

TEMA: O PRDI COMO INSTRUMENTO DE AJUSTAMENTO DE COBRANÇA.

*Íris Vânia Santos Rosa*¹

*Mariane Targa de Moraes Tenório*²

1. Introdução; 2. Lançamento ou Processo Administrativo Tributário como espelho para a inscrição na Dívida Ativa; 3. A Certidão da Dívida Ativa; 3.1. Controle de legalidade de Certidão de Dívida Ativa e o pedido de revisão da dívida ativa (PRDI); 4. O Pedido de Revisão da Dívida Ativa como instrumento de ajustamento de cobrança; 5. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

O ato de inscrição na Dívida Ativa, praticado pelos Procuradores da Fazenda Nacional (PGFN), que faz gerar a Certidão

1. Advogada, Mestre e Doutora em Direito Tributário pela PUC/SP, especialista em Direito Tributário pelo IBET/SP e especialista em Processo Tributário pela PUC/SP, Sócia do escritório SAAD, Santos Rosa, Behling e Munhoz, atuação na área consultiva e no contencioso tributário, administrativo e judicial. Professora do Mestrado do IBET, de Direito Tributário e Processo Tributário do Curso de Graduação do Centro Universitário Fundação Santo André (CUFSA); Professora dos Cursos de Especialização do CO-GEAE-PUC/SP e do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Autora do livro da Editora Noeses: São Paulo, 2ª Edição, sobre a Penhora na Execução Fiscal, 2019.

2. Mestre em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Advogada.

de Dívida Ativa (CDA), possui serviço que possibilita ao contribuinte-interessado requerer a reanálise em relação a situação dos débitos inscritos, de natureza tributária ou não tributária.

O chamado pedido de revisão da dívida inscrita (PRDI) vem previsto nos artigos 15 a 20 da Portaria PGFN nº 33 de 08 de Fevereiro de 2002 que regulamentam os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais.

Nosso desafio no presente artigo será identificar o significado do PRDI – pedido de revisão de dívida inscrita, para que sejam definidos os seus efeitos dentro da seara normativa do direito tributário e processo tributário.

Para tanto, descrever a importância das informações advindas do lançamento tributário ou do processo administrativo instaurado para a anulação do crédito tributário ou sua manutenção, e ainda, sobre o próprio ato de inscrição na dívida ativa que tem como produto a Certidão de Dívida Ativa (CDA) constituem pontos fundamentais a serem destacados. Vejamos a seguir:

2. LANÇAMENTO OU PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO ESPELHO PARA INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA

O lançamento constitui marco temporal importantíssimo para o direito tributário, seja pela sua representatividade dentro do ciclo de posituação, seja pela sua importância quanto à identificação da transição entre o que chamamos de normas gerais e abstratas, e, individuais e concretas.

Entendemos que esse tema gera ainda muita discussão sobre a constituição do crédito tributário e os tipos de lançamento admitidos no Brasil, mas devemos considerar que,

sendo outro o enfoque do presente trabalho, cumpre-nos apenas apresentar a importância do lançamento para a revisão da dívida ativa inscrita.

Sendo o lançamento um ato administrativo³ privativo da autoridade administrativa, constitui o crédito tributário que nada mais significa que a obrigação tributária devidamente formalizada.

Relembrando, segundo o Código Tributário Nacional (CTN) existem 03 (três) espécies de lançamentos, a saber: (i) lançamento de ofício, como nos orienta o artigo 142 do CTN; (ii) lançamento por declaração, nos termos do artigo 147 do CTN⁴, (iii) lançamento por homologação, previsto no artigo 150 do CTN⁵ e que são os grandes motivadores das cobranças judiciais das dívidas ativas.

3. Art. 142, do CTN – Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

4. Art. 147, do CTN. O lançamento é efetuado com base na declaração do sujeito passivo ou de terceiro, quando um ou outro, na forma da legislação tributária, presta à autoridade administrativa informações sobre matéria de fato, indispensáveis à sua efetivação. § 1º A retificação da declaração por iniciativa do próprio declarante, quando vise a reduzir ou a excluir tributo, só é admissível mediante comprovação do erro em que se funde, e antes de notificado o lançamento. § 2º Os erros contidos na declaração e apuráveis pelo seu exame serão retificados de ofício pela autoridade administrativa a que competir a revisão daquela.

5. Art. 150. O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa. § 1º O pagamento antecipado pelo obrigado nos termos deste artigo extingue o crédito, sob condição resolutória da ulterior homologação ao lançamento. § 2º Não influem sobre a obrigação tributária quaisquer atos anteriores à homologação, praticados pelo sujeito passivo ou por terceiro, visando à extinção total ou parcial do crédito. § 3º Os atos a que se refere o parágrafo anterior serão, porém, considerados na apuração do saldo porventura devido e, sendo o caso, na imposição de penalidade, ou sua graduação. § 4º Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação.

Interessa-nos pontuar a existência desses tipos de lançamento previstos pela legislação tributária (CTN), atrelados a notificação do contribuinte (linguagem), sem levantar a discussão sobre se estamos falando em procedimentos ou atos tendentes à constituição do crédito tributário.

Demonstrar o momento de concretude do ato (formalização do crédito) importa, para a identificação do marco temporal que impõe contagem de prazos de possíveis prescrições e decadências, institutos esses que modificam os direitos envolvidos.

A formalização do crédito tributário pelo lançamento interessa-nos, como pressuposto de existência do exercício do direito de petição, já que com a constituição do crédito, já podemos cogitar sua inscrição na dívida ativa, exceto se o contribuinte se insurgir contra tal ato.

O ato de lançamento pode ou não pode ser impugnado pelo contribuinte. Na segunda hipótese, o lançamento já servirá de base para a inscrição na dívida ativa. Na primeira hipótese dará ensejo ao processo administrativo fiscal.

A construção do processo administrativo tributário tem caráter de exceção do regime geral do processo e está alicerçado em dois polos. De um lado, o Estado precisa de meios para combater a evasão tributária, e a lide tributária em si, instituindo para tal, órgãos administrativos que identifiquem a obrigação, promovam a cobrança administrativa e decidam os conflitos daí resultantes. Do outro lado, o contribuinte necessita de um órgão que garanta a revisão dos atos da administração e sua conformação com a lei.

É nesta esteira que a Constituição Federal de 1988 assegura ao contribuinte, em seu art. 5º, incisos XXXIV, alínea “a” e LV⁶, o processo administrativo fiscal como instrumento

6. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

de acerto da relação tributária, com aplicação dos princípios de categoria maior a serem observados, como o são o contraditório, a ampla defesa, a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a motivação o direito de petição, entre outros, vejamos:

O processo administrativo tributário, no âmbito federal, foi instaurado e conduzido pelo Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972, e recepcionado pela Constituição Federal de 1988 com o *status* de lei ordinária. Algumas de suas disposições foram alteradas (incluídas) pelas Leis n° 8.748, de 1993; n° 9.532, de 1997, n° 9.784 de 1999 e n° 11.196, de 2005.

Tomaremos por exemplo o processo administrativo federal destacando o art. 2º da Lei n. 9.784, de 29/01/1999, que estabelece que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, o direito impessoalidade, segurança jurídica, interesse público, eficiência, publicidade, informalismo, oficialidade, gratuidade e verdade real.

A Administração atua na prevenção e solução de conflitos de caráter administrativo fiscal, legitimada pela própria Constituição Federal, artigo 5º, incisos XXXIV, “a” e LV. Referida regra constitucional garante ao administrado o direito ao contraditório e à ampla defesa, tanto na via judicial como na administrativa, explicitando a existência de uma “lide administrativa” e conferindo competência ao processo administrativo na prevenção de conflitos de interesses que envolvam a Administração Pública.

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

(...)

LV- aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

O processo administrativo previsto na Constituição exprime a ideia de que os mecanismos da legalidade dos atos administrativos devem seguir o modelo de processo que se desenvolve nos Tribunais, ressalvadas as especificidades decorrentes, seja da natureza indisponível dos direitos na presença do Estado, seja da natureza vinculada (não independente) do órgão de julgamento, integrado na Administração ou, seja porque no processo administrativo fiscal, o Ente Público (Estado) figura tanto como autor da exigência fiscal, titular do interesse em disputa e juiz da lide tributária.

A natureza jurídica do processo administrativo difere da do processo civil e penal, pois possui particularidades inerentes à relação jurídico-tributária e é desenvolvido em duas fases diversas: a primeira, que precede a etapa contenciosa, está caracterizada pela investigação fiscal propriamente dita, constituída pelas medidas preparatórias tendentes a definir a pretensão fazendária, por meio da constituição do crédito tributário; e a segunda, que se inicia com o inconformismo do contribuinte em face da exigência fiscal ou com a decisão denegatória de seu pleito.

É a partir desta segunda fase que se caracteriza o conflito de interesses e se inicia o processo propriamente dito, como relação jurídica e com os mecanismos de garantia inerentes à solução de conflitos dispostos na Constituição Federal. Deve-se ressaltar que o processo difere do procedimento quanto à relação jurídica, ao objeto e ao órgão decisório.

O processo é o método de compor a lide por meio de uma relação jurídica vinculativa de direito público, enquanto procedimento é a forma material com que o processo se realiza em cada caso concreto. No processo administrativo, o fim visado é o pronunciamento de uma autoridade, decidindo ou homologando determinado ato, enquanto no judicial o fim visado é uma sentença, ambos se constituem em normas individuais e concretas.

As fases comuns do processo administrativo são cinco e se desenvolvem nesta ordem: *instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento*.

Estes processos podem assumir tanto a modalidade de *controle* (quando o lançamento é normal) quanto a de *punição* (quando o lançamento vem acompanhado de multa ou qualquer outra penalidade). A instauração do processo tributário será sempre por *ato formal da autoridade competente*, que segundo o Decreto nº 70.235/72, poderá consistir em ato escrito de cientificação do procedimento fiscal. O essencial é que a quantificação do crédito, no caso de lançamento, ou a descrição do fato ou ato a punir, na hipótese de infração, se apresente com os requisitos que o Decreto especifica.

Podemos destacar as formas autorizadas pela legislação federal para que o contribuinte diretamente se oponha aos lançamentos tributários, quais sejam: (i) impugnação, (ii) manifestação de inconformidade, (iii) recurso voluntário, (iv) Recurso de Ofício, (v) Recurso Especial, (vi) Embargos de Declaração, (vii) Agravo, (viii) Pedido de Retificação; (ix) Outros Recursos; (x) Recurso Hierárquico.

Resumindo, diante da inadimplência do contribuinte, o Fisco deve notificá-lo, para que, querendo, apresente sua defesa, instaurando assim, um processo na instância administrativa, por meio do qual haverá controle da legalidade do crédito tributário a ser constituído. Com a decisão administrativa final, respeitados obrigatoriamente os direitos e garantias fundamentais do contribuinte, e, sendo este vencido, o crédito em questão será inscrito na dívida ativa, com a produção da Certidão de Dívida Ativa (CDA) que é o título executivo extrajudicial hábil a embasar a ação executiva fiscal.

Durante a discussão administrativa, a exigibilidade do crédito tributário encontra-se suspensa por orientação do artigo 151, inciso III do CTN, e após, a decisão administrativa irreformável⁷ em desfavor do contribuinte, comporá fundamento de

7. LEF – Art. 41 – O processo administrativo correspondente à inscrição de dívida ativa, à execução fiscal ou à ação proposta contra a Fazenda Pública será mantido na repartição competente, dele se extraindo as cópias autenticadas ou certidões, que forem requeridas pelas partes ou requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público. Parágrafo único – Mediante requisição do juiz à repartição competente, com dia e hora previamente marcados, poderá o processo administrativo ser exibido na

validade a outro ato administrativo, exarado pelas Procuradorias em geral, de inscrição da dívida ativa tendente à formação do título executivo extrajudicial conhecido como CDA.

3. A CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA.

Seja pelo lançamento puro e simples ou processo administrativo findo desfavorável ao contribuinte, e, verificado o não pagamento do tributo, a Fazenda Pública inscreverá a dívida como ativa constituindo a Certidão de Dívida Ativa (CDA), onde demonstrará, em síntese, baseado nas informações administrativas, quem é o contribuinte, qual o valor do débito, qual o tributo devido, qual o período de apuração do tributo, as infrações legais cometidas pelo contribuinte etc.

A Certidão de Dívida Ativa (CDA) deve ser o espelho de ato anterior – Lançamento Tributário, seja ele impugnado ou não.

Observe-se que essa CDA é constituída unilateralmente, sem a participação ou intervenção do contribuinte. Além disso, a CDA não tem origem em uma sentença, mas tão somente na apuração de inadimplência pela Fazenda Pública, sendo que somente ela dá origem ao título executivo, qual seja, a CDA.

A CDA é um título executivo extrajudicial. Interessante consideração apresenta Hugo de Brito MACHADO SEGUNDO⁸, destacando as características do título executivo fiscal:

O processo de execução fiscal, disciplinado pela Lei n. 6.830/80 é uma espécie de *processo de execução por quantia certa, fundado em título extrajudicial*, através do qual se busca a prestação da *tutela jurisdicional executiva*. Isso significa que através dele não se busca o *acertamento* da relação conflituosa, mas sim a *satisfação* do direito já acertado e não adimplido, representado pelo título executivo que é a Certidão de Dívida Ativa. Seu papel, no âmbito tributário, é o de obter o adimplemento do crédito

sede do juízo, pelo funcionário para esse fim designado, lavrando o serventário termo da ocorrência, com indicação, se for o caso, das peças a serem trasladadas.

8. MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Processo Tributário*, p. 225.

tributário (da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal, dos Municípios, e de suas respectivas autarquias ou fundações) devidamente constituído, vencido, exigível e não pago.

Assim, a CDA deve ser revestida com os atributos de liquidez, certeza e exigibilidade, nos mesmos termos apurados pelo lançamento ou processo administrativo, se este for instaurado. O valor obtido pela Fazenda Pública quando do lançamento tributário e na inscrição do débito em dívida ativa deverá ser exatamente o mesmo do cobrado na Execução Fiscal. Trata-se do controle sucessivo de legalidade característico dos atos administrativos.

Presume-se que a CDA já tenha estes pressupostos (seja líquida, certa e exigível). Entretanto, esta presunção é relativa, podendo impugnada pelo contribuinte administrativamente por meio da apresentação do Pedido de Revisão de Dívida Inscrita (PRDI), previsto na Portaria PGFN nº 33/2018.

3.1 O controle de legalidade da Certidão de Dívida Ativa e o pedido de revisão da dívida ativa (PRDI).

A CDA deve observar algumas formalidades previstas em lei, dando segurança ao contribuinte e garantia ao interesse público. Com base nisso, determina os art. 202 CTN⁹, deverá

9. Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Parágrafo único. A fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito.

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente: I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros; II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos; III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado; IV - a data em que foi inscrita; V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterà, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

Art. 203. A omissão de quaisquer dos requisitos previstos no artigo anterior, ou o erro a eles relativo, são causas de nulidade da inscrição e do processo de cobrança

conter (a) o nome do devedor, dos corresponsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; (b) o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; (c) a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; (d) a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo momento legal e o termo inicial para o cálculo; (e) a data e o número da inscrição, no registro de dívida ativa; e (f) o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

Observa-se, assim, a CDA sendo ato exclusivo das Procuradorias em geral, para ser válida deverá preencher os requisitos previstos em lei, informando todas as características do débito tributário, para que o contribuinte tenha meios para se defender judicialmente da cobrança a ele imputada, sob pena de sujeitar-se a emendar a inicial, ou ainda, ao não conhecimento da petição, tendo em vista a falta de requisito formal para o efetivo prosseguimento do feito.

Veja que a LEF é muito clara ao prescrever que a CDA, sob pena de nulidade, do art. 2º, § 5º da Lei n. 6.830/80, deverá conter: o nome do devedor, dos corresponsáveis, e sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; a indicação se for o caso, de estar sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo; a data e o número da inscrição no registro de dívida ativa; e por fim, o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida. Ademais, vale frisar que além

dela decorrente, mas a nulidade poderá ser sanada até a decisão de primeira instância, mediante substituição da certidão nula, devolvido ao sujeito passivo, acusado ou interessado o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada.

de cumprir as exigências aduzidas, a CDA também deverá estar imbuída dos requisitos gerais de validade de qualquer ato administrativo, a inscrição ser impreterivelmente procedida por autoridade competente.

A CDA é o título executivo extrajudicial hábil a ensejar o processo de execução fiscal. Entretanto, para aparelhar a execução, o título tem que ser certo, líquido e exigível. A certeza se materializa com a apresentação de um documento que, realmente, comprove a existência de um crédito. Por isso, a CDA deverá obedecer a um processo administrativo preliminar coberto pelo manto da legalidade, donde emanará sua exigibilidade. Assim, a certeza advém da existência irrefutável daquele crédito, a liquidez provém do valor nele representado, e por fim, a exigibilidade advém da inadimplência do devedor.

Podemos afirmar que o título executivo goza de presunção *juris tantum* de certeza e liquidez¹⁰, contudo, afastado qualquer um dos requisitos comentados, a CDA já estará inquinada, o que lhe desautoriza a consubstanciar qualquer execução. Resta ao executado o ônus de provar, inequivocamente, tais vícios que retiram a exigibilidade do título fiscal.

Com a chegada da Portaria PGFN nº 33/2018, o ato unilateral das Procuradorias a inscrição de dívida ativa passou a ter potencialmente bilateralidade, quanto ao controle de legalidade¹¹, conforme observado por Juliana Furtado Costa ARAUJO¹²:

10. Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída. Parágrafo único. A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite

11. Art. 2º. O controle de legalidade dos débitos encaminhados para inscrição em dívida ativa da União constitui direito do contribuinte e dever do Procurador da Fazenda Nacional, que poderá realizá-lo a qualquer tempo, de ofício ou a requerimento do interessado.

12. 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>. Acesso: 18/10/2022.

Um controle de legalidade com potencial bilateralidade certamente conversa com a postura que a administração tributária federal tem assumido, empenhando-se na instrumentalização de medidas extraprocessuais estimuladoras do pagamento dos créditos em aberto, visando a conferir maior efetividade à cobrança.

O protesto de dívidas, a inscrição no Cadin (cadastro de inadimplentes de créditos federais) e a averbação pré-executória são algumas dessas medidas catalogadas como meios de cobrança “indireta”. Enfatizamos: o predicado “indireta” individualiza esses atos como estimuladores de pagamento e não impositores de sua satisfação, o último consagrado pela cobrança em si.

Ao lado desses mecanismos, de todo modo, torna-se imprescindível que os valores passíveis de cobrança se revelem líquidos, certos e exigíveis em sua potencialidade máxima, o que passa a exigir que a administração tributária também dirija seu olhar para o contribuinte, fornecendo-lhe meios que permitam sua participação na confirmação do crédito cuja execução está por vir.

Eis a potencial bilateralidade de que falamos.

A bilateralidade concretiza-se pela apresentação do pedido de revisão de inscrição de dívida (PRDI) e reflete não somente a incessante busca de outros mecanismos de solução de conflitos, como também, aprimora a cobrança ali envolvida, em muitos casos solucionando efetivamente as questões pendentes.

4. O PEDIDO DE REVISÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO INSTRUMENTO DE AJUSTAMENTO DE COBRANÇA.

Previsto nos artigos 15 a 20 da Portaria PGFN nº 33/2018, o PRDI projeta a reanálise administrativa dos requisitos de liquidez, certeza e exigibilidade dos créditos tributários inscritos em dívida ativa diante das possibilidades de pagamento, parcelamento, suspensão de exigibilidade por decisão judicial, compensação, retificação da declaração, preenchimento da declaração com erro, vício formal na constituição do crédito, decadência, entre outras hipóteses em que esteja vedada

a inscrição¹³, como por exemplo, as situações em que há anulação total ou parcial do crédito tributário constituído com base em questão decidida favoravelmente ao contribuinte em

13. Portaria PGFN nº 33.

Art. 5º. Se, no exame de legalidade, for verificada a existência de vícios que obstem a inscrição em dívida ativa da União, o Procurador da Fazenda Nacional devolverá o débito ao órgão de origem, sem inscrição, para fins de correção. § 1º. Não serão inscritos em dívida ativa da União: I - os débitos relativos aos tributos enumerados nos incisos I a X do art. 18 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002; II - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria que, em virtude de I - os débitos relativos aos tributos enumerados nos incisos I a X do art. 18 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002; III - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria que, em virtude de jurisprudência desfavorável do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Superior Eleitoral, sejam objeto de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda; III - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria sobre a qual exista Súmula ou Parecer do Advogado-Geral da União, ou Súmula do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARE, aprovada ou não pelo Ministro de Estado da Fazenda, que concluam em sentido favorável ao contribuinte; IV - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria decidida de modo favorável ao contribuinte pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade; V - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria decidida de modo favorável ao contribuinte pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle difuso de constitucionalidade, e tenha sido editada resolução do Senado Federal suspendendo a execução da lei ou ato declarado inconstitucional; VI - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria sobre a qual exista enunciado de súmula vinculante, de súmula do STF em matéria constitucional ou de súmula dos Tribunais Superiores em matéria infraconstitucional, em sentido favorável ao contribuinte; VII - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria sobre a qual exista Nota ou Parecer vigente e aprovado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou por Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional, em sentido favorável ao contribuinte; VIII - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria decidida de modo favorável ao contribuinte pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento realizado nos termos dos arts. 1.035 e 1.036 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015; IX - os débitos cuja constituição esteja fundada em matérias decididas de modo favorável ao contribuinte pelo Superior Tribunal de Justiça em sede de julgamento realizado nos termos do 1.036 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, com exceção daquelas que ainda possam ser objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal; X - os débitos cuja constituição esteja fundada em matérias decididas de modo favorável ao contribuinte pelo Tribunal Superior do Trabalho em sede de julgamento realizado nos termos do art. 896-C do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, com exceção daquelas que ainda possam ser objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal; (Redação dada pelo(a) Portaria PGFN nº 42, de 25 de maio de 2018). XI - os débitos cuja constituição esteja fundada em matéria sobre a qual exista jurisprudência consolidada do STF em matéria constitucional ou de Tribunais Superiores em matéria infraconstitucional, em sentido favorável ao contribuinte.

recurso (especial ou extraordinário) de cunho repetitivo e em repercussão geral.

Contudo, lembra Nathalia Verônica Pires de SOUZA, Camila Campos VERGUEIRO e Rodrigo DALLA PRIA que a vinculação da decisão do PRDI ao entendimento formado em recurso repetitivo está condicionada a pronunciamento oficial da PGFN acerca da dispensa de recorrer e contestar judicialmente os temas que versem sobre a matéria objeto dos precedentes vinculativos, conforme previsto na Portaria PGFN 502/2016¹⁴:

Mesmo que a exigência de um pronunciamento regulamentar da PGFN para aplicação do paradigma vinculante seja criticável, porque dependente de iniciativa unilateral daquele órgão e o risco de inércia, há que se reconhecer que se está diante de amplo avanço, pois a inserção dessa regra evidencia a importância que, em âmbito federal, vem sendo dada ao controle de legalidade do crédito tributário realizado em regime dialógico, em que contribuinte e ente fiscal cooperam na formação da liquidez e certeza da exigência antes do ajuizamento da execução fiscal, além de demonstrar manifesto esforço em prestigiar o sistema de precedentes instalado com o CPC/2015. Providências desse jaez evitam, com eficiência, a judicialização de assuntos que já tenham transitado pelo poder judiciário e sido nele definidos, prestigiando a segurança jurídica e a isonomia na aplicação da lei.

Interessante que, tais matérias podem estar vinculados a fatos e circunstâncias verificados antes ou depois da inscrição em dívida ativa.

Deverá o PRDI ser analisado no prazo de 30 (trinta) dias contados do primeiro dia útil, podendo o Procurador intimar o contribuinte para apresentar informações complementares e importando renúncia ao direito de revisão administrativa a propositura, pelo contribuinte, de qualquer ação ou exceção cujo objeto seja idêntico ao do pedido. Havendo indeferimento

14. Pedido de revisão de dívida inscrita e precedentes vinculantes. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-13/processo-tributario-pedido-revisao-divida-inscrita-precedentes-vinculantes>. Acesso: 18/10/2022.

do pedido, total ou parcialmente, caberá recurso, no prazo de 10 (dez) dias, sem efeito suspensivo.

Desde que apresentado dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da data da notificação da inscrição em dívida ativa haverá a suspensão da prática dos atos como protesto, negativação, averbação pré-executória e constrição, previstos no artigo 7º da Portaria PGFN nº 33/2018.

Pois bem, é justamente de tal inovação que surge a questão que nos envolve às premissas antes abordadas: o PRDI (1) é fase do procedimento de inscrição, significando sua extensão, ou (2) é processo, no sentido de exteriorizar formalmente um litígio, ou, por fim, (3) constitui um novo procedimento administrativo? E mais ainda, pode suspender a exigibilidade do crédito tributário ou extingui-lo?

Paulo Cesar CONRADO¹⁵ de modo irretocável enfrentou a questão:

Sem recusar a correção dessas assertivas, queremos ir um pouco além e ajustar conceitualmente o significado desse novel iter, mormente porque, se o virmos como manifestação de processualidade, as consequências podem ser encaminhadas numa direção (a do artigo 151 do CTN é, talvez, a mais ruidosa). Por outro lado, se o tomarmos como procedimento, voltaríamos à indagação já feita: como entendê-lo sob essa rotulagem uma vez já esgotada a inscrição?

Pois é na terceira opção alhures referida que talvez se encontre a conciliação desse impasse: podemos (quicá devemos) entender que de procedimento estamos tratando, porém, um novo, diferente ato de inscrição, que reconhecidamente é conduzido de ofício e unilateralmente pela Administração.

Esse “outro”, diversamente, formaliza-se por provocação do sujeito passivo (materializada pelo instrumento que se convencionou chamar de PRDI) e que seria lançada não propriamente na intenção de constituir o estado de litigiosidade (fato gerador de

15. PRDI: processo ou procedimento? Colocando pingos nos “is”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-25/processo-tributario-prdi-processo-ou-procedimento-colocando-pingos-is>. Acesso 18/10/2022.

processualidade), mas sim de fazer reavaliável o ato-fruto do primeiro procedimento (o de inscrição, repita-se).

Esse novo procedimento, justamente porque procedimento, gera a produção de novo ato administrativo, confirmador ou infirmador da inscrição e que, no primeiro caso (de confirmação da inscrição, aclare-se), pode ser alvo de novo pedido (no fluxo de posituação do PRDI tratado como “recurso”), disparador, a seu turno, de mais um ato administrativo (que, novamente, ou confirmará ou infirmará a inscrição).

Significa dizer: a inscrição do crédito tributário federal, supondo sua prévia constituição (com ou sem processualidade administrativa desenvolvida), passou a ser distribuída, com a Portaria PGFN 33/2018, em até três diferentes procedimentos, todos independentes mas logicamente entrelaçados: o primeiro, tradicional, é unilateral e processável de ofício, desaguando na potencial inscrição; o segundo, dito revisivo, dar-se-ia por provocação do sujeito passivo, desembocando, de duas uma, ou na confirmação da inscrição precedente ou em sua infirmação; o terceiro, igualmente derivado da provocação do sujeito passivo (agora recursal), supõe, além de esgotado o primeiro procedimento, a confirmação da inscrição quando da reavaliação inaugural, terminando, ao cabo de tudo e mais uma vez, numa daquelas duas possibilidades já referidas, a confirmação ou a infirmação da inscrição.

Isso assinalado, concluiríamos, restaurando discussão sobre a qual já nos debruçamos, que a lógica da Portaria PGFN 33/2018, no particular contexto do PRDI, pode não ser relacionável, como um dia dissemos, ao campo da processualidade tributária, senão ao procedimental, o que eleva o crédito tributário federal a um nível de potencial complexidade em termos predecessores do ajuizamento da execução que não se vê em outras Fazendas — uma opção que poderia ser criticada em princípio, mas que, em rigor, pode e deve ser enaltecida, visto que, como ocorre com os ciclos mais complexos em geral, vantagens são obtidas, o que, no caso do PRDI, é facilmente captável pela integração (cooper)ativa do sujeito passivo ao contexto, com a derivada possibilidade de eliminação de erros na inscrição inicial (unilateralmente realizada) e o natural abortamento de executivos fiscais descabidos.

No tange à suspensão da exigibilidade ou extinção do crédito tributário, o pedido de revisão da dívida ativa (PRDI) dependerá de qual argumento foi utilizado como motivador.

Lembremos que são autorizados os seguintes motivos abaixo arrolados:

- **pagamento:** quando já houve o pagamento total ou parcial da dívida em cobrança e não teve a respectiva quitação ou abatimento (EXTINÇÃO).
- **parcelamento:** quando o débito já está negociado ou liquidado em razão de negociação, mas a PGFN continua cobrando (SUSPENSÃO).
- **suspensão de exigibilidade por decisão judicial:** quando há decisão judicial suspendendo ou extinguindo a cobrança do seu débito (SUSPENSÃO).
- **decisão administrativa:** quando a inscrição não está correta, pois já teve o reconhecimento pela própria administração pública de que o valor inscrito é indevido total ou parcialmente. Este tipo de pedido também serve para os casos em que a Procuradoria já aceitou sua garantia administrativa integral para dívida, mas, mesmo assim ela continua gerando restrições ou cobranças (SUSPENSÃO).
- **depósito judicial:** quando há depósito integral da dívida em processo judicial, mas esta situação não está refletida na inscrição (SUSPENSÃO).
- **compensação:** quando o valor inscrito em dívida ativa é justamente aquele que você indicou em uma declaração de compensação anterior à inscrição (EXTINÇÃO).
- **retificação da declaração ou preenchimento da declaração com erro:** quando o valor inscrito em dívida ativa não está correto, pois está fundamentado em declaração que já foi retificada ou que havia sido preenchida com erros (NEM SUSPENDE SEM EXTINGUE).
- **vício formal na constituição do crédito:** quando o débito encaminhado para inscrição em dívida ativa foi constituído com alguma falha formal, ou seja, o procedimento de constituição do crédito não

respeitou todas as formalidades previstas na legislação (NEM SUSPENDE NEM EXTINGUE).

- **decadência:** quando o prazo legal para a constituição do crédito foi superado (EXTINÇÃO).
- **prescrição:** quando o prazo legal para cobrança da dívida pela PGFN foi superado (EXTINÇÃO).
- **vício que impede a inscrição em dívida ativa:** as causas que constituem vício estão listadas no art. 5º, §1º, da Portaria PGFN nº 33/2018. (NEM SUSPENDE NEM EXTINGUE)
- **alteração de codevedor:** quando você não reconhece a dívida que a PGFN está cobrando e entende que não tem nenhuma relação com ela, por isso, não pode ser responsável por pagá-la. (NEM SUSPENDE NEM EXTINGUE).

Conseqüentemente, em relação ao significado que entendemos ser atribuído ao pedido de revisão da dívida inscrita (PRDI), partindo da premissa de que o que muda agora é apenas a característica de bilateralidade (participação do contribuinte), adotamos 03 (três) soluções: (i) a PGFN poderá confirmar o crédito ratificando o procedimento que gera o ato administrativo denominado Certidão de Dívida Ativa (CDA); (ii) a PGFN poder infirmar o crédito constituindo novo ato de suspensão ou de extinção, a depender das razões motivadas no pedido; (iii) a PGFN poderá cancelar a inscrição quando identificar vícios na inscrição, ou ainda, no lançamento ou processo administrativo com decisão irreformável, sendo que, nessas últimas hipóteses deverá informar a Receita Federal para devidos ajustes.

5. CONCLUSÃO

Vimos que o PRDI como instrumento de ajustamento de cobrança, materializa eficaz alternativa a solução de conflito em matéria tributária, concretizando o Direito de Petição, a

Legalidade dentre outras garantias citadas nos tópicos anteriores, assim como a atuação do princípio da cooperação (aqui no caso entre as partes: PGFN/contribuintes) previsto no artigo 6º do Código de Processo Civil.

Significa procedimento para a produção de novo ato administrativo tendente a substituir aquele anteriormente gerado que culmina na Certidão de Dívida Ativa.

Importante salientar que mesmo quando mantida a inscrição anterior haverá substituição positiva da CDA, sendo que, ao contrário sensu haverá substituição negativa da CDA com extinção do crédito tributário.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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>. Acesso: 18/10/2022;

CONRADO. Paulo Cesar. PRDI: processo ou procedimento? Colocando pingos nos “is”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-25/processo-tributario-prdi-processo-ou-procedimento-colocando-pingos-is>. Acesso 18/10/2022;

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Processo tributário. Barueri: Atlas;

ROSA, Íris Vânia Santos. A penhora na execução fiscal: penhora “on line” e o princípio da Menor Onerosidade. São Paulo: Noeses. 2. Ed.;

SOUZA, Nathalia Verônica; VERGUEIRO, Camila Campos; DALLA PRIA, Rodrigo. Pedido de revisão de dívida inscrita e precedentes vinculantes. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-13/processo-tributario-pedido-revisao-divida-inscrita-precedentes-vinculantes>. Acesso: 18/10/2022.

