FGV DIREITO SP

PROJETO INICIAL DE PESQUISA AO
MESTRADO PROFISSIONAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO

CRISTIANE CAMPOS MORATA

MATRÍCULA: C373103

ORIENTADOR: PROF. PAULO CONRADO

Possibilidade de Reconhecimento da Prescrição Intercorrente

No Processo Administrativo Fiscal

Cristiane Campos Morata

1. Contextualização do tema, objetivos e delimitação de escopo:

A escolha do referido tema se deve a uma enorme inquietação que sempre senti em minha jornada de pouco mais de 20 (vinte) anos de atuação na área tributária quanto ao enorme lapso de tempo que os processos administrativos levam para serem julgados e concluídos no âmbito fiscal federal, estadual e municipal.

Em levantamento realizado em 2015, pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, constatou-se que o tempo médio de julgamento dos recursos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais era de 5 a 10 anos. No relatório de auditoria conjunta do CGU e TCU, datado de 16 de maio de 2016, verificou-se que aproximadamente 11% do acervo do CARF, equivalente a cerca de 13 mil processos, estavam parados há mais de 10 anos sem qualquer movimentação, aguardando julgamento do órgão.[1]

Ainda, através do Relatório "*Justiça em Números 2021*" (ano base 2020)[2], verificou-se que os processos de execuções fiscais representavam mais de 68% das execuções pendentes, com taxa de congestionamento de 87% no âmbito judicial.

Tais fatos parecem revelar uma dificuldade intransponível na aplicação dos princípios constitucionais da razoável duração do processo, da eficiência e da garantia à celeridade processual.

Nessa senda, é clarividente que a ausência de previsão legal expressa quanto à ocorrência da prescrição intercorrente no processo administrativo fiscal (PAF) contribui com este quadro. Contudo, a par da ausência de previsão expressa nesse sentido, entendo que os dispositivos existentes hoje em nosso ordenamento jurídico são suficientes para permitir sua aplicação, em especial o princípio constitucional da razoável duração do processo.

Logo, o objetivo do presente trabalho é trazer uma reflexão, visando a resolução de um problema crônico existente hoje em nosso ordenamento quanto a demora no julgamento dos processos administrativos fiscais.

---

[1] https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-auditoria-conjunta-carf.pdf

[2] https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf

2. Justificativa da relevância prática, do caráter inovador e do potencial de impacto do tema:

Não existe em nosso ordenamento jurídico a previsão da prescrição intercorrente para os processos administrativos fiscais, quer seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

O trâmite do processo administrativo fiscal de âmbito federal é regulado pelo Decreto n. 70.235/72 e pela Lei n. 9.784/99, ao passo que cada estado e município possui seu próprio regramento processual. Todavia, nenhum destes traz de forma expressa a possibilidade de ocorrência da prescrição intercorrente.

A justificativa da relevância prática deste tema está no princípio constitucional da razoável duração do processo e na necessidade de julgamentos mais céleres, e, consequentemente, na redução de custos processuais para ambas as partes e na maior efetividade na cobrança e pagamento de tributos.

Nos últimos anos, a discussão acerca da constituição, cobrança e efetividade no pagamento do crédito tributário tem se tornado cada vez mais relevante, com intuito de facilitar uma composição entre fisco e contribuinte, mas isso deve começar já na esfera administrativa, como uma medida preventiva e não somente no âmbito judicial.

Logo, é de rigor que se reconheça a ocorrência da prescrição intercorrente no âmbito administrativo fiscal, a par da previsão constante no art. 151, III do CTN, face ao status de cláusula pétrea dos princípios norteadores da razoável duração do processo e da celeridade de sua tramitação.

Não obstante a possibilidade de aplicação imediata deste, entendo que o referido tema deveria ser objeto de lei, de forma a tornar sua aplicabilidade uniforme em todas as esferas (federal, estadual e municipal).

3. Modelo de pesquisa e familiaridade com objeto:

O trabalho a ser desenvolvido enquadra-se no modelo de pesquisa de "*solução de problema*", pois objetiva trazer à discussão a necessidade do reconhecimento da aplicação da prescrição intercorrente no âmbito fiscal tributário, independentemente da existência de lei expressa nesse sentido, posto que, a previsão hoje existente na CF e no CTN são suficientes para sua aplicação, culminando na celeridade e maior efetividade processual fiscal.

No que tange à familiaridade com o tema, atuo no contencioso administrativo e judicial tributário há cerca de 20 anos e verifico que a morosidade no julgamento dos processos administrativos prejudica tanto os contribuintes de boa-fé, que se veem obrigados a suportar por anos os custos de manutenção destes processos e eventuais

provisionamentos, como também traz enormes prejuízos ao fisco, ao passo que a demora no julgamento acaba por dificultar a efetividade da cobrança, com o aumento do *tax gap*.

4. Quesitos:

- Qual a distinção entre a prescrição ordinária do crédito tributário e a prescrição intercorrente?
- Por que falar em prescrição intercorrente e não em perempção?
- Qual o impacto negativo da morosidade na conclusão do processo administrativo fiscal para os contribuintes e para o Estado?
- Qual o alcance do princípio da razoável duração do processo na esfera administrativa?
- Quais os dispositivos existentes em nosso ordenamento jurídico que embasam um possível reconhecimento da prescrição intercorrente no PAF (Processo Administrativo Fiscal), em face da ausência de norma específica?
- É possível dizer que a suspensão da exigibilidade prevista no art. 151, III do CTN também suspende o prazo prescricional?
- Como interpretar o art. 150, III do CTN em face dos princípios da razoável duração do processo, da eficiência administrativa e da segurança jurídica?
- De que forma as disposições contidas na Lei Federal n. 11.457/2007 contribuem para o tema?
- Quais as correntes doutrinárias a favor e contra da aplicação da prescrição intercorrente no PAF?
- Qual o posicionamento atual de nossos Tribunais sobre a possibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente no PAF?
- Qual a importância da normatização da prescrição intercorrente no PAF?
- Como o PL 125/2022 (denominado Código de Defesa do Contribuinte) poderia contribuir para o tema?
- Como a eficiência administrativa na análise dos processos administrativos pode contribuir com a redução do *tax gap* e com a redução do contencioso judicial?
- Enquanto o tema não é normatizado, é possível a aplicação da prescrição intercorrente no PAF com base no texto constitucional, de modo a mitigar o *tax gap* e reduzir o contencioso judicial?

5. Fontes de pesquisa:

O referido trabalho será embasado em fontes de pesquisa doutrinária nacional, eventuais estudos e trabalhos acadêmicos, na legislação vigente e em projetos de lei em trâmite, em decisões judiciais dos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal e eventuais artigos jornalísticos.

6. Bibliografia preliminar:

- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Princípio da eficiência em matéria tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário:* Valores e Princípios Constitucionais Tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BARROSO, Luis Roberto. *O novo Direito Constitucional Brasileiro*. Construção para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.
- COSTA-CORRÊA, André Luiz. *Revista Brasileira de Direito e Justiça*. V.1. N.1. Dez/2017. p. 125.
- CONRADO, Paulo. *Processo Tributário*. 3. Edição. Editora Quartier do Brasil. São Paulo: 2012. p. 213.
- FREITAS, Vladimir Passos e Outros. *Código Tributário Nacional Comentado.* 2ª. Edição. Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004.
- BONAVIDES, Paulo e Outros. *Comentários à Constituição Federal de 1988.* Editora Forense. Rio de Janeiro: 2009. p. 309/325.
- SCHREIBER, 2018, p. 285 - citado em https://www.migalhas.com.br/depeso/360903/a-prescricao-intercorrente-no-processo-administrativo-federal.
- https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sistematizacao-do-diagnostico-do-contencioso-judicial-tributario-aportes-iniciais-v10-2.pdf
-https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf
- https://fenafisco.org.br/06/09/2022/cnj-adota-medidas-para-reduzir-acoes-tributarias/
- Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Relatório de Auditoria nº 201504306: avaliação da integridade do CARF. Brasília, 16 de maio de 2016. Em https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-auditoria-conjunta-carf.pdf.

Atenciosamente,

Cristiane Campos Morata