

A INCOMPATIBILIDADE ENTRE O INCIDENTE DE CLASSIFICAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO E O PRAZO DECADENCIAL DO ART. 10, §10, DA LEI Nº 11.101/05.

THE INCOMPATIBILITY BETWEEN THE PUBLIC CREDIT CLASSIFICATION INCIDENT AND THE DECADENTIAL TERM OF ARTICLE 10, §10, OF LAW NO. 11,101/05

RESUMO: Este artigo demonstra a incompatibilidade do prazo decadencial do artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005 com os créditos públicos, destacando a reserva de lei complementar, a natureza voluntária do ICCP e a ausência de marco temporal objetivo, o que afasta sua aplicação à Fazenda Pública no processo falimentar.

ABSTRACT: This article demonstrates the incompatibility of the statute of limitations set forth in Article 10, §10, of Law No. 11,101/2005 with public claims, highlighting the requirement for a supplementary law, the voluntary nature of the ICCP, and the absence of an objective time frame, which precludes its application to the Public Treasury in bankruptcy proceedings.

PALAVRAS-CHAVE: Crédito público. Incidente de classificação de crédito público. Regime falimentar. Prazo Decadencial trienal não aplicável. Prevalência do Código Tributário Nacional.

KEYWORDS: Public Credit. Public Credit Classification Incident. Bankruptcy Regime. Three-Year Decadential Term Not Applicable. Prevalence of the National Tax Code.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A reserva de lei complementar e o regime jurídico do crédito tributário. 2. A natureza voluntária do Incidente de classificação do crédito público previsto no artigo 7º-A da Lei nº 11.101/05. 3. O prazo decadencial do artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005: fundamentos, alcance e inaplicabilidade ao crédito público. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. The requirement of supplementary law and the legal framework of tax credit. 2. The voluntary nature of the public credit classification incident provided for in Article 7º-A of Law No. 11,101/05. 3. The decadential term in Article 10, §10, of Law No. 11,101/2005: foundations, scope, and inapplicability to public credit. Conclusion. References.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar a inaplicabilidade do prazo decadencial previsto no artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005 ao crédito público, especialmente quando este é processado por meio do Incidente de Classificação de Crédito Público (ICCP), introduzido pelo artigo 7º-A da mesma norma pela Lei nº 14.112/2020. A abordagem parte do

reconhecimento de que os créditos inscritos em dívida ativa, especialmente os tributários, estão submetidos a um regime jurídico próprio, cujas balizas estão definidas em lei complementar, nos termos do artigo 146, III, "b", da Constituição Federal.¹

Nesse contexto, inicia-se a análise pela reserva de lei complementar para a disciplina de prescrição e decadência no âmbito tributário, evidenciando a impossibilidade de que norma infralegal — como a Lei nº 11.101/2005 — limite o exercício da pretensão fazendária. Em seguida, examina-se a estrutura e natureza do ICCP, procedimento de instauração judicial facultativa, cuja dinâmica reforça a incompatibilidade com qualquer prazo decadencial cuja contagem dependa de marco objetivo.

Somente após estabelecidos esses fundamentos — constitucionais e procedimentais — será abordado o artigo 10, §10, da Lei de Falências, evidenciando que, embora inspirado na lógica do *fresh start* e voltado à racionalização do concurso de credores privados, não pode ser estendido ao crédito público sem violar o regime jurídico próprio que lhe é assegurado pelo ordenamento.

1. A reserva de lei complementar e o regime jurídico do crédito tributário.

A Constituição Federal, em seu artigo 146, III, "b", atribui à lei complementar a competência para dispor sobre normas gerais de direito tributário, incluindo, expressamente, as relativas à extinção do crédito, à prescrição e à decadência. Nesse contexto, o Código Tributário Nacional — que possui status de lei complementar — regulamenta de forma exaustiva as hipóteses de extinção do crédito tributário, conforme disposto em seu artigo 156

Para conferir maior celeridade e segurança jurídica ao processo falimentar, a Lei nº 14.112/2020 introduziu o §10 ao artigo 10 da Lei nº 11.101/2005, estabelecendo um prazo decadencial de três anos, contado da sentença de decretação da falência, para a apresentação de habilitações ou impugnações retardatárias. A medida busca evitar a perpetuação do concurso de credores, promovendo a estabilização do processo e viabilizando a superação ordenada da crise empresarial.

Embora voltada à racionalização da atuação dos credores privados, a previsão levanta importantes questões quando confrontada com o regime jurídico do crédito público, cujas formas de extinção — como prescrição e decadência — são reguladas exclusivamente por

¹ O presente artigo trata apenas dos créditos públicos inscritos em dívida ativa, tendo em vista que de acordo com o artigo 7º-A, §2º da Lei nº 11.101/05, os créditos públicos sem certeza e liquidez, ou seja, ainda não inscritos em dívida ativa, não se submetem ao ICCP, e sim ao mecanismo conhecido como reserva de crédito.

lei complementar, conforme o Código Tributário Nacional. Essa tensão normativa se agrava diante da estrutura peculiar do Incidente de Classificação de Crédito Público (ICCP), cuja natureza e dinâmica desafiam a aplicação automática do referido prazo.

Pois bem, no contexto da falência, a extinção das obrigações do falido encontra seu primeiro ponto de tensão entre a Lei nº 11.101/2005 e o Código Tributário Nacional. O artigo 158 da lei falimentar prevê, entre outras hipóteses, a extinção das obrigações do falido após o decurso de três anos da decretação da falência.

No entanto, quando se trata de créditos tributários, essa previsão encontra limite no artigo 156, inciso I, do CTN, que exige a efetiva quitação do tributo para a extinção da obrigação. Já o inciso V do mesmo artigo trata da prescrição e da decadência, institutos que delimitam, de forma exaustiva, os prazos para constituição e cobrança do crédito tributário. A compreensão desses dispositivos é essencial para o exame da possibilidade — ou não — de aplicação do prazo decadencial previsto no artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005 ao crédito público.²

Os artigos 173 e 150, §4º, do Código Tributário Nacional tratam da decadência, que, no sistema delineado pelo CTN, configura-se como a perda do direito de a Administração Tributária constituir o crédito tributário pela sua inércia dentro dos prazos legais. A prescrição, por sua vez, regulada pelo artigo 174, pressupõe o crédito regularmente constituído e refere-se à perda da pretensão de cobrança judicial pelo decurso do tempo.

² Daniel Cárnio e Alexandre de Melo discordam do entendimento aqui defendido: “*Por fim, o inc. VI, também com nova redação pela alteração legislativa, prevê que estão extintas as obrigações do falido com o encerramento da falência nos termos do art. 114-A, ou seja, quando o processo é encerrado por não ter sido encontrados bens a ser arrecadados ou se os arrecadados forem insuficientes até mesmo para as despesas do processo, sem que os credores requeiram o prosseguimento do feito. Existe a previsão constante no art. 156, que estabelece o encerramento do processo por sentença com apresentação do relatório final do administrador judicial, e das Fazendas Públicas federal, estaduais, distrital e municipal, determinando a baixa no CNPJ. As disposições deste artigo são principalmente a materialização do preceito do art. 75, inc. III, sendo que o art. 158, inc. VI, tem aplicação imediata, inclusive às falências regidas pelo Dec.-Lei 7.661/1945. Por fim, muito embora a lei tenha reduzido para três anos o prazo de reabilitação do falido, o CTN ainda condiciona a extinção das obrigações fiscais do falido à quitação de tributos. Segundo o art. 191 do CTN “a extinção das obrigações do falido requer prova de quitação de todos os tributos”. Nesse sentido, a completa reabilitação do falido estaria condicionada à quitação dos tributos, o que tornaria virtualmente impossível a sua total reabilitação. Essa exigência do CTN é incompatível com o sistema falimentar brasileiro. No conflito entre a tutela do interesse do fisco e a preservação da dignidade da pessoa humana, deve prevalecer o princípio que melhor se adequa às finalidades do sistema falimentar. Nesse sentido, parece razoável o entendimento no sentido de que o juiz da insolvência pode dispensar a apresentação da quitação dos tributos como condição para extinguir as obrigações do falido. Isso porque não seria adequado que o crédito fiscal, que não possui prevalência sobre créditos trabalhistas e com garantia real, fosse pago antes daqueles como condição de reabilitação do falido. De todo modo, uma reforma no CTN — que é lei complementar e, por isso, não poderia ter sido alterado pela Lei 14.112/2020, que é uma lei ordinária — seria muito bem-vinda.” (Carnio Costa & Nasser de Melo, 2025) p.744*

Como resume Ricardo Alexandre, “o prazo para que a Administração Tributária, por meio da autoridade competente, promova o lançamento é decadencial. O prazo para que se ajuíze a ação de execução fiscal é prescricional”³

Mesmo sem considerar, neste momento, os elementos que serão desenvolvidos nos capítulos seguintes — como a natureza volitiva do Incidente de Classificação de Crédito Público —, a definição, pelo Código Tributário Nacional, das formas de extinção do crédito tributário, especialmente no que se refere à prescrição e à decadência, já é suficiente para demonstrar a incompatibilidade estrutural do artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005 com o regime jurídico do crédito público.

Primeiro, porque a interpretação de decadência da lei falimentar não se comunica com a decadência do próprio crédito tributário, o que traz um problema conceitual. Os créditos tributários levados a cabo na classificação do crédito público já estão regularmente constituídos, superado, portanto, qualquer prazo decadencial.

Assim, o prazo do art. 10, §10, chamado decadencial pela Lei 11.101/05, quando da tentativa de aplicação ao crédito público, muito mais se assemelharia a uma hipótese de prescrição. Em outras palavras, a lei traria um instrumento de cobrança, e um prazo para tal exercício, não havendo que se cogitar em decadência do crédito tributário em si, já constituído.

Não havendo, portanto, coerência conceitual, resta seguir com a análise quanto a eventual interpretação que tomasse por prescrição a decadência do artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/05 quando se tratasse do crédito público. Não se estaria mais diante da perda do direito potestativo do credor particular, mas da perda da pretensão, pela Fazenda Pública, da cobrança de seus créditos.

Contudo, as balizas artigo 146, III, “b”, da Constituição Federal, juntamente com os artigos 156 e 174 rechaçam tal possibilidade, na medida em que o legislador ordinário estaria dispondo de forma e prazo distintos daqueles da norma geral.

Ainda que a natureza do incidente do artigo 7º-A da Lei n. 11.101/05 seja voluntária, como veremos, mantendo-se hígida a opção, pela Fazenda Pública, pela forma de cobrança - via ICCP ou via execução fiscal - não haveria fundamento normativo no CTN para interpretação que restringisse a aplicabilidade de uma dessas opções.

Há que se imaginar, ainda, um cenário igualmente grave descortinado pela interpretação que pretenda aplicar o artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/05 ao crédito público: feita a opção pela Fazenda Pública de perseguição de seu crédito pela via incidental, não raro não há

³ (Ricardo, 2025) p. 597.

- como determina a lei – a instauração de ofício pelo juízo, carreado a necessidade de requerimento de instauração.

Insurgindo-se algum credor interessado ou a Administração Judicial pela aplicação do prazo trienal do art. 10, §10, da lei falimentar, contado a partir do requerimento fazendário - que sequer era titular do ato - estaria configurada, na prática, verdadeira forma de extinção do crédito tributário, ao arrepio do inciso V do artigo 156 do CTN, já que, como visto, não se cogita de decadência de créditos tributários já regularmente constituídos. Por outro lado, tomando o dispositivo por prescrição, não se poderia pretender, por lei ordinária, a redução do prazo da norma geral complementar do artigo 174.

Em conclusão, o §10 do artigo 10 da Lei nº 11.101/2005, norma de natureza ordinária, estabelece um prazo decadencial de três anos para apresentação de pedidos de habilitação ou reserva de crédito na falência. Entretanto, aplicar essa disposição a créditos tributários implica criar uma hipótese de extinção do crédito sem amparo em lei complementar, afrontando o artigo 146, III, “b”, da Constituição Federal e os artigos 156, 173 e 174 do CTN.

2. A natureza voluntária do Incidente de classificação do crédito público previsto no artigo 7º-A da Lei nº 11.101/05.

A inserção do artigo 7º-A na Lei nº 11.101/2005, promovida pela Lei nº 14.112/2020, trouxe um novo regime procedimental para o ingresso do crédito público no processo falimentar. Antes dessa modificação, a cobrança do crédito público na falência não possuía regulação específica, sendo interpretada sob a ótica do artigo 187 do CTN e do artigo 29 da Lei nº 6.830/80, que afastavam a necessidade de habilitação do crédito público no juízo falimentar, permitindo a sua cobrança direta por meio de execução fiscal.⁴

Com a reforma legislativa, o artigo 7º-A passou a prever a determinação de instauração, de ofício pelo juízo, do Incidente de Classificação de Crédito Público (ICCP), com a intimação eletrônica da Fazenda Pública para que apresente a relação completa de seus créditos inscritos em dívida ativa.

Essa previsão rompeu com o modelo anterior, no qual a Fazenda Pública tinha o

⁴ Art. 7º-A. Na falência, após realizadas as intimações e publicado o edital, conforme previsto, respectivamente, no inciso XIII do caput e no § 1º do art. 99 desta Lei, o juiz instaurará, de ofício, para cada Fazenda Pública credora, incidente de classificação de crédito público e determinará a sua intimação eletrônica para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente diretamente ao administrador judicial ou em juízo, a depender do momento processual, a relação completa de seus créditos inscritos em dívida ativa, acompanhada dos cálculos, da classificação e das informações sobre a situação atual.

controle exclusivo sobre o ingresso de seus créditos na falência.

Entretanto, e aqui temos um ponto fundamental para o objetivo do presente artigo, o Superior Tribunal de Justiça, em diversas oportunidades, reafirmou que o incidente é voluntário, cabendo à Fazenda Pública decidir livremente se deseja ou não participar do concurso falimentar.⁵

Nesse ponto, vale destacar que a única discussão mais recente a respeito do tema na jurisprudência dizia respeito à obrigatoriedade ou não de renúncia à execução fiscal quando a Fazenda Pública optasse pela habilitação do crédito na falência. Ou seja, não se questionava a prerrogativa de optar da Fazenda Pública, mas tão somente se, optando pela via da habilitação, obrigatoriamente teria que renunciar à execução fiscal.⁶

Marcelo Barbosa Sacramone critica as disposições do artigo 7º-A da Lei nº 11.101/2005, sustentando a inconstitucionalidade da suspensão das execuções fiscais prevista no parágrafo 4º, inciso V, do dispositivo. Para o autor, a Lei nº 14.112/2020 desconsiderou o artigo 187 do CTN e tratou de matéria reservada à lei complementar. Além disso, o autor reforça que a prerrogativa de escolha da Fazenda Pública entre prosseguir com a execução fiscal, requerendo a penhora no rosto dos autos, ou optar pela habilitação do crédito na falência, permanece válida mesmo após a reforma promovida pela Lei nº 14.112/2020.⁷

Em sentido oposto, Marlon Tomazette é categórico ao sustentar a necessidade de instauração do incidente de classificação dos créditos públicos, a partir do advento da Lei nº 14.112/2020, sob o fundamento de que as Fazendas Públicas devem participar do processo falimentar, na medida em que não são os primeiros credores a serem pagos.⁸

Mais recentemente, a questão foi reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial nº 1.839.843, quando se verificou a faculdade de o Fisco *optar pela via que reputar mais adequada à satisfação de seu crédito, sem sujeitá-lo obrigatoriamente ao juízo universal*.

⁵ Antes mesmo da modificação legislativa o STJ já entendia ser uma faculdade da Fazenda Pública habilitar seus créditos no processo falimentar, vide REsp 1103405/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 02/04/2009, DJE 27/04/2009.

⁶ REsp 1.866.843/ SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/09/2020, DJE 05/10/2020.

⁷ (Barbosa Sacramone, 2021) pp. 167-173.

⁸ *De outro lado, na falência, os créditos fazendários, mesmo com seus privilégios e a presunção de liquidez e certeza decorrente da inscrição em dívida ativa, participam do processo, por não serem os primeiros a serem pagos. Para que ocorra essa participação dos créditos fazendários na falência, é essencial que eles sejam incluídos no quadro geral de credores, o que exige sua participação no procedimento de verificação de créditos, por meio do incidente de classificação do crédito público, introduzido pela Lei 14.112/2020. No regime anterior à Lei 14.112/2020, as execuções fiscais não eram suspensas, de acordo com a visão da maioria da doutrina. No novo regime, as execuções fiscais ficarão suspensas com a decretação da falência (Lei 11.101/2005 – art. 7º-A, § 4º, V), sem prejuízo da possibilidade de prosseguimento contra os corresponsáveis.* (Tomazette, 2021) pp. 28-29

Em outras palavras, o STJ, mais uma vez, e com a ressalva da impossibilidade de a Fazenda manter uma *dúplice* garantia, confirmou a conveniência e oportunidade do Fisco em *requerer a habilitação de seus créditos nos autos do procedimento falimentar (...) o que implicará renúncia a utilizar-se do rito previsto na Lei n. 6.830/80, ante o descabimento de garantia dúplice.*⁹

Pois bem. Duas características a respeito do ICCP estão expressas na lei: sua criação é por ato de ofício do juízo falimentar, e, uma vez criado, o credor tributário pode escolher se irá habilitar seus créditos por ele, ou manterá as execuções fiscais ativas. É justamente essa dinâmica que cria mais um importante óbice para a tentativa de contagem de prazo decadencial previsto no artigo 10, §10º da Lei nº 11.101/2005 para o crédito público.

Em relação à habilitação de crédito comum, regulada pelo artigo 7º da lei falimentar, o termo inicial da contagem é claro e objetivo: o credor deve apresentar sua habilitação ou impugnação no prazo de 15 dias após a publicação do edital que indica a relação de credores elaborada pelo administrador judicial. Já o ICCP não possui um marco inicial definido, uma vez que sua instauração não depende de ato da Fazenda Pública, e, além disso, mantém-se a prerrogativa fazendária de optar pela sua participação no procedimento falimentar.

Assim, também a ausência de um termo inicial claro para o ICCP carrega a inaplicabilidade do prazo decadencial do artigo 10, §10º, da Lei nº 11.101/2005, uma vez que não há um evento objetivo que dispare a contagem do prazo.

Além disso, é importante considerar que a fixação de prazos decadenciais para créditos tributários é matéria reservada a lei complementar, nos termos do artigo 146, III, "b" da Constituição Federal. Assim, uma norma de lei ordinária, como a Lei nº 11.101/2005, não poderia restringir o direito da Fazenda Pública de buscar a satisfação de seus créditos por meio do ICCP.

Como visto, para além da exigência de lei complementar a disciplinar a decadência do crédito tributário, a diferença entre o regime da habilitação comum e o regime do ICCP é significativa. Enquanto a habilitação do artigo 7º segue prazos objetivos e possui uma estrutura procedimental bem delimitada, o ICCP é instaurado de ofício e sua adesão é facultativa para a Fazenda Pública. Esse aspecto fortalece o entendimento de que o prazo decadencial do artigo 10, §10, não pode ser aplicado ao ICCP, pois não há um marco temporal definido que permita a contagem do prazo.

Os prazos decadenciais possuem natureza jurídica extintiva, operando a perda do

⁹ REsp n. 1.839.843, Rel. Ministro Raul Araújo, Segunda Seção, julgado em 31/05/2023, DJE de 02/06/2023

direito de exercer determinada pretensão em razão do transcurso do tempo. Diferenciam-se dos prazos prescricionais, pois afetam o próprio direito material, e não apenas a exigibilidade da pretensão. Para que um prazo decadencial seja aplicável, é imprescindível a existência de uma norma que estabeleça de forma clara tanto o seu período de duração quanto o marco inicial para sua contagem. Sem esse ponto de partida definido, não há como aferir com precisão quando o prazo se inicia, tornando inviável sua aplicação prática e comprometendo a segurança jurídica das relações envolvidas.

É nesse momento que podemos verificar o aqui defendido também para os créditos não tributários inscritos em dívida ativa, em razão do previsto nos artigos 186 a 192 do CTN e artigo 29 da Lei nº 6.830/80. Vejam, a razão de ser dessa previsão é justamente a indisponibilidade do crédito público, que não se sujeita às liberalidades e conveniências ínsitas aos créditos privados, característica essa que se amolda tanto ao de natureza tributária, quanto ao de natureza não tributária.¹⁰

Assim, a natureza do crédito público inscrito em dívida ativa — seja ele tributário ou não tributário — é irrelevante para fins de afastamento da submissão à Lei de Falências. O artigo 6º da Lei nº 11.101/2005, tanto em sua redação original do §7º quanto na do §7º-B, incluído pela Lei nº 14.112/2020, ao dispor que o deferimento da recuperação judicial não suspende as execuções fiscais, não faz qualquer distinção quanto à natureza do crédito exequendo.

O mesmo se observa no artigo 7º-A da referida lei, que trata do Incidente de Classificação de Crédito Público, igualmente sem diferenciar a origem dos créditos. De fato, a legislação falimentar utiliza a terminologia “execuções fiscais” em consonância com o conceito adotado na legislação tributária, segundo o qual tanto os créditos tributários quanto os não tributários inscritos em dívida ativa possuem natureza fiscal e são dotados dos mesmos privilégios e garantias.¹¹

Nesse exato sentido são as disposições dos artigos 1º e 2º da Lei nº 6.830/80, que definem como Dívida Ativa o crédito tributário e não tributário assim definido na Lei nº

¹⁰ 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.*

¹¹ § 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.*

4.320/64, que, por sua vez, elenca, sem distinção de forma de cobrança, o crédito da Fazenda Pública¹².

É evidente, portanto, que a legislação não vincula o conceito de dívida ativa à natureza do crédito — se tributário ou não —, mas sim à sua titularidade pelo ente público. Nesse sentido, como observa Paulo Cesar Conrado, o que caracteriza a execução como fiscal não é a natureza da obrigação exequenda, mas o fato de ela ser promovida pelo poder público, conforme reafirmado, por exemplo, no §2º da Lei nº 6.830/80.¹³

Aliás, exatamente nesse sentido o Superior Tribunal de Justiça tem reiterado sua jurisprudência quando analisa o crédito não tributário inscrito em dívida ativa e o regime recuperacional, merecendo especial citação do REsp nº 1.931.633/GO, que consolidando jurisprudência da corte superior, entendeu que “*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*”¹⁴

¹² 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.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 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.

¹³ (Conrado, 2017) p. 93

¹⁴ PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. ATO CONSTRITIVO. JUÍZO DA RECUPERAÇÃO. ANÁLISE. DECISÃO MANTIDA. 1. "O deferimento do processamento da recuperação judicial não tem, por si só, o condão de suspender as execuções fiscais, na dicção do art. 6º, § 7º, da Lei n. 11.101/2005, porém a pretensão constritiva direcionada ao patrimônio da empresa em recuperação judicial deve, sim, ser submetida à análise do juízo da recuperação judicial" (AgInt no CC 166.058/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 02/06/2020, DJe 09/06/2020). 2. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no CC 172.416/SC, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 01/12/2020, DJe 09/12/2020)

AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. EXECUÇÃO FISCAL. ATOS DE CONSTRIÇÃO. JUÍZO RECUPERACIONAL. COMPETÊNCIA. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. INOBSERVÂNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. 1. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça definiu que cabe à Segunda Seção julgar conflito de competência relativo à constrição praticada em execução fiscal que atinja o patrimônio de empresa em recuperação judicial. 2. A despeito de as execuções fiscais não se suspenderem em decorrência do processamento de recuperação judicial da empresa devedora, eventuais atos de constrição contra o seu patrimônio devem passar pelo crivo do juízo recuperacional. 3. O Supremo Tribunal Federal entende que a mera interpretação de lei não viola a cláusula de reserva de plenário, nem afronta a disposição da Súmula

Essa interpretação reforça que tanto os créditos tributários quanto os não tributários, quando inscritos em dívida ativa, integram igualmente o conceito de crédito fiscal e se submetem ao mesmo regime jurídico.

Apesar de o artigo 4º, §4º da Lei de Execução Fiscal não aplicar o artigo 187 do CTN - que afasta os créditos tributários da submissão à Recuperação Judicial e Falência - aos créditos não tributários inscritos em dívida ativa, o artigo 29 da Lei de Execução Fiscal, expressamente, estende aos créditos não tributários inscritos em dívida ativa o privilégio de não se sujeitar a concurso de credores, reproduzindo, portanto, o próprio artigo 187 do CTN.¹⁵

Dessa leitura conjunta percebe-se que a alteração proposta do artigo 29 de “*crédito tributário*” para “*Dívida ativa da fazenda pública*” tornou os créditos públicos não tributários excluídos da Recuperação Judicial.¹⁶

Vinculante nº 10/STF. 4. Agravo interno não provido. (AgInt no CC 162.450/GO, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 18/08/2020, DJe 26/08/2020)

¹⁵ *A segunda classe dos credores da falida é a dos créditos públicos, isto é, os disciplinados pelo direito público. São créditos titularizados pelo estado ou por ente ao qual a lei estende as garantias e prerrogativas deste. Engloba, assim, os créditos fiscais (do estado e seus desmembramentos) e os parafiscais (dos entes aos quais foram estendidas as garantias e prerrogativas do estado).*

Dividem-se os créditos fiscais em tributários e não tributários, isto é, os direitos creditícios titularizados pelo estado podem decorrer de inadimplemento pela sociedade falida de obrigação relativa a tributo (impostos, taxas e contribuições) ou relacionada a qualquer outra causa (p. ex., indenização por acidente de trânsito, descumprimento de contrato de fornecimento de bens ou serviços, prejuízos derivados da má execução de obra etc.).

Os créditos fiscais podem ser inscritos na dívida ativa, nos termos da Lei n. 6.830/80 (Lei das Execuções Fiscais). A União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios e as autarquias (fundacionais ou corporativas) podem inscrever na dívida ativa qualquer crédito que titularizem, tributários ou não tributários. Note-se que, para fins de aparelhamento da execução fiscal, é irrelevante a natureza do crédito do estado. Uma vez inscrito na dívida ativa, pode se promover a execução contra o contribuinte que não pagou o imposto (crédito fiscal tributário) e contra o motorista responsável pelo acidente de trânsito que danificou veículo do estado (crédito fiscal não tributário).

Para fins de classificação do crédito na falência, contudo, o administrador judicial deve atentar para uma sutil nuance do direito positivo. Quando o tributo não é pago no vencimento, a Administração Pública não tem outra alternativa senão inscrever o correspondente crédito fiscal na dívida ativa (CTN, art. 201). Trata-se de ato administrativo vinculado. Os créditos contra a falida de natureza tributária, assim, sempre estarão inscritos na dívida ativa e deverão ser pagos pelo administrador judicial logo após os trabalhistas e equiparados e os credores com garantia real (CTN, art. 186, parágrafo único, I). Quanto aos créditos fiscais não tributários, por sua vez, o Poder Público pode optar por inscrevê-los ou não na dívida ativa. Definir a melhor forma de cobrar o devedor, nesse caso, é ato discricionário. Em relação a eles, portanto, o administrador judicial deve guiar-se por critério estritamente formal: quando inscrito na dívida ativa, o crédito não tributário do estado tem a mesma classificação do tributário (Lei n. 6.830/80, art. 4º, § 4º) e deve ser pago igualmente após os trabalhistas e equiparados e os credores com garantia real, mas, quando não está inscrito, sua classificação correta é a dos quirografários, devendo o administrador judicial processar o pagamento junto com o dos demais credores dessa categoria.” (Ulhoa Coelho, 2016) pp. 342-345.

¹⁶ *“As pessoas jurídicas de direito público acima referenciadas poderão desfrutar de créditos de natureza não tributária, como por exemplo, indenizações devidas em virtude de ilícito contratual ou extracontratual. Esses créditos, uma vez inscritos na dívida ativa, terão, a teor do §4º, do artigo 4º, da Lei nº 6.830/80, o mesmo tratamento de preferência dos créditos tributários, aplicando-se-lhes o art. 186 do código Tributário Nacional. Todavia, não estando regularmente inscritos, concorrerão como quirografários.” (Caminho, 2015) p. 429.*

Assim, não há que se cogitar de interpretação que possibilite a aplicação do artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/05 nem mesmo para os créditos não tributários, já que não há distinção de origem no crédito público para efeitos da lei falimentar, o que encontra fundamento no artigo 29 da Lei de Execuções Fiscais, e artigo 29 da Lei nº 4.320/64, além dos artigos 186 a 192 do CTN.

Por fim, a interpretação restritiva das normas de decadência também reforça essa conclusão. Como o artigo 10, §10º trata da habilitação comum, sua extensão ao ICCP seria indevida, pois representaria uma ampliação do alcance de uma norma que deve ser interpretada estritamente. Ademais, o artigo 187 do CTN, ao dispor que a Fazenda Pública não está obrigada a habilitar seu crédito na falência, confirma que qualquer mecanismo que condicione o exercício dessa prerrogativa à observância de um prazo decadencial estabelecido por lei ordinária é juridicamente questionável.

3. O prazo decadencial do artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005: fundamentos, alcance e inaplicabilidade ao crédito público.

O artigo 10 da Lei nº 11.101/2005 disciplina as chamadas habilitações retardatárias, isto é, aquelas apresentadas após o prazo de 15 dias contado da publicação do edital com a relação de credores indicada pelo devedor. A norma deve ser interpretada de forma ampla, de modo a abranger não apenas os pedidos de inclusão de créditos omitidos, mas também as impugnações relativas a valores, natureza jurídica ou existência de créditos indevidamente listados.

Tal compreensão decorre da própria lógica do concurso de credores, no qual o objetivo é assegurar o tratamento isonômico entre os legitimados, permitindo a correção de eventuais distorções na formação do quadro geral. Até a homologação do quadro-geral de credores, tais habilitações ou impugnações seguem o rito das impugnações judiciais e são submetidas ao crivo do juízo falimentar.

No entanto, a ausência de limitação temporal clara para sua apresentação gerava insegurança jurídica, alimentando a perpetuação do processo falimentar e contrariando a lógica de eficiência e recomeço (*fresh start*) que orienta os modernos sistemas de insolvência.

Nesse contexto, a introdução do §10 ao artigo 10 pela Lei nº 14.112/2020 representou um marco importante ao estabelecer um prazo decadencial de três anos para a apresentação de habilitações ou impugnações retardatárias, contribuindo para a estabilização

do processo concursal e a concretização de sua finalidade última: a superação ordenada da crise empresarial.

O referido parágrafo estabelece que o credor deverá apresentar o pedido de habilitação ou de reserva no prazo máximo de três anos contados da publicação da sentença de quebra. Tal previsão visa conferir maior celeridade e eficiência ao processo concursal, evitando que a solução da crise empresarial se prolongue indefinidamente, tornando-se excessivamente onerosa. A norma impõe um dever de proatividade aos credores, sob pena de decadência do direito de habilitar seu crédito na falência, promovendo estabilidade nas relações jurídicas estabelecidas no âmbito da insolvência.¹⁷

Essa limitação temporal à habilitação de créditos dialoga com os fundamentos da doutrina do *fresh start*, que busca assegurar ao devedor honesto a possibilidade de recomeçar sua vida econômica livre do peso de dívidas impagáveis. Contudo, no Brasil, a aplicação prática dessa doutrina encontra entraves estruturais significativos.

Em primeiro lugar, porque o regime concursal brasileiro exclui a pessoa física não empresária da possibilidade de requerer falência ou recuperação, permitindo o acesso apenas ao empresário ou à sociedade empresária (Lei 11.101/2005, art. 1º). Na prática, isso significa que a maior parte das falências envolve pessoas jurídicas, cujas obrigações se extinguem com o encerramento da sociedade empresária, sem necessidade de qualquer reabilitação. Por outro lado, a pessoa física permanece existindo mesmo após a insolvência, e continua sujeita aos efeitos econômicos e sociais do endividamento, razão pela qual é justamente ela quem necessita da proteção do *fresh start*.

Como afirma Elizabeth Warren, “*devedores pessoas físicas continuam a consumir e produzir, enquanto suas contrapartes empresariais podem simplesmente desaparecer após a distribuição de seus ativos entre os credores. A política de falência voltada ao consumidor está, com razão, centrada no fresh start, de modo bem mais intenso do que nas falências corporativas*”.

Essa distinção, própria do sistema norte-americano, revela a limitação brasileira: ao manter a pessoa física não empresária à margem do regime concursal, o ordenamento jurídico

¹⁷ (...) tem por finalidade a celeridade do processo concursal, mas, principalmente, sua eficácia. A meta essencial é evitar feitos que se esparramem pelo tempo, infindos, fazendo com que a solução da crise seja excessivamente custosa. Portanto, em face da decretação da falência, cria-se um dever de proficiência, de proatividade, um dever de iniciativa e acuro, sob pena de se caducar o direito respectivo. (Mamede, 2022) p. 101

nacional impede que justamente o sujeito mais vulnerável tenha acesso à reabilitação econômica e social após a falência.¹⁸

O segundo fator que compromete a efetividade do *fresh start* no Brasil reside no artigo 158, V, da Lei nº 11.101/2005. Ainda que esse dispositivo preveja a extinção das obrigações do falido após o transcurso de três anos da decretação da falência — e esteja, portanto, alinhado com a finalidade de permitir um recomeço —, sua eficácia é amplamente mitigada pela exclusão do crédito tributário.¹⁹

O artigo 191 do Código Tributário Nacional, reformulado pela LC nº 118/2005, impõe a quitação integral dos tributos para a concessão de extinção das obrigações. Isso significa que, mesmo após o prazo de três anos, os débitos tributários permanecem exigíveis, limitando drasticamente a utilidade do dispositivo para a plena reabilitação do devedor. A tentativa de construir um *fresh start* para o falido brasileiro — sobretudo para o pequeno empresário individual, que responde com todo o seu patrimônio pessoal pelas dívidas da empresa, dada a inexistência de separação patrimonial — torna-se assim incompleta e, em muitos casos, inócua. O resultado é um sistema que consagra, formalmente, a ideia de recomeço, mas não entrega os instrumentos necessários para realizá-lo de maneira efetiva.²⁰

Tal arranjo normativo, por si só, já afasta a ideia de imposição de um prazo decadencial que sirva não só ao credor particular, mas também ao credor público. Em outros termos, tal como ocorre com o artigo 158, V, da Lei nº 11.101/05, a eficácia do artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/05 encontra óbice, em relação ao crédito público, na disposição do art. 191 do CTN.

A aplicação do prazo decadencial previsto no artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005 ao Incidente de Classificação de Crédito Público, previsto no artigo 7º-A da mesma lei, encontra obstáculos jurídicos evidentes. Trata-se de um procedimento de instauração voluntária e exclusiva do juízo, o que impede que a Fazenda Pública — que não detém a iniciativa do ato — seja penalizada pela inércia alheia.

Além disso, o incidente segue rito próprio, distinto da habilitação comum de créditos privados (artigo 9º e 10º da lei falimentar), o que afasta a aplicação automática de

¹⁸ (Warren, 1993) p. 341

¹⁹ (Barbosa Sacramone, 2021) p. 99

²⁰ *Além do preenchimento de um desses requisitos para a extinção das obrigações do falido, por sentença, o Código Tributário Nacional determinou em seu art. 191, por meio de sua nova redação conferida pela Lei Complementar n. 118/2005 e que o adaptou à legislação falimentar, que a extinção das obrigações do falido requereria prova de quitação de todos os tributos. Para que a extinção das obrigações do falido possa, nessas hipóteses, ser reconhecida, necessário demonstrar a extinção das obrigações tributárias mediante Certidão Negativa de Débito Tributário.* (Barbosa Sacramone, 2021) p. 961

prazos previstos para outros legitimados. Tais diferenças estruturais tornam incompatível a imposição do prazo decadencial ao crédito público.²¹

E mais, a decadência não afeta diretamente a pretensão obrigacional do credor, mas sim o poder de intervir no processo falimentar, restringindo sua possibilidade de habilitação do crédito e participação no concurso de credores. Nesse sentido, o prazo decadencial previsto no artigo 10, §10º, da LREF implica a perda do direito processual de requerer a inclusão do crédito na falência, vedando sua posterior cobrança no âmbito do processo concursal.

Como já visto, tratando-se do credor tributário, tal perda não existe, já que sequer possui a obrigação inicial de estar no procedimento falimentar.²²

4. Conclusão

A análise empreendida neste artigo demonstrou, com base em fundamentos constitucionais, legais e sistemáticos, que o prazo decadencial previsto no artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005 é inaplicável aos créditos públicos, sejam eles tributários ou não tributários. Essa constatação decorre, em primeiro lugar, da reserva de lei complementar estabelecida no artigo 146, III, "b", da Constituição Federal, que confere exclusivamente ao Código Tributário Nacional — norma de natureza complementar — a competência para disciplinar a decadência

²¹ As únicas decisões encontradas referem-se ao início da vigência do prazo decadencial criado pelo artigo 10, §10 da Lei falimentar:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. FALÊNCIA. Decisão que indeferiu o pleito de declaração de decadência dos créditos que não foram objeto de habilitação depois de transcorrido o prazo de 3 anos de vigência da Lei n.º 14.112/2020. Prazo decadencial do art. 10, §10, da Lei n.º 11.101/2005 antes inexistente. Aplicabilidade imediata com termo inicial na data da vigência da lei que o instituiu. Segurança jurídica. DECISÃO REFORMADA. RECURSO PROVIDO (TJSP, Relator(a): AZUMA NISHI Comarca: São Paulo Órgão julgador: 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial Data do julgamento: 26/07/2024 Data de publicação: 26/07/2024)

HABILITAÇÃO DE CRÉDITO – Decisão que declarou a decadência do direito, com fundamento no art. 10, §10, da Lei n. 11.101/2005, com a redação dada pela Lei nº 14.112/2020 – Impossibilidade de contagem do prazo decadencial antes da vigência da própria lei que o instituiu – Princípio da segurança jurídica que deve ser observado – Precedentes – Afastada a decadência e determinado o processamento da habilitação de crédito – Agravo provido (TJSP, Relator(a): Rui Cascaldi Comarca: São Paulo 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial Data do julgamento: 19/07/2024 Data de publicação: 19/07/2024)

RECURSO ESPECIAL. EMPRESARIAL. FALÊNCIA. HABILITAÇÃO DE CRÉDITO. DECADÊNCIA. PRAZO TRIENAL. TERMO INICIAL. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 10, § 10, DA LEI Nº 11.101/2005. 1. A questão controvertida resume-se a definir qual o termo inicial do prazo trienal para habilitação de crédito nas hipóteses em que a falência foi decretada antes da vigência da Lei nº 14.112/2020. 2. Antes das alterações promovidas na Lei de Falência em 2020, era possível promover a habilitação retardatária do crédito até o encerramento da recuperação judicial ou da falência. 3. A Lei nº 14.112/2020 introduziu o artigo 10, § 10, na Lei nº 11.101/2005, o qual estabeleceu o prazo de 3 (três) anos, a contar da data em que decretada a quebra, para o ajuizamento das habilitações e pedidos de reserva de crédito, sob pena de decadência. 4. No caso das falências decretadas antes da vigência da Lei nº 14.112/2020, o prazo a que alude o artigo 10, § 10, da Lei nº 11.101/2005 deve ter como termo inicial a data de entrada em vigor da Lei nº 14.112/2020. 5. Recurso especial provido. (STJ, 3ª. Turma, REsp 2110265 – SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j.24.09.2024)

²² (Dias & Cunha, 2022) pág.196

e a prescrição dos créditos fazendários.

Além disso, evidenciou-se que o Incidente de Classificação de Crédito Público (ICCP), previsto no artigo 7º-A da Lei nº 11.101/2005, possui natureza procedimental distinta da habilitação comum de credores. Seu caráter facultativo e a ausência de marco temporal objetivo para sua instauração afastam a possibilidade de aplicação automática de prazos decadenciais concebidos para hipóteses em que há exigência ativa do credor, como no artigo 10.

Também se verificou que a própria lógica do *fresh start*, que inspira a norma do artigo 10, §10, não se aplica ao crédito público, cuja indisponibilidade impede que ele seja submetido às mesmas condições de renúncia, prazo ou extinção que caracterizam os créditos privados. A imposição de um limite temporal por lei ordinária para atuação da Fazenda Pública no processo falimentar não apenas viola o CTN, mas compromete a própria estrutura normativa que sustenta o crédito público como instrumento de interesse público.

Dessa forma, conclui-se que qualquer tentativa de submeter os créditos inscritos em dívida ativa ao prazo decadencial do artigo 10, §10, da Lei nº 11.101/2005 carece de fundamento jurídico válido. A incompatibilidade é técnica, normativa e principiológica, exigindo interpretação que preserve a coerência do sistema tributário e a autonomia constitucional do crédito público no âmbito do processo falimentar.

Nesse cenário, propõe-se que os procuradores estaduais, atuantes na defesa do crédito público, adotem postura firme e padronizada em sede judicial, destacando a inaplicabilidade do referido prazo aos créditos da Fazenda Pública e requerendo, quando necessário, a instauração do ICCP como instrumento autônomo e regulado por norma específica.

Referências

Barbosa Sacramone, M. (2021). *Comentários à lei de recuperação de empresas e falência* (2ª ed.). São Paulo: Saraiva.

Campinho, S. (2015). *Falência e recuperação de empresa: o novo regime da insolvência empresarial*. Rio de Janeiro: Renovar.

Carnio Costa, D., & Nasser de Melo, A. (2025). *Comentários à lei de recuperação de empresas e falência* (6ª Ed.). Juruá.

Conrado, P. C. (2017). *Execução Fiscal*. Noeses.

Dias, M. R. R. P., & Cunha, F. A. M. (2022). *Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência*. ContaCorrente.

Mamede, G. (2022). *Direito Empresarial Brasileiro – Falência e Recuperação de*

Empresas, (13^a). Atlas.

Ricardo, A. (2025). *Direito Tributário*. Juspodium.

Tomazette, M. (2021). *Comentários à Reforma da Lei de Recuperação de Empresas e Falência: Conforme as alterações trazidas pela Lei 14.112/2020*. São Paulo: Foco.

Torres, R. L. (2011). *Curso de direito financeiro e tributário* (18^a Edição. ed.). Rio de Janeiro: Renovar.

Ulhoa Coelho, F. (2021). *Comentários à Lei de Falências e de Recuperação de Empresas* (14^a ed. ed.). São Paulo: Thomson Reuters.

Ulhoa Coelho, F. (2024). *Curso de direito comercial. Volume 3* (21^a ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Warren, E. (1993). Bankruptcy Policymaking in an Imperfect World. *Michigan Law Review*. Vol. 92, pp. 336-387.