. 2024.

**BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE nº 591340,** Relator(a): MARCO AURELIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/06/2019, ACORDAO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-019 DIVULG. 31-01-2020 PUBLIC 03-02-2020.

**BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial 1.610.860 - PB**

(2016/0171448-5) Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Recor-rente: Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB. Advogado: Fernanda Halime Fernandes Gonçalves e ou-tro(s) - PB010829. Recorrido: Felinto Indústria e Comércio LTDA - em recuperação judicial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/863165803/inteiro-teor-863165813>. Acesso em: 12 fev. 2024.

**BASTOS PEDRO**, Paulo Roberto. **A stay period na Recuperação Judicial e as Recentes Alterações**. In: **Lei de recuperação e falência** [recurso eletrônico] : pontos relevantes e controversos da reforma pela Lei 14.112/ 2020 / Armando Lemos Wallach ... [et al.] ; coordenado por Paulo Furtado de Oliveira Filho.-Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2021

**BABO PAES**, José Eduardo; **DE OLIVEIRA**, Marcos Roberto. **Características do Sistema Tributário nos Estados Unidos da América**: alguns tópicos relevantes. Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET). Brasília, v. 10, n. 2, p. 52-78, jul./dez. 2015.

**BEZERRA FILHO**, Manoel Justino. **Lei de recuperação de empresas e falência: lei 11.101/ 2005** comentada artigo por artigo. 15. ed. São Paulo: Ed. RT, 2021.

**COELHO**, Fábio Ulhoa. **Comentários à lei de falências e de recuperação de empresas**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

**COSTA**, T. S. G. M; **FRANÇA**, I. P.; **AYOUB**, L. R. **A nova Transação Tributária para empresas em Recuperação Judicial e a consolidação prática do instituto à luz da experiência da reestruturação do grupo abril**. In: **Lei de recuperação e falência** [recurso eletrônico] : pontos relevantes e controversos da reforma pela Lei 14.112/ 2020 / Armando Lemos Wallach ... [et al.] ; coordenado por Paulo Furtado de Oliveira Filho.-Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2021.

**ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Internal Revenue Service. Form 656-L**. Disponível em: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f6561.pdf>. Acesso em: 6 de maio de 2021.

**IUDICIBUS**, Sérgio de. **Teoria da contabilidade**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

**LOPES**, Carlos Côrtes Vieira. **Breves considerações acerca do sistema tributário nos Estados Unidos da América** **Publicações da Escola da AGU**: 1a Curso de introdução ao direito americano: Fundamental of US La Conse-Escola da Advocacia-Geral da União. Ministro Victor Nunes Leal - Ano III, n. 12, (set./out. 2011). Brasilia: EAGU, 2011.

**OLIVEIRA**, Phelippe Toledo Pires de. **A transação em matéria tributária**. Série doutrina tributária São Paulo: Quartier Latin, 2015.

**MARTINEZ**, Antonio Lopo. **Limites dos conceitos contábeis no fato gerador do imposto de renda**. In: **MOSQUERA**, Roberto Quiroga; **LOPES**, Alexandre Broedel (coord.). **Controvérsias jurídico-contábeis (aproximações e distanciamentos)**. 6. vol. São Paulo: Dialética, 2015.

**SARAIVA FILHO**, Oswaldo Othon de Pontes. **A Transação Tributária de acordo com a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional**, in: **Transação Tributária: Obra atualizada**

pela Lei no 14.475 de 2022. Belo Horizonte: Forum, 2023.

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. **Comentários a lei de recuperação de empresas e falência.** São Paulo: Saraiva Educacional, 2018.