FGV Direito SP
Mestrado Profissional

Pedido de Revisão de Dívida Inscrita - PRDI: proposta de implantação de uma cautelaridade administrativa aplicável ao controle de legalidade exercido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Cesar Richa Teixeira Ananias Menezes

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 30 de janeiro

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

1.1. Contextualização e recorte temático

Um sistema jurídico que se ampara na premissa de que o Poder Judiciário é a *ultima ratio*, acionável como instância mais drástica em matéria de conflitos de interesses, deve ocupar-se de criar e reforçar vias ordinárias, naturalmente preventivas, a fim de serem úteis e eficazes. Do contrário, aquilo que deveria ser uma reserva de força extrema, confiada à jurisdição, sempre perder-se-á como trivial.

Por essa razão, em uma relação jurídica tributária, não basta que o sujeito passivo tenha assegurado o acesso ao Poder Judiciário para resolver controvérsias. Antes, o modelo estatal deve estar alicerçado em um paralelismo, correspondência ou espelhamento entre as tutelas jurisdicionais e as administrativas, sob pena de, havendo qualquer lacuna ou vácuo nestas últimas, essa incapacidade administrativa demandar a intervenção judicial.

Nesse raciocínio, é preciso que a Administração Pública não apenas esteja investida de poderes para certificar e efetivar direitos por processos inspirados nos arquétipos judiciais de processo de conhecimento e de execução, mas, também, seja capaz de assegurá-los por um regime de cautelaridade. Isso não quer dizer reproduzir as intensidades das tutelas jurisdicionais, mas, tão somente, que haja correspondentes úteis a cada uma das cargas eficaciais da ação judicial (declaratória, constitutiva, condenatória, mandamental e executiva).

No ambiente do Direito Processual Tributário, a etapa de constituição do crédito tributário já desenvolveu o espelho do processo de conhecimento, que é o

contencioso administrativo que vai até o CARF. A etapa de cobrança também está aparelhada com mecanismos de cognição, dentro do controle de legalidade, como o Pedido de Revisão de Dívida Inscrita, e com instrumentos de cobrança forçada de menor impacto, presente nas medidas visíveis no protesto, na negativação de devedores, na averbação pré-executória e nas cobranças por carta mediante indicação de patrimônio específico penhorável.

Esses são exemplos da presença de meios de certificação e efetivação de direitos na Administração Fazendária. Não obstante, **qual foi o grau de desenvolvimento de uma cautelaridade administrativa aplicável a esse quadro? Nenhum**, pois apenas verificável em processos judiciariformes de natureza diversa, presididos pelo Tribunal de Contas de União e pelos tribunais arbitrais, assim como em procedimentos administrativos de natureza penal, quando as delegacias instituem medidas protetivas nos termos da Lei n° 14.550/2023. Pontue-se que, em recentíssima inovação, a Lei nº 14.973/2024 incluiu o INSS no rol de entidades dotadas de poder cautelar (art. 27).

Chegou a vez de analisar o **tratamento das urgências no âmbito da processualidade administrativa tributária**, pois quiçá se revele um dos mecanismos mais eficientes de não ajuizamento de demandas que dependam da suspensão de exigibilidade do crédito tributário, para, ao fim, anulá-lo.

O *locus* desse estudo será o **pedido de revisão de dívida inscrita - PRDI**, pois é um ambiente de controle de legalidade e de atuação do advogado público que precede o extremo da execução fiscal. Trata-se de uma etapa essencialmente de apuração final de consistência jurídica do crédito fiscal, em que se empreende uma análise de riscos e de prognose de resultados. É, pois, a ocasião mais adequada para que a Administração Fazendária avalie se o grau de certeza de sua atividade tributária é compatível com a intensidade da cobrança que será realizada por meio da execução fiscal.

Em suma, a proposta é estudar a potencialidade do PRDI como mecanismo de solução extrajudicial de controvérsias, especialmente como o instrumento situado no momento mais adequado para acautelar o sujeito passivo da relação tributária, quando houver risco de dano e dúvidas sobre o crédito fiscal.

1.2. Questão central de pesquisa

Nesse contexto, o coração do estudo se apresenta no questionamento:

"**Em que medida é juridicamente possível e conveniente, na prática, a PGFN adotar de imediato medidas cautelares em seus procedimentos administrativos de revisão da dívida inscrita, com o objetivo de resguardar o sujeito passivo em caso de dúvidas fundadas a respeito da certeza, liquidez e exigibilidade do crédito tributário?**".

A delimitação do tema tira do foco, embora não exclua dele, as cautelares administrativas em favor exclusivo do ente público, como é o caso da indisponibilidade de bens por decisão administrativa (art. 20-B, § 3º, II, da Lei nº10.522/02), cuja inconstitucionalidade foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal (ADIs nº 5881, 5886, 5890, 5925, 5931 e 5932).

O objetivo da pesquisa é examinar o quadro em que o Estado deixa de evitar litígios por não tratar adequadamente a dúvida que paira sobre o crédito tributário, como se a presunção de certeza e liquidez que reveste a Dívida Ativa da União também fosse oponível à própria atividade administrativa do advogado público federal.

1.3. Modelo de pesquisa predominante

Constata-se que o Direito Processual Tributário enfrenta um **problema** de incapacidade atual de lidar com débitos inscritos em Dívida Ativa da União a respeito dos quais há uma dúvida/incerteza não tratada adequadamente nas etapas de constituição do crédito tributário. Uma vez inscritos, já não dispõem de instrumentos administrativos de suspensão de exigibilidade e, por consequência, serão objeto de judicialização, sobretudo quando o sujeito passivo dependa da certidão de regularidade fiscal.

Pretende-se, então, **examinar a viabilidade de ser proposta** à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional mais um instrumento processual que lhe faça avançar na sua posição de vanguarda no modelo de cobrança do crédito tributário, a saber, a implementação de cautelares administrativas de suspensão de exigibilidade do

crédito tributário, caracterizadas por: (a) uma decisão proferida em face de uma ausência momentânea de elementos de certeza sobre o direito envolvido; (b) uma existência de probabilidade das alegações do sujeito passivo; (c) a caracterização de risco contra ele; e (d) uma ausência de responsabilidade da autoridade que decide, nessas circunstâncias, sem certeza, desde que não tenha havido dolo de beneficiar indevidamente o sujeito passivo.

Se há, então, um problema constatado da prática do Direito Processual Tributário e uma proposta de solução, consistente em uma recomendação prática à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o modelo de pesquisa que deve ser adotado é, predominantemente, a **metodologia de resolução de problema**, sem prejuízo de, em alguns momentos, ser conjugado com um **trabalho exploratório**.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

2.1. Quesitos da contextualização fática ("sintomas"):

(I) Quando o contribuinte busca a Administração Fazendária para tratar de situações urgentes, ele encontra instrumentos úteis capazes de desestimular o recurso à via jurisdicional?

(II) No âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, o pedido de revisão de dívida inscrita - PRDI seria um momento crítico da cobrança que padece da falta de exercício de um poder administrativo cautelar?

(III) O tempo de resposta do PRDI tem sido satisfatório, no sentido de inibir demandas judiciais?

(IV) Quais são as hipóteses de maior deficiência para o PRDI ser decidido a tempo, especialmente diante de urgências? (estatísticas)

(V) Os Procuradores da Fazenda Nacional têm se utilizado de decisões baseadas na verossimilhança para evitar o excesso de prazo nos PRDIs? (entrevista semiestruturada)

2.2. Quesitos do referencial teórico e normativo ("conhecimentos acumulados")

(I) Como é realizado o controle de legalidade da Dívida Ativa da União?

(II) Afinal, o que é o pedido de revisão de dívida inscrita - PRDI?

(III) A natureza do PRDI define sua aptidão para suspender a exigibilidade do crédito tributário? Em que casos?

(IV) Qual o potencial inexplorado desse procedimento?

(V) A decisão por verossimilhança tem natureza cautelar?

(VI) Em que situações há precedentes de uso de poder cautelar na via administrativa, especialmente em favor do contribuinte?

2.3. Quesitos da abordagem analítica ("diagnóstico")

(I) A presença da advocacia pública nas atividades administrativas concernentes ao Direito Processual Tributário é uma participação meramente burocrática ou é valorativa?

(II) Existe uma cautelaridade administrativa para medidas não invasivas do patrimônio do devedor, mas protetivas de sua situação?

(III) O controle de legalidade exercido pela PGFN contempla essa possibilidade?

(IV) A suspensão de exigibilidade do crédito tributário pode ser uma expressão desse poder, ou a legislação tributária a veda?

(V) Quais os riscos e as vantagens de a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional implementar, de imediato, a permissão para que seus Procuradores adotem decisões de natureza cautelar nos pedidos de revisão de dívida inscrita?

2.4. Quesito das recomendações finais ("prescrição")

(I) A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional deve implementar o poder administrativo cautelar no pedido de revisão de dívida inscrita?

(II) A Portaria PGFN n° 33/2018 deve ser revista nesse ponto?

2.5. Fontes de consulta e formas de acesso

Fontes de consulta	Formas de acesso
Profissionais especializados em Dívida Ativa da União e em análise de PRDIs dispostos a compartilharem suas experiências.	Questionário a ser distribuído às seis equipes de Divisão de Dívida Ativa da União, com permissão da Diretoria de Gestão Corporativa da PGFN.
PGFN, para obter dados estatísticos dos PRDIs.	Portal de Acesso à informação pela página do SOUGOV ou pedido interno dirigido ao Laboratório de Ciência de Dados e Inteligência Artificial da PGDAU/PGFN.
Experiência profissional do autor	-
Livros, artigos científicos, teses e dissertações.	Livros pessoais, bibliotecas digitais e consultas abertas em buscadores da internet.
Legislação	Portal da Presidência da República: - Lei nº 14.973/2024 - Lei n° 14.550/2023 - Lei nº 13.105/2015 - Lei nº 10.522/2002 - Lei nº 9.784/1999 - Constituição Brasileira de 1988 Legislação estrangeira

3. Justificativa da relevância prática, do caráter inovador e do potencial de impacto

Há um grande equívoco no modo de se estudar e encarar o "congestionamento do Poder Judiciário". Buscam-se medidas para redução de processos, o que, invariavelmente, resulta na extinção em massa de execuções fiscais, especialmente por prescrição. E, na sequência, fala-se em adoção de métodos alternativos de solução de controvérsias.

Parece, no entanto, que a Administração Pública está em tamanho descrédito nesse cenário que pouco se cuida de expor o que lhe falta. O caminho administrativo de solução de controvérsias não é uma via alternativa. Deveria ser a mais importante, porque ela significa resolver o conflito em um ambiente de gravidade menor. "Resolver", aqui, não assume a acepção de curvar a vontade do sujeito passivo à da administração para gozar de algum "desconto" ou benefício que o faça abrir mão de algo que lhe é caro.

Quantas vezes se ouve, no atendimento a advogados e contadores, que o particular resolveu pagar determinada dívida porque seria mais rápido e menos custoso do que tentar mostrar seu acerto?

Quando há uma urgência envolvida, a mesma desconfiança se opera. A questão praticamente salta o acionamento da via administrativa e já segue direto para o Poder Judiciário resolver.

Ambos os pontos poderiam ser resolvidos ou mitigados se a Administração Fazendária, ciente de que despenderá um tempo maior para solucionar uma incerteza, adotasse medidas cautelares também protetivas do contribuinte.

Esse debate faz cair por terra a necessidade muito arraigada de discutir se o PRDI é processo ou procedimento para definir se ele suspende ou não a exigibilidade do crédito tributário.

A questão parece ser mais simples, na medida em que se reconheça uma cautelaridade administrativa.

O principal não é assegurar que o PRDI seja um processo dotado de um automático efeito suspensivo. O mais relevante é aferir se esse instrumento revisional apresenta uma questão cuja probabilidade de êxito importe um risco desproporcional ao contribuinte. Se assim for, deve a autoridade administrativa implementar medidas acautelatórias para conter os efeitos nocivos diante de uma incerteza.

Ainda que o PRDI não suspenda a exigibilidade do crédito tributário pela sua simples formalização, por outro lado, isso não quer dizer que tal efeito não deva ser concedido, por decisão discricionária, quando o Procurador constatar que a inscrição em Dívida Ativa da União padece de fundada dúvida.

Essa é uma solução pouco explorada nos estudos de Direito Processual Tributário. Por isso, estudá-la pode trazer uma contribuição com algum caráter inédito nesse cenário de reformas da legislação tributária, inclusive a processual. Mais interessante, porém, será verificar se essa introdução de medidas cautelares administrativas poderá ser implementada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por atos infralegais, **cuja adoção é interna e imediata.** Nisso reside a relevância prática do estudo, seu potencial impacto e seu caráter inovador.

4. Declaração de envolvimento e familiaridade do pesquisador com o objeto da pesquisa

O autor da pesquisa é Procurador da Fazenda Nacional e, depois de atuar por nove anos no contencioso judicial tributário da 3ª Região e por mais dois no atendimento a advogados da 5ª Região, pôde comparar os efeitos de ambas as atuações.

Compreendeu, então, que, na linha dos atuais movimentos da PGFN, a via administrativa precisa amparar melhor as garantias do sujeito passivo, a fim de reservar o processo judicial, sempre que possível, para investidas contra situações fraudulentas ou de recalcitrância em face de devedores com maior potencial danoso.

A expectativa é oferecer à PGFN um estudo capaz de contribuir com o seu protagonismo da cobrança tributária, quer para saneá-la, quer para desobstruí-la.

Como se nota, não há vieses que comprometam a pesquisa proposta, pois o que se poderia esperar do Procurador da Fazenda Nacional é que contaminasse sua visão acadêmica com uma preocupação inexoravelmente ampliativa da força da cobrança tributária. No estudo proposto, porém, introduz-se um elemento equalizador no processo administrativo, o qual, por outro lado, trará ganhos de credibilidade institucional.

5. Preferência de orientador de pesquisa

A expectativa do aluno é que lhe seja designado como orientador o Professor **Paulo Cesar Conrado,** pois sua experiência na magistratura traria contribuições fundamentais ao estudo das medidas cautelares.

A Professora **Juliana Furtado Costa Araújo** também poderia favorecer o estudo com sua experiência.

Ambos se interessam pelos temas relativos às inovações do modelo de cobrança do crédito tributário federal e conduziram tais estudos no Núcleo de Estudos Fiscais - NEF da FGV, que serve de referência para qualquer estudioso do Direito Processual Tributário.

Além disso, os professores indicados possuem uma capacidade analítica que inspirou o aluno a ingressar no mestrado profissional, justamente para submeter-se às críticas e sugestões desses professores.

6. Bibliografia preliminar

ARAUJO, Juliana Furtado Costa e CONRADO, Paulo Cesar (Coords). *Inovações na Cobrança do Crédito Tributário.* São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ARAÚJO, Juliana Furtado Costa. "A revisão de dívida inscrita e o controle de legalidade do crédito tributário federal". Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-jun-21/processo-tributario-revisao-divida-inscrita-controle-legalidade-credito- -tributario.

CABRAL, Flávio Garcia. *Medidas cautelares administrativas*: regime jurídico da cautelaridade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CAMPOS, Rogério; COELHO, Flávia Palmeira de Moura; e PEDROSA, Pablo Galas. *Microssistema de Recuperação do Crédito Fiscal*: comentários às Leis de Execução Fiscal e Medida Cautelar Fiscal. Thomson Reuters Brasil, 2019.

CONRADO, Paulo Cesar. "PRDI: Processo ou Procedimento? Colocando os pingos nos 'is'". Publicado em 25 de setembro de 2022. Disponível em https://www.conjur.com.br/2022-set-25/processo-tributario-prdi-processo-ou-procedimento-colocando-pingos-is/

CONRADO, Paulo Cesar. *Processo Cautelar e Procedimentos Especiais.* São Paulo: Fiuza, 1998.

COSTA, Priscila Martinho *et al*. *Advocacia Pública*: temas atuais. Pará de Minas – MG: VirtualBooks Editora, 2018.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Processo tributário*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela Cautelar no Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

PRIA, Rodrigo Dalla. *Direito Processual Tributário*. 2ª ed. São Paulo: Noeses, 2021.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Execução fiscal*. Brasília: ESAF, 1984.

VERGUEIRO, Camila Campos. *Obrigação Tributária*: o processo de positivação e as causas suspensivas da sua exigibilidade. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

7. Cronograma de execução

Atividade/mês	2025												Horas
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Pesquisa bibliográfica													20h
Leitura da bibliografia e fichamentos													130h
Levantamento de legislação e jurisprudência													40h
Projeto ajustado				30									5h
Solicitação de dados estatísticos													25h
Entrevista ou enquete													40h
Versão intermediária							31						40h
Reuniões com o orientador													5h
Versão provisória do trabalho													40h
	2026												
Versão provisória do trabalho	15												-
Reunião com o orientador e ajustes													5h
Versão definitiva						15							40h
Versão corrigida													10h
												Total	400h

8. Principais desafios da pesquisa e resultado esperado

Os desafios mais evidentes para o desenvolvimento desse estudo serão:

8.1. A busca por parâmetros nacionais de cautelaridade administrativa. As instâncias que já têm esse poder reconhecido, conforme buscas preliminares, são as dos tribunais de contas, os tribunais arbitrais, INSS e delegacias.

8.2. A dificuldade de reunir uma amostra relevante de questionários de Procuradores da Fazenda Nacional a respeito das decisões por verossimilhança em PRDIs e da percepção a respeito dos prazos extrapolados de resposta dos órgãos de origem. Não são dados precisos, mas poderão auxiliar na comprovação das hipóteses do estudo.

8.3. Uma possível impossibilidade de levantamento, pela PGFN, de dados estatísticos a respeito dos PRDIs não respondidos no prazo de sessenta dias, pois seria útil corroborar a afirmação de excesso de prazo nesses procedimentos. De se destacar, porém, que essa dificuldade apenas se refletirá no detalhamento maior da descrição do problema que está na origem da pesquisa, o que pode ser substituído pela experiência do autor.

8.4. Sustentar as conclusões do estudo em grau suficiente para que sejam capazes de não oferecer riscos à PGFN diante de órgãos de controle.

Ao fim, espera-se confirmar a possibilidade de recorrer à suspensão de exigibilidade do crédito tributário na via do PRDI como expressão de uma cautelaridade administrativa não invasiva. Com isso, seria possível criar uma resposta independente do Poder Judiciário às situações urgentes que, até o momento, estão fadadas a aguardarem prazos administrativos excedidos. O êxito pressupõe criar, ainda, um ambiente seguro para os Procuradores da Fazenda Nacional exercerem suas atribuições decisórias sob o manto da inviolabilidade constitucional.

9. Sumário provisório

CAPÍTULO	DESCRIÇÃO
1. INTRODUÇÃO	**Roteiro**
1.1. Objeto da pesquisa	- Questão central de pesquisa; - Justificativa do tema; recorte adotado; - Relevância prática, potencial de impacto e caráter inovador; - Objetivos pretendidos e resultados alcançados; - Conteúdo básico dos capítulos.
1.2. Opções metodológica**s**	- Modelo de pesquisa predominante; - Fontes de consulta e acesso; - Envolvimento pessoal do pesquisador e detalhamento de sua experiência.
2. DESENVOLVIMENTO	**Roteiro**
2.1. Contextualização fática	- Tratamento de urgências no Direito Processual Tributário; - Função da PGFN em momentos críticos da cobrança; - Esboço de decisões por verossimilhança no PRDI; - Exposição da estatística do PRDI quanto ao tempo consumido para decisão. - Exposição dos resultados das entrevistas com Procuradores. - Síntese dos problemas levantados.
2.2. Referencial teórico-normativo	**I. O controle de legalidade da Dívida Ativa da União** - Níveis de aprofundamento: padronizado e automatizado (mínimo e suficiente); personalizado de ofício; e personalizado por destaque do contribuinte (exauriente). - Um novo procedimento administrativo na era tecnológica: procedimentos de destaque dentro de fluxos automatizados. - Posição do contribuinte. **II. Pedido de Revisão de Dívida Inscrito – PRDI** - O que é? Processo ou procedimento? Procedimento de destaque para aprofundamento. - Debilidades atuais - Instauração e efeito suspensivo do art. 151 do CTN - Ensaio de decisão (final) por verossimilhança - Vedação à revisão de lançamento - Urgências e alternativas ao Poder Judiciário. **III. Tutela da urgência no âmbito administrativo** - Autotutela *versus* cautelaridade

	- Cautelaridade Administrativa nos processos administrativos - Cautelaridade Administrativa no Direito Processual Tributário - Cautelaridade não invasiva no PRDI
2.3. Abordagem analítica	**I. Repensando o Direito Processual Tributário** - Sinais da possibilidade de autonomia do Direito Processual Tributário - Vias processuais ou procedimentais de baixo e alto impacto - Princípios diferenciais do processo tributário aplicáveis a cada via - Necessidade de espelhamento das tutelas jurisdicionais pela Administração Pública - Medidas cautelares administrativas: uma nova possibilidade de suspensão de exigibilidade do crédito tributário. **II. O papel da advocacia pública federal no processo tributário** - Incompreensão do perfil das Funções Essenciais à Justiça; - Características e imunidades; - Responsabilidade pelo título executivo (Inoponibilidade contra si da certeza e liquidez da Dívida Ativa); - Jurista e estrategista: o papel da advocacia pública no processo tributário; - Termômetro e Antessala do Poder Judiciário na Administração Pública; - Valoração quanto às estratégias e riscos, prognoses e seletividade. - Poder cautelar como decorrência. **III. Riscos e vantagens na adoção de cautelares administrativas** - Ausência de legislação expressa? - Controle externo é possível? - Existe erro grosseiro quando há grau de dúvida sobre o crédito? - Medidas invasivas e não invasivas: distinção constitucional.
2.4. Recomendações finais	- Viabilidade jurídica e momento adequado para a adoção de cautelares administrativas. - Medidas necessárias e imediatamente viáveis: adequação da Portaria PGFN n° 33/2018.
3. CONCLUSÃO	**Roteiro:**
	- Resumo; - Contribuição do trabalho; - Limitações; - Questões em aberto.
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	