

A EXTRACONCURSALIDADE DAS MULTAS ADMINISTRATIVAS NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL: UM OLHAR SOBRE O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DA RAZÃO DE SER DA EXTRACONCURSALIDADE DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E A SUA AMPLIAÇÃO AOS CRÉDITOS FISCAIS NÃO TRIBUTÁRIOS

Karine Mielle Michel dos Anjos^{*}

Resumo: A questão da extraconcursalidade das multas administrativas na recuperação judicial é matéria tormentosa e não tem tratamento jurisprudencial consolidado, não havendo, também, entendimento doutrinário consensual sobre tal ponto. O objetivo geral deste artigo será a análise do problema, demonstrando-se a hipótese da extraconcursalidade de tais créditos, pautando-se na hermenêutica jurídica, em consonância com recente julgado do Superior Tribunal de Justiça, bem como no seu caráter socioambiental, de modo a justificar a ampliação da não sujeição ao processo de soerguimento, tal como ocorre com os créditos tributários. Utilizar-se-á, para tanto, a metodologia do tipo exploratório, do tipo qualitativo, com revisão bibliográfica, apesar de pouco ter-se escrito sobre o tema, além da análise de acórdãos e da legislação aplicável à espécie.

Palavras-chave: Extraconcursalidade. Multas Administrativas. Recuperação Judicial. Superior Tribunal de Justiça. Classificação dos Créditos Fiscais Tributários e Não Tributários.

1. INTRODUÇÃO

A Lei de Recuperação de Empresas e Falência – LRF - (Lei nº 11.101/05) estabelece um conjunto de regras e diretrizes para a recuperação de empresas em situação de crise econômico-financeira.

^{*} Discente do curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito Empresarial com ênfase em Falência e Recuperação de Empresas da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes (EJEF).

Como se sabe, nos termos do art. 49, *caput*, da LRF, estão sujeitos à recuperação judicial todos os créditos existentes na data do pedido, ainda que não vencidos e, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, os créditos posteriores ao pedido de recuperação judicial não se submetem aos seus efeitos:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DA INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83 DO STJ. IRRESIGNAÇÃO DA RECUPERANDA.

1. Não há falar em violação do art. 535 do CPC/73 na hipótese em que a questão fora satisfatoriamente decidida pelo Tribunal a quo, fundamentadamente.

2. De acordo com o art. 49 da Lei nº 11.101/2005, apenas os créditos existentes na data do pedido estão sujeitos à recuperação judicial.

Assim, créditos posteriores ao pleito recuperacional não se submetem aos seus efeitos. Precedentes.

3. Consoante a jurisprudência desta Corte Superior, "A simples utilização de instrumento processual previsto no ordenamento jurídico pátrio não demonstra, por si só, intuito protelatório, de modo que não tem cabimento a multa prevista no artigo 557, § 2º, do revogado Código de Processo Civil" (AgRg no AREsp 461.220/RS, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 04/08/2016, DJe 12/08/2016).

4. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no AgRg no REsp n. 1.494.870/DF, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 6/9/2016, DJe de 14/9/2016.) (Grifo nosso).

No âmbito dessa legislação, uma questão relevante que tem sido objeto de discussão diz respeito à natureza e ao tratamento das multas administrativas durante o processo de recuperação judicial.

Isso porque, ainda que o fato gerador da obrigação seja anterior ao pedido de recuperação judicial, cumpre definir, para fins de submissão do crédito à recuperação judicial, se a multa administrativa é excluída da concursabilidade, em razão da sujeição ou não de tal crédito aos efeitos do processo de soergimento.

O objetivo é contribuir para a compreensão dessa questão controversa e fornecer subsídios para aprimoramentos legislativos, doutrinários e jurisprudenciais no âmbito da recuperação judicial, dada a inexistência de posicionamento jurisprudencial consolidado sobre a questão, bem como lacuna doutrinária específica sobre tal ponto.

A hipótese tratada será a de extraconcursabilidade das multas administrativas na recuperação judicial, assim como ocorre com os créditos tributários, levando-se em consideração a hermenêutica jurídica e o recente julgado do Superior Tribunal

de Justiça, e, ainda, o fato de que o caráter socioambiental das mencionadas multas administrativas justifica ainda mais a sua não inclusão nos créditos sujeitos ao soerguimento das empresas que têm deferido o pedido de recuperação judicial, tal como ocorre com os créditos tributários.

2. O TRATAMENTO CONFERIDO AO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E ÀS MULTAS ADMINISTRATIVAS NA FALÊNCIA

Inicialmente, é válido estabelecer um paralelo em relação ao tratamento conferido aos créditos fiscais tributários e não tributários na falência.

É sabido que no Capítulo V da LRF (da falência), em sua Seção II, que aborda a classificação dos créditos, há expressa menção à ordem do pagamento quanto aos fiscais tributários e não tributários.

É o que se colhe do que enuncia o art. 83 da supramencionada norma:

[...]

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

I - os créditos derivados da legislação trabalhista, limitados a 150 (cento e cinquenta) salários-mínimos por credor, e aqueles decorrentes de acidentes de trabalho; (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

II - os créditos gravados com direito real de garantia até o limite do valor do bem gravado; (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

III - os créditos **tributários**, independentemente da sua natureza e do tempo de constituição, exceto os créditos extraconcursais e as multas tributárias; (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

[...]

VI - os créditos quirografários, a saber: (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

a) aqueles não previstos nos demais incisos deste artigo;

b) os saldos dos créditos não cobertos pelo produto da alienação dos bens vinculados ao seu pagamento; e (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

c) os saldos dos créditos derivados da legislação trabalhista que excederem o limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

VII - as multas contratuais e **as penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas**, incluídas as multas tributárias; (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

VIII - os créditos subordinados, a saber: (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

a) os previstos em lei ou em contrato; e (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

b) os créditos dos sócios e dos administradores sem vínculo empregatício cuja contratação não tenha observado as condições estritamente comutativas e as práticas de mercado; (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

IX - os juros vencidos após a decretação da falência, conforme previsto no art. 124 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

§ 1º Para os fins do inciso II do caput deste artigo, será considerado como valor do bem objeto de garantia real a importância efetivamente arrecadada com sua venda, ou, no caso de alienação em bloco, o valor de avaliação do bem individualmente considerado.

§ 2º Não são oponíveis à massa os valores decorrentes de direito de sócio ao recebimento de sua parcela do capital social na liquidação da sociedade.

§ 3º As cláusulas penais dos contratos unilaterais não serão atendidas se as obrigações neles estipuladas se vencerem em virtude da falência.

4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

§ 5º Para os fins do disposto nesta Lei, os créditos cedidos a qualquer título manterão sua natureza e classificação. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

§ 6º § 6º Para os fins do disposto nesta Lei, os créditos que disponham de privilégio especial ou geral em outras normas integrarão a classe dos créditos quirografários. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

[...] (Grifo nosso).

Desse modo, indene de dúvida que a lei que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária foi clara ao estabelecer a ordem de pagamento de todos os créditos na falência, destacando a posição dos créditos tributários e das multas administrativas.

Todavia, a referida norma não conferiu a mesma clareza no que tange aos créditos fiscais não tributários ao tratar da recuperação judicial, diversamente do que ocorre quanto aos créditos tributários, razão pela qual se faz necessária a análise sobre o tema.

3 O TRATAMENTO CONFERIDO AOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL

A classificação dos créditos tributários como extraconcursais tem uma longa trajetória no ordenamento jurídico brasileiro.

Historicamente, os créditos tributários são considerados privilegiados e, portanto, extraconcursais, ou seja, não estão sujeitos à ordem de pagamento prevista na recuperação judicial, isto é, não estão sujeitos ao processo de recuperação judicial, o que significa que as dívidas tributárias devem ser pagas normalmente pela empresa em recuperação, independentemente do seu plano de soerguimento.

Essa proteção especial aos créditos tributários tem sua origem na necessidade de preservação da arrecadação estatal e na continuidade da prestação de serviços públicos.

O Estado possui o poder-dever de fiscalizar e cobrar tributos e o tratamento privilegiado desses créditos tem como objetivo assegurar a efetividade da atividade fiscalizatória.

É o que se colhe do enunciado do art. 6º, § 7º-B, da Lei LRF:

[...]

Art. 6º A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implica: (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

I - suspensão do curso da prescrição das obrigações do devedor sujeitas ao regime desta Lei; (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

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; (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

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. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

[...]

§ 7º-B. O disposto nos incisos I, II e III do caput deste artigo não se aplica às execuções fiscais, admitida, todavia, a competência do juízo da recuperação judicial para determinar a substituição dos atos de constrição que recaiam sobre bens de capital essenciais à manutenção da atividade

empresarial até o encerramento da recuperação judicial, a qual será implementada mediante a cooperação jurisdicional, na forma do art. 69 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), observado o disposto no art. 805 do referido Código. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

[...].

Na mesma linha de raciocínio, eis o que dispõe o art.161, §1º, situado topograficamente no Capítulo VI da LRJF, que trata da recuperação extrajudicial:

[...]

Art. 161. O devedor que preencher os requisitos do art. 48 desta Lei poderá propor e negociar com credores plano de recuperação extrajudicial.

[...]

§ 1º Estão sujeitos à recuperação extrajudicial todos os créditos existentes na data do pedido, **exceto os créditos de natureza tributária** e aqueles previstos no § 3º do art. 49 e no inciso II do caput do art. 86 desta Lei, e a sujeição dos créditos de natureza trabalhista e por acidentes de trabalho exige negociação coletiva com o sindicato da respectiva categoria profissional. (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

[...] (Grifo nosso).

Do mesmo modo, o art. 187, *caput*, da Lei 5.172/1966, que “*Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*” - Código Tributário Nacional (CTN):

[...]

Art. 187. A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento. (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005) (Vide ADPF 357)

[...].

Sobre o tema, eis as considerações dos doutrinadores Daniel Carnio Costa e Alexandre Nasser de Melo, “in” Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência, (COSTA, MELO, 2023, p. 138):

[...]

De forma muito semelhante ao parágrafo anterior, a Lei faz ressaltar expressa a respeito das aplicações dos incs. I, II e III também às execuções fiscais, que têm seu trâmite garantido no curso da recuperação judicial. Todavia, da mesma maneira que em relação a cobrança de créditos não

sujeitos, caso seja determinada a restituição sobre bem essencial, fica assegurada a substituição de tais bens por outros não essenciais, de valor equivalente. Dessa forma, fica garantida a execução fiscal sem inviabilizar a recuperação judicial da empresa devedora.

[...].

Logo, não resta dúvida sobre a extraconcursalidade dos créditos tributários na recuperação judicial e extrajudicial de empresas, sendo tal tema, inclusive, pacífico na doutrina e jurisprudência.

Ocorre que, quanto aos créditos fiscais não tributários, dentre os quais estão as multas administrativas, já não ocorre tal consenso, notadamente diante da falta de dispositivo legal claro e específico sobre o tema, justificando-se, por isso, esse artigo.

4. A EXTRACONCURSALIDADE DAS MULTAS ADMINISTRATIVAS NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL: ENTENDIMENTO RECENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No que diz respeito à dívida ativa não tributária, notadamente às multas administrativas, não há a mesma interpretação pacífica na doutrina e jurisprudência que ocorre quanto aos créditos tributários (na recuperação judicial) e quanto a estes e às multas administrativas na falência.

O Superior Tribunal de Justiça, como órgão responsável pela uniformização da interpretação das leis federais no Brasil, tem proferido decisões relevantes sobre a recuperação judicial. Todavia, ainda há poucos julgados em tal Corte sobre a natureza das multas administrativas no processo de soerguimento.

Quanto a tal enfoque, porém, foi proferido recentemente pelo Superior Tribunal de Justiça julgado sobre o tema em que se aprofundou pela primeira vez na questão, entendimento esse que aqui se adota, segundo o qual as multas administrativas não se enquadram nas categorias de créditos sujeitos à recuperação, mesmo tratamento conferido aos créditos trabalhistas e fiscais tributários:

RECURSO ESPECIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. HABILITAÇÃO DE CRÉDITO. MULTA ADMINISTRATIVA. NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. FAZENDA PÚBLICA. CONCURSO DE CREDORES. NÃO SUJEIÇÃO. INTERPRETAÇÃO CONJUGADA DE DISPOSIÇÕES DO CTN, LEI DE

EXECUÇÃO FISCAL E LEI DE FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS. INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO. PRETENSÃO RECURSAL NÃO ACOLHIDA.

1. Incidente de habilitação de crédito apresentado em 29/10/2014. Recurso especial interposto em 11/8/2020. Autos conclusos ao gabinete da Relatora em 11/3/2021.

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

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

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

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

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

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

8. Esta Corte Superior, ao tratar de questões envolvendo a possibilidade ou não de continuidade da prática, em execuções fiscais, de atos expropriatórios em face da recuperanda, também não se preocupou em diferenciar a natureza do crédito em cobrança, denotando que tal distinção não apresenta relevância para fins de submissão (ou não) da dívida aos efeitos do processo de soerguimento.

9. **Assim, em que pese a dicção aparentemente restritiva da norma do caput do art. 187 do CTN, a interpretação conjugada das demais disposições que regem a cobrança dos créditos da Fazenda Pública insertas na Lei de Execução Fiscal, bem como daquelas integrantes da própria Lei 11.101/05 e da Lei 10.522/02, autorizam a conclusão de que, para fins de não sujeição aos efeitos do plano de recuperação judicial, a natureza tributária ou não tributária do valor devido é irrelevante.**

RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

(REsp n. 1.931.633/GO, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 3/8/2021, DJe de 9/8/2021.) (Grifo nosso).

Tal como restou delineado no *decisum*, trata-se de questão de hermenêutica.

Essa posição é baseada na interpretação do já citado art. 49, §3º, da LRF, que estabelece a classificação dos créditos na recuperação judicial.

Some-se a isso o disposto no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, que “*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*”, que, a seu turno, traz a diferença entre dívida ativa tributária e não tributária:

[...]

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

[...]

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979).

[...].

Apesar de o dispositivo legal acima transcrito ainda ser o que define o que é dívida ativa de natureza tributária e não tributária, cumpre registrar ter se baseado na divisão tripartite dos tributos em impostos, taxas e contribuições de melhorias, em desuso atualmente e não acolhida pela jurisprudência do STF, que contemporaneamente adota a teoria quinqupartida, que entende serem cinco as espécies tributárias, a saber: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

Indene de dúvida que o crédito posto em discussão, por se tratar de multa administrativa, trata-se de crédito não tributário, pois, ao definir o que é tributo, o Código Tributário Nacional diz, expressamente, que tributo é prestação pecuniária compulsória que não constitua sanção por ato ilícito.

Nesse passo, sabe-se que a LRF excepciona as execuções fiscais da regra geral de suspensão, sem fazer qualquer distinção caso se trate de cobrança de créditos tributários ou não tributários, tal como já mencionado quando citado o art.

6º, *caput* e §7º-B da LRF, valendo a repetição da transcrição para melhor compreensão da matéria:

[...]

Art. 6º A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implica: (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

[...]

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; (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

[...]

§ 7º-B. **O disposto nos incisos I, II e III do caput deste artigo não se aplica às execuções fiscais**, admitida, todavia, a competência do juízo da recuperação judicial para determinar a substituição dos atos de constrição que recaiam sobre bens de capital essenciais à manutenção da atividade empresarial até o encerramento da recuperação judicial, a qual será implementada mediante a cooperação jurisdicional, na forma do art. 69 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), observado o disposto no art. 805 do referido Código. (Incluído pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência)

[...]. (Grifo nosso).

Desse modo, vislumbra-se que o prosseguimento das execuções fiscais beneficia não apenas os créditos tributários, mas qualquer crédito inscrito em dívida ativa, dentre eles, os não tributários.

Além disso, o art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais - LEF), dispõe que qualquer valor cuja cobrança seja atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública, a qual engloba tanto os débitos de natureza tributária como não tributária, estabelecendo, em seu art. 5º, a competência para processar e julgar a execução de dívida ativa:

[...]

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

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

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

[...]

Art. 5º - A competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública exclui a de qualquer outro Juízo, inclusive o da falência, da concordata, da liquidação, da insolvência ou do inventário.

[...]. (Grifo nosso).

E ainda enuncia o art. 29, *caput*, da LEF:

[...]

Art. 29 - A cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, liquidação, inventário ou arrolamento. (Vide ADPF 357)

[...].

Em suma, qualquer débito que tenha como credor algum ente federado (administração direta ou indireta), depois de regularmente inscrito, constitui dívida ativa sujeita a cobrança em processo de execução fiscal.

Outro ponto destacado no mencionado REsp 1.931.633/GO é que:

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

[...].

Assim, adotando a mesma linha de entendimento do STJ quando do julgamento do REsp 1.931.633/GO, tem-se que qualquer crédito inscrito em dívida ativa, não importa se de natureza tributária ou não tributária, deve ser considerado extraconcursal, não se sujeitando, portanto, aos efeitos da recuperação judicial.

5. JULGADOS RECENTES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Como restou demonstrado, o entendimento esposado pelo Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do REsp 1.931.633/GO, diante da sua inovadora análise sobre o tema, conferiu aos Tribunais Estaduais, dentre os quais a este Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais substratos importantes para proferir os seus julgados.

É o que se colhe da mais atualizada jurisprudência mineira:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - RECUPERAÇÃO JUDICIAL - MULTA APLICADA - PROCON - NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA - SUJEIÇÃO - PLANO DE RECUPERAÇÃO - INDEVIDA - SUSPENSÃO DO PROCESSO - DESCABIMENTO - PRECEDENTE - STJ - MANUTENÇÃO - DECISÃO AGRAVADA - DESPROVIMENTO DO RECURSO.

- Para fins de não sujeição aos efeitos do plano de recuperação judicial, a natureza tributária ou não tributária do crédito exequendo é irrelevante, revelando-se descabida a pretensão de suspensão da execução fiscal de multa administrativa aplicada pelo PROCON, por infração à legislação consumeirista.

- "Em que pese a dicção aparentemente restritiva da norma do caput do art. 187 do CTN, a interpretação conjugada das demais disposições que regem a cobrança dos créditos da Fazenda Pública insertas na Lei de Execução Fiscal, bem como daquelas integrantes da própria Lei 11.101/05 e da Lei 10.522/02, autorizam a conclusão de que, para fins de não sujeição aos efeitos do plano de recuperação judicial, a natureza tributária ou não tributária do valor devido é irrelevante." (RECURSO ESPECIAL Nº 1.931.633 - GO).

- Recurso improvido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.22.235011-8/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/04/2023, publicação da súmula em 13/04/2023).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. EMPRESA EXECUTADA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. IRRELEVÂNCIA DA NATUREZA DO CRÉDITO. PROSSEGUIMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL. POSSIBILIDADE DE DETERMINAÇÃO DE ATOS CONSTRITIVOS. PRECEDENTE DO STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

- As multas aplicadas pelo Procon têm natureza administrativa decorrente do exercício do poder de polícia e podem ser inscritas em dívida ativa, nos termos do art. 39, §2º, da Lei nº 4.320/1964.

- O deferimento da recuperação judicial à sociedade empresária não obsta o processamento da execução fiscal e não impede a prática de atos de constrição judicial sobre os seus bens, consoante art. 5º da Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/80), art. 6º, II e III, e §7ºB, da Lei de Recuperação Judicial (Lei nº 11.101/05).

- O Superior Tribunal de Justiça, corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o território nacional, firmou entendimento no sentido de que o crédito de natureza não tributária também não se sujeita aos efeitos do plano de recuperação judicial, por se tratar de

dívida ativa da Fazenda Pública inserida em execução fiscal (REsp 1.931.633/GO).

- Hipótese na qual o crédito perseguido em execução fiscal não estaria sujeito à habilitação perante a recuperação judicial, estando o magistrado autorizado a dar prosseguimento ao feito e a determinar ato de constrição a ser posteriormente submetido ao juízo da recuperação, o qual poderá, se entender necessário, determinar a substituição da penhora (art. 6º, §7ºB da Lei n.º 11.101/2005). (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.22.248760-5/001, Relator(a): Des.(a) Roberto Apolinário de Castro (JD Convocado), 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/02/2023, publicação da súmula em 03/03/2023).

Verifica-se daí que o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça já tem gerado alguns reflexos no Tribunal de Justiça Mineiro.

6. O CONTRAPONTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL

Embora a tese aqui defendida seja a da extraconcursalidade das multas administrativas na recuperação judicial, é válido mencionar posicionamento doutrinário e jurisprudencial em sentido oposto.

É o que defende, por exemplo, SANTOS (2017, p. 936):

[...]

No presente artigo trataremos da polêmica acerca da suspensão ou não das execuções fiscais não tributárias quando do deferimento do processamento da recuperação judicial, e a conseqüente sujeição deste crédito ao processo recuperacional. O art. 6º da Lei nº 11.101/05 (“LRF”) dispõe que o deferimento do processamento da recuperação judicial suspende o curso das ações e execuções contra o devedor. Todavia, o parágrafo sétimo excepciona desta suspensão as “execuções de natureza fiscal”. Não devemos confundir “execuções de natureza fiscal” com “execuções fiscais”. Esta é uma interpretação simplista e, a nosso ver, incorreta, como demonstraremos ao longo deste trabalho.

[...].

Respeitosamente, não se pode concordar com a conclusão a que chega o mencionado autor, eis que tanto o crédito tributário quanto o não tributário devem ser tratados como créditos de natureza fiscal, ou seja, créditos de titularidade do fisco, independente de sua natureza tributária ou administrativa.

Da mesma forma, ainda há julgados que adotam a tese de que as multas administrativas têm natureza concursal na recuperação judicial:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DECLARATÓRIA - NULIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA - CRÉDITO SUJEITO A RECUPERAÇÃO JUDICIAL - GARANTIA DO JUÍZO - DEPÓSITO JUDICIAL - LIBERAÇÃO DA QUANTIA EM FAVOR DA RECUPERANDA - RECURSO PROVIDO. 1. Nos termos do art. 49 da Lei nº 11.101/2005, estão sujeitos à recuperação judicial todos os créditos existentes na data do pedido, ainda que não vencidos, devendo ser liberado, em favor da Recuperanda, valor depositado em juízo, para garantia de crédito concursal. 2. Recurso provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0145.13.035125-0/002, Relator(a): Des.(a) Raimundo Messias Júnior, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/02/2023, publicação da súmula em 09/02/2023).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE - MULTAS ADMINISTRATIVAS - VALOR DEPOSITADO COMO GARANTIA DO JUÍZO - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA - LEVANTAMENTO DE GARANTIA DO JUÍZO EM FAVOR DOS CREDORES - EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL - CRÉDITO CONSTITUÍDO ANTES DO PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL - IMPOSSIBILIDADE - HABILITAÇÃO DO CRÉDITO - RECURSO PROVIDO. Segundo o artigo 49 da Lei 11.101/05, "estão sujeitos à recuperação judicial todos os créditos existentes na data do pedido, ainda que não vencidos". O STJ, no REsp 1.842.911-RS, em sede de recurso repetitivo, Tema 1051, fixou a seguinte tese: "para o fim de submissão aos efeitos da recuperação judicial, considera-se que a existência do crédito é determinada pela data em que ocorreu o seu fato gerador". (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0145.13.035073-2/003, Relator(a): Des.(a) Luzia Divina de Paula Peixoto, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/12/2022, publicação da súmula em 16/12/2022).

Todavia, o que se observa é que a tese da concursalidade das multas administrativas na recuperação judicial de empresas tende a perder forças diante da crescente adesão ao recente posicionamento do Egrégio Tribunal de Justiça em sentido oposto.

6. O CARÁTER DAS MULTAS ADMINISTRATIVAS E A CONGRUÊNCIA COM A EXTRAONCURSALIDADE DE TAL CRÉDITO NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL

A despeito de não se tratar de crédito tributário, as multas administrativas possuem um caráter socioambiental relevante.

Muitas vezes, essas multas são aplicadas em decorrência de condutas lesivas ao meio ambiente, à saúde pública ou a outros valores coletivos.

A imposição de multas administrativas tem, portanto, um objetivo pedagógico, sancionador e reparador, visando desestimular condutas prejudiciais à sociedade e ao meio ambiente, além de buscar a compensação pelos danos causados.

Nesse sentido, as multas administrativas têm um propósito que extrapola a mera arrecadação de recursos para o Estado.

Considerando esse caráter não tributário das multas administrativas, é compreensível que sua natureza seja extraconcursal na recuperação judicial.

É que, ao se manter a exclusão de tais multas administrativas do processo de recuperação judicial de empresas, preserva-se a finalidade punitiva e reparatória dessas sanções, garantindo a proteção dos interesses coletivos e ambientais.

7. CONCLUSÃO

De todo o exposto, destacando-se o julgado do Superior Tribunal de Justiça, a hermenêutica jurídica e o caráter socioambiental das multas administrativas, conclui-se pela extraconcursalidade de tais créditos na recuperação judicial, tema relevante e complexo.

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, aliado ao conceito histórico de créditos tributários extraconcursais e ao caráter pedagógico das multas, sustenta a exclusão dessas obrigações do processo de recuperação.

Essa compreensão fortalece a efetividade das sanções aplicadas pelas autoridades administrativas, ao mesmo tempo em que garante a continuidade das ações de recuperação das empresas em crise financeira.

A análise conjunta desses elementos contribui para um equilíbrio entre os interesses dos credores e a proteção dos valores sociais e ambientais.

Dessa forma, as multas administrativas permanecem fora do processo de recuperação, devendo ser pagas integralmente pelos devedores.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 17 jul 2023.

BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 17 jul 2023.

BRASIL. Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm. Acesso em: 17 jul 2023.

BRASIL. Lei n.º 11.101/2005, 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. Acesso em: 17 jul 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.494.870/DF. Relator: Ministro Marco Buzzi, 14 de setembro de 2016. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AARESP%27.clas.+e+@num=%271494870%27\)+ou+\(%27AgRg%20no%20AgRg%20no%20REsp%27+adj+%271494870%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AARESP%27.clas.+e+@num=%271494870%27)+ou+(%27AgRg%20no%20AgRg%20no%20REsp%27+adj+%271494870%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 17 jul 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.931.633/GO. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 09 de agosto de 2021. Disponível em [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271931633%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271931633%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271931633%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271931633%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 17 jul 2023.

COSTA, Daniel Carnio; MELO, Alexandre Nasser de. **Comentários à lei de recuperação de empresas e falência: lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005**. 4 ed. Curitiba: Juruá, 2023.

SANTOS, Paulo Penalva. **Temas de Direito da Insolvência – Estudos em homenagem ao Professor Manoel Justino Bezerra Filho**, 1 ed. São Paulo: IASP, 2017