FGV DIREITO SP

MESTRADO

PROFISSIONAL

Transação Tributária como Meio de Regularização do Passivo Fiscal da Empresa em Recuperação Judicial

Maria Cláudia Barbutti Gatti

Projeto de pesquisa apresentado ao Mestrado Profissional da FGV Direito SP

Versão de 31.01.2025

1. Tema, contexto, objetivos e delimitação de escopo

A Lei nº 11.101/05 inovou o ordenamento jurídico ao trazer o instituto da recuperação judicial sob a égide do princípio da função social da empresa, dispondo que seu objetivo seria 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, como se extrai de seu artigo 47.

Com efeito, o Decreto-lei n. 7.661/45, de longa data, já não mais refletia a sociedade atual, apresentando soluções limitadas para as dificuldades econômicas transitórias e superáveis da empresa em dificuldade financeira, a exemplo da moratória, atualmente mantida no art. 50, inc. I, da nova Lei, mas que era traduzida na fórmula concordata ("favor legal")[1].

Neste sentido, os artigos 57 e 58 da referida Lei impõem o dever, para a empresa em recuperação judicial, de apresentar certidões negativas de débitos tributários após a juntada aos autos do plano aprovado pela assembleia-geral de credores, como verdadeiro critério

[1] Penteado, Mauro Rodrigues. 2007. Comentários à Lei de recuperação de empresas e falência: Lei 11.101/2005. p. 59. In: Souza Junior, Francisco Satiro; Pitombo, Antônio Sérgio A. de Moraes. 2ª ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, SP, Brasil.

material para sua homologação pelo Juízo competente[2]. Por tal razão é que se faz imprescindível a gestão tributária adequada da empresa em dificuldade financeira, na medida em que, não havendo tais certidões, a recuperação judicial não será concedida, nos termos da lei.

Logo, para a completude do sistema de reorganização da empresa, é fundamental que a lei de recuperação empresarial seja acompanhada pela lei tributária, na medida em que não há soerguimento da empresa sem o devido acompanhamento da regularidade tributária.

Deveras, a edição da lei falimentar e de recuperação veio acompanhada da Lei Complementar n. 118, de 9 de fevereiro de 2005, que alterou o Código Tributário Nacional ("CTN") para introduzir, dentre outros dispositivos, os §§ 3.º e 4.º do art. 155-A, o qual traz o dever de que o legislador estabeleça, por meio de lei específica, condições especiais de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial.

Embora tais leis tenham sido publicadas em meados de 2005, somente em dezembro de 2020 fora editada a Lei n. 14.112/20, a qual modificou a Lei n. 10.522/02, regulamentada no âmbito federal pela Portaria da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ("PGFN") n. 2.382/21, trazendo como modelos atuais de reorganização tributária o parcelamento e a transação específicos para empresas nesta situação. Posteriormente, sobreveio a Portaria PGFN n. 6.757/22, a qual regulamenta, de maneira geral, a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS, com esteio na Lei n. 13.988/20.

Assim, em relação ao primeiro, ampliou-se o número de parcelas para até 120 (cento e vinte), com a possibilidade de utilização de percentual do prejuízo fiscal e com relação à segunda, previu-se a concessão de descontos sobre juros e multas para o percentual máximo de 70% (setenta por cento) do valor total do débito tributário inscrito em dívida ativa, sendo possibilitado, por meio de alterações posteriores na legislação infralegal, a utilização de percentual do prejuízo fiscal e base negativa de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido ("CSLL"), além de precatórios e créditos líquidos e certos, decorrentes de decisões judiciais com trânsito em julgado, para abatimento de valores devidos dentro do programa de

---

[2] 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.
Art. 58. Cumpridas as exigências desta Lei, o juiz concederá a recuperação judicial do devedor cujo plano não tenha sofrido objeção de credor nos termos do art. 55 desta Lei ou tenha sido aprovado pela assembleia-geral de credores na forma dos arts. 45 ou 56-A desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

transação tributária federal[3], conforme dispõe o art. 8º, da Portaria PGFN n. 6.757/22.

Em contrapartida, adicionou-se a faculdade de a Fazenda Nacional requerer a convolação da recuperação judicial em falência caso a empresa seja excluída do parcelamento ou da transação tributária, nos termos da redação do art. 10-A, §4º-A, IV, da Lei n. 10.522/02 e art. 28, III, da Portaria PGFN n. 2.382/21, bem como a obrigatoriedade de regularização dos débitos que vierem a ser inscritos em dívida ativa ou que se tornarem exigíveis após a formalização da negociação em até 90 (noventa) dias, como se extrai do art. 5º, XI, da Portaria PGFN 6.757/22.

Analisando-se todos os acordos de transação individual relativos às empresas em recuperação judicial, no âmbito da PGFN da 3ª Região, até janeiro de 2025, tem-se que de um total de 164 acordos disponibilizados no sítio eletrônico da PGFN, ao menos 30 (trinta) ocorreram com empresas em recuperação judicial, compreendendo passivos fiscais da ordem de bilhões de reais.

De forma geral, em todos os acordos, verificou-se a necessidade de indicação de garantias do valor total do passivo, bem como uma grande variação em relação ao percentual de desconto negociado.

Segundo dados divulgados pela empresa Serasa Experian[4], somente em 2024, foram ajuizados 2.273 (dois mil e duzentos e setenta e três) pedidos de recuperações judiciais no âmbito do Poder Judiciário. Dentre estes, 73% (setenta e três por cento) foram requeridos por micro e pequenas empresas, 19% (dezenove por cento) por empresas de médio porte e 8% (oito por cento) por grandes empresas.

No entanto, a despeito de parte majoritária dos pedidos de recuperação judicial advir de micro e pequenas empresas, os acordos de transação individual realizados junto à PGFN

---

[3] Art. 8º As modalidades de transação previstas nesta Portaria poderão envolver, a exclusivo critério da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as seguintes concessões, observados os limites previstos na legislação de regência da transação:
I - oferecimento de descontos e a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) aos débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
II - possibilidade de parcelamento;
III - possibilidade de diferimento ou moratória, ressalvados os débitos de FGTS inscritos em dívida ativa;
IV - flexibilização das regras para aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias;
V - flexibilização das regras para constrição ou alienação de bens; e
VI - possibilidade de utilização de créditos líquidos e certos decorrentes de decisões transitadas em julgado, de que trata o § 11 do art. 100 da Constituição, nos termos de ato conjunto do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda. (Redação dada pelo(a) Portaria PGFN nº 1241, de 10 de outubro de 2023) (Vide Portaria PGFN nº 1241, de 10 de outubro de 2023)

[4] Serasa Experian. Brasil registra 2,2 mil pedidos de recuperação judicial em 2024, o maior número da série histórica, aponta Serasa Experian. <https://www.serasaexperian.com.br/sala-de-imprensa/analise-de-dados/brasil-registra-22-mil-pedidos-de-recuperacao-judicial-em-2024-o-maior-numero-da-serie-historica-aponta-serasa-experian/> Acessado em 31.01.2025.

da 3ª Região, dispostos em seu sítio eletrônico, constituem-se de grandes empresas, de acordo com a classificação do Banco Nacional do Desenvolvimento ("BNDES")[5].

Logo, verifica-se que, embora a legislação de insolvência determine a necessidade de regularização tributária da empresa em recuperação judicial, nos termos dos artigos 57 e 58, da Lei n. 11.101/05, na prática, os modelos atuais de parcelamento e transação tributária se moldam majoritariamente às grandes empresas.

Em outras palavras, se de um lado se tem a obrigatoriedade de regularização do passivo fiscal para que a empresa tenha seu plano de recuperação judicial homologado, nos termos do art. 57 da Lei n. 11.101/05, por outro há a necessidade de que tal regularização se dê em conjunto com a gestão tributária da empresa, a qual deve se dar, necessariamente, por meio da utilização dos modelos trazidos pela legislação tributária.

Assim, o presente estudo objetiva demonstrar o problema da insuficiência e eventual limitação dos modelos atuais de reorganização tributária do ordenamento jurídico, com foco na transação tributária descrita na Lei n. 14.112/20, a qual alterou a Lei n. 10.522/02, bem como na regulamentação infralegal pela PGFN, no contexto da gestão tributária de empresa em recuperação judicial, a fim de se verificar se tais modelos possibilitam a promoção da regularidade fiscal da empresa recuperanda, independentemente de seu porte, bem como seu soerguimento, especialmente quando analisado em conjunto com o pagamento dos demais credores.

Nessa linha, o trabalho pretende analisar os acordos de transação tributária com empresas em recuperação judicial dispostos no sítio eletrônico da PGFN, com foco na 3ª Região, obtendo-se um panorama geral de negociação, especialmente o valor do passivo fiscal negociado, tipo de garantia, desconto oferecido, condições de pagamento, eventuais cláusulas específicas de cada acordo, por exemplo a utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa de CSLL, e estado atual da transação realizada, a fim de tentar obter uma métrica utilizada pelo órgão, especialmente em face dos princípios da isonomia e capacidade contributiva.

Posteriormente, objetiva-se contrastá-los com o respectivo plano de recuperação judicial aprovado em Assembleia Geral de Credores, permitindo-se verificar se o modelo disposto na legislação pode ser considerado geral e irrestrito para qualquer porte de empresa em recuperação judicial, bem como se seria compatível com o pagamento em conjunto dos

---

[5] Banco Nacional do Desenvolvimento. Classificação de porte dos clientes. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/porte-de-empresa> Acessado em 31/01/2025.

demais credores e, finalmente, se permite a regularidade fiscal da empresa recuperanda, de modo a não incidir em novo endividamento fiscal.

Busca-se, ao final do trabalho, propor critérios norteadores para a melhoria dos modelos atuais de transação tributária destinados às empresas em recuperação judicial.

2. Justificativa da relevância prática e do potencial inovador

É inegável que o cenário de dificuldade econômica enfrentado pelo país nas últimas décadas imprimiu grande atenção ao endividamento das empresas e, em especial, ao seu endividamento fiscal.

A despeito do comando dos dispositivos, os §§ 3.º e 4.º do art. 155-A, do CTN, o qual traz o dever de que o legislador estabeleça, por meio de lei específica, condições especiais de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial, até a edição das Leis n. 13.988/20 e 14.112/20, com sua regulamentação infralegal por meio de Portarias, não havia qualquer programa de parcelamento ou transação voltado especificamente para as empresas em recuperação judicial, muito embora desde meados dos anos 2000, foram editados diversos programas de parcelamento, como o REFIS (Lei n. 9.964/00), REFIS da Crise (Lei n. 11.941/09) e o PERT (Lei n. 13.496/17).

Por tal razão, a jurisprudência, até então, flexibilizava o comando do artigos 57 da Lei n. 11.101/05, o que permitia que as empresas em recuperação judicial restassem endividadas juntamente com o Fisco, ao passo que os credores sujeitos ao Plano de Recuperação Judicial recebiam os valores devidos, nos termos aprovados em Assembleia Geral de Credores.

Com a referida alteração legislativa, os programas de parcelamento e transação se tornaram tão relevantes quanto a própria aprovação e pagamento do Plano de Recuperação Judicial, eis que o não cumprimento do quanto contido no artigo 57 da Lei n. 11.101/05 obsta a homologação do próprio Plano de Recuperação Judicial, ocasionando verdadeiro limbo jurídico.

No entanto, é imprescindível a análise dos acordos de transação tributária disponibilizados no sítio eletrônico da PGFN, com foco na 3ª Região, para alcançar uma métrica para a análise da eficiência dos modelos atuais, bem como um regramento específico acerca de cláusulas gerais do acordo, tais como tipos de garantia, percentual de descontos oferecidos, condições de pagamento, especialmente para que haja segurança jurídica e atenção ao princípio da isonomia e capacidade contributiva, dada a fragilidade econômica

das empresas em recuperação judicial.

Assim, considerando que não há análise científica nesse sentido, o potencial inovador do presente trabalho é evidente.

3. Familiaridade com objeto da pesquisa

A autora do estudo atua na área de insolvência e tributária desde meados de 2011, sendo, atualmente, sócia responsável pela área tributária de escritório de advocacia, o qual tem como nicho de atuação justamente a Lei n. 11.101/05. Assim, a função exercida envolve enfrentar, rotineiramente, os problemas que permeiam as empresas insolventes e o sistema tributário. A autora, por lidar com essas questões em seu cotidiano, possui familiaridade com os problemas retratados no trabalho a ser desenvolvido.

4. Modelo de pesquisa

O trabalho a ser desenvolvido enquadra-se no modelo de pesquisa predominante "*solução de problema*". Objetiva-se estudar as transações tributárias já realizadas, com foco na 3ª Região da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, compará-las com Planos de Recuperação Judicial, a fim de se analisar se tal solução proposta pela Administração Pública de, fato, possui êxito em solucionar o passivo tributário de todas as empresas em recuperação judicial e, especialmente, propor soluções completares.

5. Quesitos

- Quais são os principais problemas enfrentados pelas empresas no que tange à negociação de dívidas fiscais durante a recuperação judicial?
- Quais modelos de transação são possíveis para empresas em recuperação judicial?
- Haveria obrigatoriedade de se transacionar com o fisco, considerando o art. 57 da Lei n. 11.101/2005?
- Quais as penalidades em caso de descumprimento do acordo por empresa em recuperação judicial, segundo a Lei n. 11.101/2005?
- Quais são os benefícios e limitações da transação tributária para empresas em recuperação judicial no Brasil?
- Como o instituto da transação tributária pode ser aprimorado para proporcionar maior

efetividade na recuperação de empresas e na arrecadação de tributos pelo fisco?

- Existem modelos internacionais de sucesso na integração entre transação tributária e recuperação judicial que possam ser aplicados ao Brasil?
- Quais medidas podem ser implementadas para tornar a transação tributária mais acessível e vantajosa para empresas em recuperação judicial?
- Que mecanismos de coordenação entre o Poder Judiciário, a Administração Tributária e as empresas podem ser recomendados para facilitar a transação tributária no contexto da recuperação judicial?
- Qual seria o melhor momento para se realizar a transação tributária, no contexto do processo de recuperação judicial?

6. Fontes de pesquisa e forma de acesso

O trabalho será informado pelas seguintes fontes de pesquisa e técnicas de investigação: doutrina nacional e estrangeira e trabalhos acadêmicos (fonte bibliográfica); legislação (fonte legislativa); decisões judiciais dos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal (fonte jurisprudencial); artigos jornalísticos; e relatórios e documentos elaborados por organizações nacionais e internacionais.

7. Bibliografia preliminar

Brasil. 1966. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966, Seção 1, p. 12451.

Brasil. 2002. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jul. 2002, Seção 1, p. 1.

Brasil. 2009. Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009. Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários; concede remissão nos casos em que especifica; institui regime tributário de transição, alterando o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.218, de 29 de agosto de 1991, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.430, de 27 de dezembro de 1996,

9.469, de 10 de julho de 1997, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, e 6.404, de 15 de dezembro de 1976, o Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977, e as Leis nos 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.116, de 18 de maio de 2005, 11.732, de 30 de junho de 2008, 10.260, de 12 de julho de 2001, 9.873, de 23 de novembro de 1999, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.345, de 14 de setembro de 2006; prorroga a vigência da Lei no 8.989, de 24 de fevereiro de 1995; revoga dispositivos das Leis nos 8.383, de 30 de dezembro de 1991, e 8.620, de 5 de janeiro de 1993, do Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, das Leis nos 10.190, de 14 de fevereiro de 2001, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.964, de 10 de abril de 2000, e, a partir da instalação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, os Decretos nos 83.304, de 28 de março de 1979, e 89.892, de 2 de julho de 1984, e o art. 112 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 mai. 2009, Seção 1, p. 3.

Brasil. 2015. Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEX; altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nºs 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 ago. 2015, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

Brasil. 2017. 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; e altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972. Diário Oficial da União, Brasília, 25 out. 2017, Seção 1, p. 2.

Brasil. 2020. Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020. Altera as Leis n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 8.929, de 22 de agosto de 1994, para atualizar a legislação referente à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência

do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União, Brasília, 24 dez. 2020, Seção 1, Edição Extra B, p. 23.

Brasil. 2021. Portaria PGFN nº 2382, de 26 de fevereiro de 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. Diário Oficial da União, Brasília, 01 mar. 2021, Seção 1, p. 30.

Banco Nacional do Desenvolvimento [BNDES]. 2025. Porte de empresa – Guia de Porte de Empresa. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/porte-de empresa>.

Crepaldi, Silvio. 2021. Planejamento Tributário. 4ª ed. Editora Saraiva, São Paulo, SP, Brasil.

Folloni, André. 2019. Capacidade Contributiva e Dever Fundamental. Revista Direito Tributário Atual, n.42: p. 484-508.

Grego, Marco Aurélio. 2019. Planejamento Tributário. 4ª ed. Editora Quartier Latin, São Paulo, SP, Brasil.

Marques, Thiago de Mattos. 2020. Receita tributável e redução e dívidas na recuperação judicial. Revista Direito Tributário Atual, n. 46: p. 438-460.

Moreti, Daniel. 2018. Recuperação Judicial e Tributos p. 213/228. In: 30 Anos da Constituição Federal e o Sistema Tributário Brasileiro (Volume 15). 1ª ed. Editora Noeses, São Paulo, SP, Brasil.

Munhoz, Eduardo Secchi. 2007. Comentários à Lei de recuperação de empresas e falência: Lei 11.101/2005. p. 287/288, In: In: Souza Junior, Francisco Satiro; Pitombo, Antônio Sérgio A. de Moraes. 2ª ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, SP, Brasil.

Nishioka, Alexandre Naoki; DELGADO, Carlos Henrique Crosara. 2021. O Plano de Recuperação Judicial e seus Principais Efeitos à Luz dos Direitos Contábil e Tributário (sobre as Receitas e a Renda) – uma análise crítica interdisciplinar. Revista de Direito Tributário Atual, n. 49: p. 25-56.

Penteado, Mauro Rodrigues. 2007. Comentários à Lei de recuperação de empresas e falência: Lei 11.101/2005. p. 59. In: Souza Junior, Francisco Satiro; Pitombo, Antônio Sérgio A. de Moraes. 2ª ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, SP, Brasil.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [PGFN]. 2025. Termos de Transação Individual. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao-individual>.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [PGFN]. 2025. Lista de Devedores. Disponível em: <https://www.listadevedores.pgfn.gov.br/resultado>.

Queiroz, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. 2019. Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2ª ed. Editora Saraiva, São Paulo, SP, Brasil.

Sacramone, Marcelo Barbosa. 2021. Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência. 2ª ed. Editora Saraiva Jur, São Paulo, SP, Brasil.

Silva, Vinicius dos Santos; SIQUEIRA, Felipe de Poli de; SIQUEIRA, Francieli Micheletto de. 2019. A Dívida Ativa Tributária e não Tributária na Recuperação Judicial: Análise de Decisões Conflitantes do STJ. Revista Direito Tributário Atual, n. 43: p. 430-444.

8. Cronograma de execução

	2025												2026				
Atividade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	Horas
Reunião e leitura da bibliografia																	160h
Capítulo 1																	30h
Capítulo 2																	30h
Capítulo 3																	30h
Capítulo 4																	30h
Introdução e conclusão																	30h
Revisão final e depósito																	40h