
Gilson Rasador: O prazo de 360 dias para decisão administrativa

As presentes anotações trazem a debate tema que reputamos de grande relevância para todos os contribuintes, que é a existência ou a inexistência de sanção para o descumprimento da obrigação de natureza processual instituída pelo artigo 24 da Lei 11.457/2007, o qual obriga que seja proferida decisão administrativa no prazo de 360 dias a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos.

A citada lei estabeleceu prazo máximo obrigatório para a autoridade administrativa proferir decisões sobre petições, defesas e recursos apresentados pelos contribuintes sabidamente em razão de os prazos extrapolarem em muito o limite do razoável, gerando insatisfação da sociedade com a demora dos órgãos do Estado. Assim, o comando legal procurou conter comportamentos em sentido oposto ao lá perseguido.

Ademais, a fixação de prazo máximo obrigatório para que seja proferida decisão administrativa encontra amparo no princípio da razoável duração do processo, inserido dentro das garantias fundamentais asseguradas aos cidadãos pelo inciso LXXVII do artigo 5º da Constituição Federal.

Contudo, o compromisso do governo federal, manifestado por meio da Lei 11.457/2007, de dar celeridade aos processos administrativos, em respeito ao direito fundamental da razoável duração do processo, não pode ser entendido como norma cujo descumprimento está desprovido de consequência jurídica, de sanção.

A ideia de que determinadas normas legais que imponham obrigações às autoridades ou aos contribuintes não sejam garantidos por sanção, ou não tragam consequências jurídicas atreladas ao seu descumprimento, pode induzir o destinatário do comando ou intérprete da lei a concebê-los como normas sem capacidade ou densidade normativa, situação que não encontra ressonância em nosso ordenamento jurídico.

Nesse contexto, cabe investigar se há sanção para o descumprimento da obrigação de que seja proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 dias a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos, tendo presente que o comportamento contrário a essa ordem interfere no relacionamento jurídico, comprometendo fortemente a isonomia e o equilíbrio nas relações entre o poder público e os contribuintes.

De sorte que, mesmo não tendo a lei aqui referida estabelecido ostensivamente sanção específica para o caso de sua violação, devemos ver o Direito como um conjunto de normas, um ordenamento que deve ser tomado em seu conjunto, com eficácia reforçada e onde o cumprimento é garantido através da imposição de sanções.

Portanto, o fato de a lei estabelecer apenas uma conduta ou obrigação, (ordem jurídica positiva ou preceito primário), sem definir sanção, não induz à conclusão de que esse preceito secundário inexistente, pois a sanção existe e é decorrente direta, imediata e necessária do próprio ordenamento jurídico em que se insere a norma. Entender que o descumprimento da lei não gera consequências pela ausência explícita

ou expressa de previsão no dispositivo em análise levaria ao absurdo de se poder afirmar que a norma legal é desprovida de eficácia, ou que estamos diante de algo como uma “não norma”, no dizer de alguns juristas.

Parece claro, então, que o estabelecimento de prazo, adjetivado obrigatório, para que seja proferida decisão administrativa traz ínsito as sanções próprias do ordenamento jurídico tributário aplicáveis em circunstâncias análogas, ou seja, de descumprimento de prazos.

Neste ponto, socorrem-nos as normas gerais de Direito Tributário instituídas pelo Código Tributário Nacional que, ao tratar da interpretação e integração da legislação, reza que, na ausência de disposição expressa, a autoridade competente utilizará a analogia, os princípios gerais de Direito Tributário e os princípios gerais de Direito Público.

Mais especificamente, quando o código regula a atuação da autoridade administrativa em relação às declarações dos contribuintes acerca dos tributos devidos e dos créditos fiscais, é expresso ao determinar que, se a lei não fixar prazo diverso para a homologação, será ele de cinco anos. Expirado esse prazo sem que a autoridade se tenha pronunciado, consideram-se homologadas as declarações e extinto o crédito tributário.

No caso aqui comentado, a lei fixou prazo diverso de 360 dias para a autoridade administrativa proferir decisões, e a consequência jurídica que decorre do silêncio ou da inércia da autoridade em proferir decisão a respeito de pedidos, de defesas ou de recursos é aquela lá prevista, qual seja, a homologação tácita das declarações e a extinção do crédito tributário, se for o caso.

A toda evidência, o postulado da razoável duração do processo, inserido dentre as garantias constitucionais fundamentais com o fim de preservar a estabilidade e a segurança jurídica, não pode resultar maculado pela inobservância do limite temporal fixado pela lei, exsurgindo daí e aplicando-se as sanções cabíveis quando se verificar a demora injustificada do poder público.

Em síntese, pode-se afirmar que a sanção relaciona-se com a validade da norma jurídica e mediatamente com a sua eficácia, onde podemos concluir que, sendo válida a lei que define o prazo de 360 dias para que decisões administrativas sejam proferidas, conforme decidiu o STJ em recurso especial representativo de controvérsia (REsp 1.138.206), a consequência jurídica ou a sanção decorrente de seu descumprimento é o reconhecimento ou a homologação tácita do direito pleiteado pelo contribuinte.

Date Created

22/04/2018