



PARECER n. 00065/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 52710.002557/2015-67

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA

ASSUNTOS: INCENTIVOS FISCAIS

EMENTA: TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO ONEROSA. DESCUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES PELO BENEFICIÁRIO. PRAZO PARA AVALIAÇÃO DOS RELATÓRIOS DEMONSTRATIVOS E PARA O EVENTUAL LANÇAMENTO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. PARECER JURÍDICO EMITIDO PELO DECOR. PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS.

1. O prazo quinquenal a que a Administração dispõe para analisar, conclusivamente, os relatórios que pretendem demonstrar a correta aplicação de investimento em P&D tem natureza decadencial.
2. Dada tal natureza, é inadequado falar-se na possibilidade de ocorrência de prescrição intercorrente.
3. O aludido prazo quinquenal encontra fundamento na aplicação analógica do art. 54 da Lei 9.784/1999.
4. De regra, o prazo quinquenal para analisar os relatórios não se interrompe, nem se suspende.
Código 27.2.

Senhor Coordenador,

- I -

1. Trata-se de divergência jurídica acerca dos prazos relacionados ao procedimento de concessão da isenção tributária de que trata a Lei nº 8.387/1991.
2. O art. 11 da Lei 8.248/1991 e o art. 2º, *caput* e §3º da Lei nº 8.387/1991 conferem benefícios fiscais e financeiros previstos no art. 9º do Decreto-Lei nº 288/ 1967, às empresas que tenham como finalidade a produção de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação e que invistam, "anualmente, no mínimo 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação incentivados na forma desta Lei".
3. Tratando-se de uma isenção onerosa, compete à Administração Pública fiscalizar o cumprimento das exigências estabelecidas em lei e, caso conclua negativamente, cancelar o benefício, constituir o respectivo crédito tributário e proceder à posterior cobrança judicial.
4. A Procuradoria Federal junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus - PF/SUFRAMA (seq. 08), a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia Inovações e Comunicações - CONJUR/MCTIC (seq. 37) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional -PGFN (seq. 21, PDF2) divergiram acerca dos prazos para a realização dos atos de (i) cancelamento do benefício tributário instituído pela Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991 e (ii) de lançamento dos tributos devidos em razão do cancelamento do mencionado benefício.
5. Este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos confeccionou o PARECER n. 00004/2020/DECOR/CGU/AGU (seq. 40), afirmando que: A) "o prazo decadencial de cinco anos de que dispõe a SRFB para realizar a constituição dos créditos tributários decorrentes de suspensão ou cancelamento de incentivos fiscais tem seu termo inicial somente após o encerramento do processo administrativo e sua contagem tem início a partir do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que a SUFRAMA tiver publicado em Diário Oficial da União o ato correspondente, sem prejuízo da comunicação formal a esse respeito"; e B) a Administração tem 5 anos para analisar conclusivamente os relatórios que pretendem demonstrar a correta aplicação de investimento em P&D, contados do dia seguinte ao da apresentação dos relatórios.
6. Agora, a Procuradoria Federal junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus - PF/SUFRAMA, por meio da NOTA n. 00021/2020/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU (seq. 49), reportando-se à conclusão do PARECER n. 00004/2020/DECOR/CGU/AGU **referente à análise dos relatórios demonstrativos**, solicitou esclarecimentos a respeito A) da natureza jurídica do prazo quinquenal reconhecido pelo PARECER n. 00004/2020/DECOR/CGU/AGU, B) da aplicabilidade ou não da Lei nº 9.873/99 aos processos administrativos aqui relatados, e C) da incidência da prescrição intercorrente e de causas interruptivas e suspensivas da prescrição nos referidos processos administrativos.

7. É o relatório. Passo a opinar.

- II -

8. A presente manifestação restringir-se-á a aclarar o conteúdo do PARECER n. 00004/2020/DECOR/CGU/AGU (seq. 40), aprovado pelo DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 311 (seq. 45), nos limites propostos pelo pedido de esclarecimentos formulado pela Procuradoria Federal junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus - PF/SUFRAMA.

9. A fruição dos benefícios fiscais de que trata o art. 2º, *caput* e §3º da Lei nº 8.387/1991 perpassa por diversas etapas, dentre as quais se destacam a aprovação ou reprovação dos relatórios demonstrativos, a eventual cassação dos incentivos fiscais e a posterior comunicação à Receita Federal para a constituição e cobrança dos tributos não pagos.

10. Segundo o PARECER n. 00004/2020/DECOR/CGU/AGU, a análise definitiva dos relatórios demonstrativos e a constituição do crédito tributário, em caso de reprovação, devem ser efetuados em prazos distintos de cinco anos, nos termos relatados na seção antecedente. A Procuradoria Federal junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus - PF/SUFRAMA deseja saber, primeiramente, qual a natureza do prazo para que a Administração aprove ou reprove os relatórios demonstrativos de investimento.

11. A aludida preocupação reveste-se de importância prática, dado que, de regra, a decadência não comporta causas de suspensão ou interrupção do seu fluxo (art. 207 do Código Civil).

12. Prescrição e decadência são institutos que densificam o princípio da segurança jurídica, na medida em que impedem "a instabilidade propiciada pela possibilidade de exercício temporalmente ilimitado de direitos^[1]". Apesar dessa teleologia em comum, tratam-se de institutos diversos, com autonomia conceitual e regime jurídico distintos.

13. A prescrição correlaciona-se apenas com os direitos subjetivos patrimoniais. São esses direitos que conferem ao seu titular uma pretensão de exigir de outrem um determinado comportamento. Caso o devedor não cumpra, espontaneamente, a sua obrigação, o credor poderá exercer a sua pretensão, solicitando ao Estado-juiz uma tutela condenatória que imponha ao devedor o adimplemento. A pretensão não exercida no período de tempo estabelecido em lei será extinta (art. 189 do Código Civil), obstruindo, por consequência, a execução forçada do direito a ele correlato.

14. A decadência, por sua vez, está associada aos direitos potestativos, os quais não se fazem acompanhar de qualquer pretensão. Nas palavras de José Carlos Moreira Alves^[2], "os direitos potestativos são direitos sem pretensão, pois são insuscetíveis de violação, já que a eles não se opõe um dever de quem quer que seja, mas uma sujeição de alguém (...)". Como não se fazem acompanhar de qualquer pretensão, não há a possibilidade de incidência de prescrição. A decadência, pois, corresponde à perda do próprio direito potestativo, em razão do seu não exercício no curso do prazo estabelecido em lei ou por acordo das partes^[3].

15. Em síntese:

Sob um determinado prisma, é possível afirmar que a prescrição diz respeito aos direitos subjetivos patrimoniais (aqueles que trazem consigo a possibilidade de que o titular exija de alguém um determinado comportamento). Por isso, a prescrição fulmina a pretensão de exigir o comportamento economicamente apreciável. Submete-se à prescrição, por exemplo, o crédito. A outro giro, a decadência concerne aos direitos potestativos, que, por essência, não possuem pretensão, já que não podem ser objeto de violação. A decadência, assim, refere-se àqueles direitos cujo exercício depende, tão somente, do próprio titular, como, *e.g.*, reclamar vícios redibitórios ou anular um contrato por vício de vontade. Fulmina o próprio direito^[4].

16. Transportando essas considerações ao caso dos autos, parece claro que o prazo conferido à Administração para a aprovação ou reprovação dos relatórios demonstrativos do cumprimento do requisito estabelecido pelo art. 2º, *caput* e §3º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991 tem natureza decadencial. A prerrogativa de verificar o cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei está dissociada de qualquer pretensão de exigir um comportamento do beneficiário da isenção, tratando-se de um direito potestativo. Revela, pois, um status de sujeição do administrado para com a Administração, dado que a decisão deste lhe implicará efeitos jurídicos, independentemente de sua anuência ou oposição.

17. Em um segundo momento, se reprovados os relatórios e se houver a constituição do crédito tributário, surgirá um direito subjetivo patrimonial da União consistente em exigir o pagamento do aludido montante. Esta pretensão, sim, sujeitar-se-á a prazo prescricional.

18. A Consultoria Jurídica junto Superintendência da Zona Franca de Manaus - PF/SUFRAMA, no bojo do seu PARECER n. 00025/2017/COJUR/PFSUFRAMA/PGF/AGU (seq. 08), aprovado pelo DESPACHO n. 00044/2017/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU (seq. 10), compartilhou o mesmo entendimento:

28. A propósito, vale aqui distinguir as hipóteses de decadência e prescrição, ambos representando prazos extintivos de direitos em razão do seu não exercício no prazo legal. Abstraída a clássica distinção no sentido de que a primeira trataria da caducidade do próprio direito e a segunda da extinção da ação correspondente, afigura-se que a decadência consista em prazo de extinção de direitos potestativos e a prescrição de direitos sujeitos a alguma prestação (artigos 189 e 207 do Código Civil).

29. Por direito potestativo há de ser concebido aquele que representa a prerrogativa de impor a outrem a sujeição ao seu exercício, sem representar necessariamente alguma prestação positiva ou negativa de sua parte. O direito de anular atos administrativos, de lançar tributos, por exemplo, consiste em direitos potestativos. Já o direito sujeito a alguma prestação consiste na faculdade de exigir o cumprimento de alguma prestação positiva ou negativa, podendo demandar o ajuizamento de ação para esse fim. O direito de receber os prejuízos advindos da anulação de atos administrativos, de receber os tributos, representam exemplos disso.

30. Diante disso, afigura-se que **a prerrogativa da Suframa em exercer controle sobre os investimentos em P&D configura um direito potestativo, posto que insuscetível de sofrer restrição pela vontade dos responsáveis pelas pertinentes obrigações, estando sujeita, em princípio, à decadência** (destacou-se).

19. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia Inovações e Comunicações - CONJUR/MCTIC, por meio do seu PARECER n. 00019/2020/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU (seq. 37), ao sustentar a existência de dois prazos distintos, um para aprovar ou reprovar os relatórios demonstrativos e outro para constituir o crédito tributário, também qualificou ambos como decadenciais:

17. Ante o exposto, entende-se que deve ser considerada a existência de **dois prazos decadenciais**: um em relação à análise técnico-administrativa sobre o cumprimento das condições necessárias para o gozo do benefício fiscal concedido por força do contido no art. 2º, caput, da Lei nº 8.387, de 1991, a iniciar no dia seguinte após a entrega da documentação - referenciada no §3º do retromencionado art. 2º - pela empresa beneficiária da isenção, como sugerido pela Procuradoria Federal junto à SUFRAMA; e outro em relação ao próprio direito de constituir o crédito tributário, a iniciar no 1º dia do exercício seguinte ao ano do cancelamento da isenção por descumprimento da condição legal, como assentado pela Receita Federal (destacou-se).

20. À guisa de conclusão, pode-se afirmar que o prazo quinquenal de que a Administração dispõe para analisar, conclusivamente, os relatórios que pretendem demonstrar a correta aplicação de investimento em P&D tem natureza decadencial.

21. Por consequência, parece inadequado falar-se na possibilidade de ocorrência de prescrição intercorrente.

- III -

22. As isenções tributárias podem ser classificadas como não onerosas ou onerosas. Apenas no segundo caso, a legislação condiciona o gozo do aludido benefício à assunção de um ônus por parte do contribuinte.

23. O Código Tributário Nacional preocupou-se em disciplinar os efeitos decorrentes de um eventual inadimplemento das obrigações assumidas pelo contribuinte, quando beneficiou-se do regime de isenção. O §2º do aludido art. 179 remete a matéria ao art. 155 do mesmo Código Tributário Nacional, que, ao tratar da moratória, afirma a possibilidade de sua revogação de ofício:

Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

§ 1º Tratando-se de tributo lançado por período certo de tempo, o despacho referido neste artigo será renovado antes da expiração de cada período, cessando automaticamente os seus efeitos a partir do primeiro dia do período para o qual o interessado deixar de promover a continuidade do reconhecimento da isenção.

§ 2º O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

Art. 155. A concessão da moratória em caráter individual não gera direito adquirido e **será revogado de ofício, sempre que se apure que o beneficiado não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições ou não cumprira ou deixou de cumprir os requisitos para a concessão do favor**, cobrando-se o crédito acrescido de juros de mora:

I - com imposição da penalidade cabível, nos casos de dolo ou simulação do beneficiado, ou de terceiro em benefício daquele;

II - sem imposição de penalidade, nos demais casos.

Parágrafo único. No caso do inciso I deste artigo, o tempo decorrido entre a concessão da moratória e sua revogação não se computa para efeito da prescrição do direito à cobrança do crédito; no caso do inciso II deste artigo, a revogação só pode ocorrer antes de prescrito o referido direito. (destacou-se)

24. Trata-se, justamente, da hipótese estudada nestes autos. Se o beneficiário da isenção tributária deixou de cumprir as obrigações que lhe eram condicionantes, incumbe à Administração, obrigatoriamente, cassar a benesse outrora concedida e adotar as medidas necessárias à cobrança do respectivo crédito.

25. O ponto que precisa ser esclarecido diz respeito ao termo "revogado", constante do *caput* do art. 155 do Código Tributário Nacional. Em verdade, trata-se de atecnia jurídica, vez que revogação correlaciona-se com discricionariedade administrativa, nos termos do art. 53 da Lei 9.784/1999^[5]. O cancelamento (cassação) da isenção tributária, na hipótese de inadimplemento das obrigações que lhe eram determinantes, é ato vinculado, não havendo qualquer discricionariedade administrativa a esse respeito. O aludido benefício deverá ser cancelado.

26. A doutrina destaca essa impropriedade semântica cometida pelo legislador:

Conforme é cediço em direito administrativo, a revogação decorre de motivos de conveniência e oportunidade. Como para a prática do ato vinculado não há análise desses aspectos, também não pode haver revogação por conta dos mesmos. Em termos práticos, se o sujeito passivo comprovou o cumprimento das condições e requisitos para o gozo do benefício, tem direito a obtê-lo, não sendo possível o indeferimento ou a revogação.

Se o sujeito passivo não cumpria as condições e requisitos instantâneos ou continuados para o favor fiscal, a concessão do mesmo foi ilegal. A consequência da ilegalidade é a anulação, jamais a revogação.

Quando o beneficiário deixa de cumprir as condições e requisitos continuados, o ato concessório, apesar de legal (a legalidade é vista na data do ato), deve ser cassado, jamais revogado.

Assim, para explicar o fenômeno ora analisado, o CTN deveria ter se referido aos institutos da cassação e da anulação. De maneira contrária à técnica, referiu-se à revogação. (...) ^[6]

Tal dispositivo menciona a possibilidade de anulação da moratória individual - favor que não gera direito adquirido -, não obstante a criticável terminologia do CTN, que utilizou o termo "revogação", além da falha de concordância nominal, quando se menciona que "a concessão da moratória em caráter individual (...) será 'revogado' de ofício", no lugar de "revogada". Como é sabido, "revoga-se ato discricionário, e a moratória é um favor legal passível, portanto, de anulação" ^[7].

27. O ato concessivo da isenção tributária pode ser extinto por diversas formas, dentre as quais se destacam a **invalidação** e a **cassação**. A invalidação decorre de vício de legalidade que contamine o ato. A cassação, por sua vez, decorre do fato de o destinatário do ato ter descumprido "condições que deveriam permanecer atendidas a fim de poder continuar desfrutando da situação jurídica" ^[8].

28. O caso em concreto demonstrará qual dos dois institutos amolda-se melhor a cada situação.

29. Com relação à **invalidação**, o art. 54 da Lei 9.784/1999 é literal em estabelecer o prazo de cinco anos conferido à Administração para o exercício do seu direito potestativo:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

30. Há lacuna legal quanto à definição do prazo referente ao exercício da prerrogativa estatal de **cassar** o ato administrativo.

31. A Lei nº 9.873/1999 é inaplicável, pois ela trata de prescrição, instituto diverso daquele aqui aplicável, nos termos explanados alhures. Versa ainda sobre o exercício do poder de polícia, conceituado

pelo art. 78 do Código Tributário Nacional como a "atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos". O art. 11 da Lei 8.248/1991 e o art. 2º, *caput* e §3º da Lei nº 8.387/1991, de outro lado, veiculam atos de fomento ao desenvolvimento na região da Amazônia, sem relação necessária com atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização administrativa, escapando do conceito de poder de polícia.

32. O Decreto 20.910/1932 também trata do instituto da prescrição, afastando-se da hipótese dos autos, conforme, repetidamente, explanado.

33. Resta aplicar o prazo disposto no art. 54 da Lei 9.784/1999. Apesar de tratar apenas do prazo para "anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários", o mesmo deve ser aplicado à cassação ora estudada, por analogia.

34. Na hipótese de inadimplemento daquelas condições previstas no art. 11 da Lei 8.248/1991 e no art. 2º, *caput* e §3º da Lei nº 8.387/1991, a finalidade buscada pelo ato administrativo concessivo do benefício tributário não se confirmou, ficando frustrado o fomento de pesquisas e desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia. Não atendida essa finalidade por ato/omissão imputada à empresa beneficiária, a Administração tem a obrigação de retirar o ato concessivo, cassando-o.

35. Trata-se de situação análoga à invalidação do ato administrativo por vício de finalidade. A grande diferença consistiria no marco temporal do seu acontecimento: na invalidação, o vício é contemporâneo à prática do ato administrativo; na cassação, o não atendimento da finalidade (materializada na forma de descumprimento das condições) é superveniente.

36. O PARECER n. 00025/2017/COJUR/PFSUFRAMA/PGF/AGU anuiu a tal posicionamento, recordando que o §§14 e 15 do artigo 21 do Decreto nº 6.008/2006 impõe às empresas obrigadas aos investimentos em P&D o dever de manter escrituração contábil e a documentação correspondente a esses investimentos pelo prazo mínimo de cinco anos a contar da data de entrega dos relatórios demonstrativos. Por essa razão, afirmou estar confirmado o prazo quinquenal previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, para a administração avaliar os relatórios demonstrativos, findo o qual operar-se-á a decadência do aludido direito.

37. Por tudo quanto exposto, guardando coerência com o PARECER n. 00004/2020/DECOR/CGU/AGU, entende-se aplicável, analogicamente, o prazo quinquenal previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, dentro do qual a Administração deve analisar, conclusivamente, os relatórios demonstrativos de investimento em P&D.

- IV -

38. Por último, resta afirmar o disposto no art. 207 do Código Civil:

Art. 207. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.

39. Dada a natureza decadencial do prazo a que a Administração dispõe para analisar, conclusivamente, os relatórios demonstrativos de investimento em P&D, forçoso concluir que, de regra, o mesmo não se interrompe, nem se suspende.

40. Admite-se, excepcionalmente, a ocorrência de causas suspensivas ou interruptivas da decadência, tal como se infere, *e.g.*, da primeira parte do art. 207 e do art. 208 do Código Civil. A incidência ou não de qualquer causa suspensiva ou interruptiva do prazo demandará uma análise individualizada de cada caso em concreto.

- V -

41. Diante de tudo quanto exposto, concluiu-se: A) o prazo quinquenal a que a Administração dispõe para analisar, conclusivamente, os relatórios que pretendem demonstrar a correta aplicação de investimento em P&D tem natureza decadencial; B) dada tal natureza, é inadequado falar-se na possibilidade de ocorrência de prescrição intercorrente; C) o aludido prazo quinquenal encontra fundamento na aplicação analógica no art. 54 da Lei 9.784/1999; D) de regra, o mesmo não se interrompe, nem se suspende.

À consideração superior.

Brasília, 03 de agosto de 2020.

DANIEL SILVA PASSOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52710002557201567 e da chave de acesso 0b0485db

Notas

1. [^] *FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB, Volume 1, 16ª edição. Salvador. JusPodivm, 2018, p. 768.*
2. [^] *MOREIRA ALVES, José Carlos. A parte geral do Projeto de Código Civil Brasileiro, 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 161.*
3. [^] *Neste sentido: CARNACCHIONI, Daniel. Manual de Direito Civil, Volume Único. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 483.*
4. [^] *FARIAS, Cristiano Chaves de e ROSENVALD, Nelson. Ob. cit., p. 813.*
5. [^] *Art. 53 da Lei 9.784/1999. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.*
6. [^] *ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquematizado, 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 393.*
7. [^] *SABAGG, Eduardo. Manual de Direito Tributário: Ideal para Concursos Públicos, 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 819.*
8. [^] *MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 456.*

Documento assinado eletronicamente por DANIEL SILVA PASSOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 466513114 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL SILVA PASSOS. Data e Hora: 03-08-2020 10:35. Número de Série: 17374489. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Despacho nº 553/2020/Decor/CGU/AGU (04/08/2020)

Referência: 00440.002557/2015-67

I n t e r e s s a d a : Suframa - Superintendência da Zona Franca de Manaus

Assunto: Cancelamento de benefício fiscal e termo inicial de prazo decadencial

Sr. Diretor do Decor/CGU,

1- Por impulso da **Nota nº 098/2019/DEPCONSU/PGF/AGU** (14/08/2019)-^[1], na origem afluí à Consultoria-Geral da União controvérsia que em tema de decadência de lançamento de créditos federais decorrentes de cancelamento de benefícios fiscais fundados na Lei nº 8.248, de 23/10/1991, e na Lei nº 8.387, de 30/12/1991, contrapunha compreensões do **Parecer nº 025/2017/Conjur/PF-Suframa-PGF/AGU** (21/02/2017)-^[2] e do **Parecer PGFN/CAT/nº 1.790/2018** (09/10/2017)-^[3], aquele associando ao fim do procedimento de averiguação da infração à norma legal o termo inicial da caducidade do crédito público afastado pela isenção, este o associando ao fato gerador da obrigação tributária em origem submetida ao benefício fiscal, a seu juízo tido por simultâneo ao evento descumpridor da lei, independentemente de prévio ou posterior processo de averiguação.

2- No **Parecer nº 004/2020/Decor-CGU/AGU** (13/03/2020)-^[4] uniformizou-se a respeito compreensão de haver: *i)* um primeiro prazo de 5 (cinco) anos, contados do dia seguinte à apresentação dos relatórios demonstrativos empresariais, para efetivação do cancelamento dos benefícios antecipados em contrapartida de investimentos depois verificados como não realizados, e *ii)* um segundo e sucessivo prazo de 5 (cinco) anos, decadencial, a iniciar-se no primeiro dia do exercício seguinte à publicação do cancelamento, para efetivação do lançamento dos créditos federais apurados à conta desse cancelamento.

3 - Agora a **Nota n. 021/2020/GAB/PF-Suframa/PGF/AGU** (15/06/2020)-^[5] vem de instar à CGU/AGU enunciação adicional de compreensões quanto à: *i)* natureza jurídica do primeiro prazo quinquenal acima referido, *ii)* (in)aplicabilidade da Lei nº 9.873/99 a tais processos administrativos, e *iii)* (in)admissibilidade de sujeitá-los a prescrição intercorrente ou a causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

4 - E, a teor do **Parecer n. 065/2020/Decor-CGU/AGU** (03/08/2020), conclui-se pela natureza decadencial também do prazo de 5 (cinco) anos para cancelamento dos benefícios antecipados em contrapartida de investimentos depois verificados como não realizados, dada a índole potestativa do direito a que se refere, e por analogia à disposição do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, via associação entre as figuras da invalidação e da cassação, sendo inadequada a cogitação de prescrição intercorrente na espécie, porquanto, salvo expressa disposição legal (e.g. art. 208 do CC), prazos decadenciais não se suspendem ou interrompem (art. 207 do CC).

5- A tais fundamentos, acolho o **Parecer n. 065/2020/Decor-CGU/AGU** (03/08/2020), e proponho sua aprovação, do que afinal se deliberar cientificando-se: *i)* a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia Inovações e Comunicações, *ii)* a Procuradoria Federal junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus, *iii)* a Procuradoria-Geral Federal, e *iv)* a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 04 de agosto de 2020.

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União
Coordenador da CAPS-Decor/CGU

[1] Sequencial Sapiens nº 31 - **Nota n. 098/2019/DEPCONSU/PGF/AGU** (14/08/2019)

[2] Sequencial Sapiens nº 08 - **Parecer nº 025/2017/Conjur/PF-Suframa-PGF/AGU** (21/02/2017): **EMENTA:** *I - Direito Administrativo e tributário. Investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento. Suspensão e cancelamento de incentivos fiscais. Decadência. II - A Suframa dispõe do*

prazo de cinco anos para realizar a análise dos relatórios demonstrativos afetos à obrigação de investimento em pesquisa e desenvolvimento tratada no §3º do artigo 2º da Lei nº 8.387/1991 a contar do dia seguinte ao de sua apresentação. **III** - A Secretaria da Receita Federal do Brasil conta com o prazo decadencial de cinco anos para realizar a constituição dos créditos tributários decorrentes da suspensão e do cancelamento de incentivos fiscais a contar do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que a Suframa tiver publicado o ato suspensivo ou de cancelamento.

[3] Sequencial Sapiens nº 26 - **Parecer PGFN/CAT/nº1.790/2018** (09/10/2017)

[4] Sequencial Sapiens nº 40 - **Parecer nº 004/2020/Decor-CGU/AGU** (13/03/2020):
EMENTA: UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO. I - Investimentos em pesquisa e desenvolvimento - P&D estabelecidos como contrapartida de incentivos fiscais federais concedidos às empresas produtoras de bens de informática no âmbito da Zona Franca de Manaus. II - Concessão de benefícios fiscais de que cuida a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. III - Análise dos projetos industriais e respectivos planos de investimentos em P&D. Reprovação total ou parcial. Cancelamento da isenção. IV - Início da contagem do prazo decadencial. Inteligência do art. 173 inciso I do CTN. V - Termo inicial a partir do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que a SUFRAMA tiver publicado em Diário Oficial da União o ato correspondente. VI - Necessidade de fixação de prazo para análise dos processos administrativos que comprovam investimentos em P&D que deve ser de 5 anos em consonância com os prazos previstos na Lei nº 9.783/1999, na Lei nº 9.784/1999, Decreto 20.910/1932 e Decreto nº 6.008/2006.

[5] Sequencial Sapiens nº 49 - **Nota n. 021/2020/GAB/PF-Suframa/PGF/AGU** (15/06/2020)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52710002557201567 e da chave de acesso 0b0485db

Documento assinado eletronicamente por JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 473035620 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR. Data e Hora: 05-08-2020 19:08. Número de Série: 1784438. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00560/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 52710.002557/2015-67

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA

ASSUNTOS: INCENTIVOS FISCAIS

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 65/2020/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 553/2020/Decor/CGU/AGU.

2. Caso acolhido, restitua-se o feito à Procuradoria Federal junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus, cientificando-se a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria-Geral Federal.

Brasília, 06 de agosto de 2020.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA

ADVOGADO DA UNIÃO

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52710002557201567 e da chave de acesso 0b0485db

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 473520906 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 06-08-2020 07:34. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Despacho nº 553/2020/Decor/CGU/AGU (04/08/2020)

Referência: 00440.002557/2015-67

Interessada: Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus

Assunto: Cancelamento de benefício fiscal e termo inicial de prazo decadencial

Sr. Diretor do Decor/CGU,

1- Por impulso da **Nota nº 098/2019/DEPCONSU/PGF/AGU (14/08/2019)**^[1], na origem afluíu à Consultoria-Geral da União controvérsia que em tema de decadência de lançamento de créditos federais decorrentes de cancelamento de benefícios fiscais fundados na Lei nº 8.248, de 23/10/1991, e na Lei nº 8.387, de 30/12/1991, contrapunha compreensões do **Parecer nº 025/2017/Conjur/PF-Suframa-PGF/AGU (21/02/2017)**^[2] e do **Parecer PGFN/CAT/nº 1.790/2018 (09/10/2017)**^[3], aquele associando ao fim do procedimento de averiguação da infração à norma legal o termo inicial da caducidade do crédito público afastado pela isenção, este o associando ao fato gerador da obrigação tributária em origem submetida ao benefício fiscal, a seu juízo tido por simultâneo ao evento descumpridor da lei, independentemente de prévio ou posterior processo de averiguação.

2- No **Parecer nº 004/2020/Decor-CGU/AGU (13/03/2020)**^[4] uniformizou-se a respeito compreensão de haver: *i*) um primeiro prazo de 5 (cinco) anos, contados do dia seguinte à apresentação dos relatórios demonstrativos empresariais, para efetivação do cancelamento dos benefícios antecipados em contrapartida de investimentos depois verificados como não realizados, e *ii*) um segundo e sucessivo prazo de 5 (cinco) anos, decadencial, a iniciar-se no primeiro dia do exercício seguinte à publicação do cancelamento, para efetivação do lançamento dos créditos federais apurados à conta desse cancelamento.

¹ Sequencial Sapiens nº 31 - **Nota n. 098/2019/DEPCONSU/PGF/AGU (14/08/2019)**

² Sequencial Sapiens nº 08 - **Parecer nº 025/2017/Conjur/PF-Suframa-PGF/AGU (21/02/2017)**; **EMENTA: I - Direito Administrativo e tributário. Investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento. Suspensão e cancelamento de incentivos fiscais. Decadência. II - A Suframa dispõe do prazo de cinco anos para realizar a análise dos relatórios demonstrativos afetos à obrigação de investimento em pesquisa e desenvolvimento tratada no §3º do artigo 2º da Lei nº 8.387/1991 a contar do dia seguinte ao de sua apresentação. III - A Secretaria da Receita Federal do Brasil conta com o prazo decadencial de cinco anos para realizar a constituição dos créditos tributários decorrentes da suspensão e do cancelamento de incentivos fiscais a contar do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que a Suframa tiver publicado o ato suspensivo ou de cancelamento.**

³ Sequencial Sapiens nº 26 - **Parecer PGFN/CAT/nº1.790/2018 (09/10/2017)**

⁴ Sequencial Sapiens nº 40 - **Parecer nº 004/2020/Decor-CGU/AGU (13/03/2020)**; **EMENTA: UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO. I - Investimentos em pesquisa e desenvolvimento – P&D estabelecidos como contrapartida de incentivos fiscais federais concedidos às empresas produtoras de bens de informática no âmbito da Zona Franca de Manaus. II - Concessão de benefícios fiscais de que cuida a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. III - Análise dos projetos industriais e respectivos planos de investimentos em P&D. Reprovação total ou parcial. Cancelamento da isenção. IV - Início da contagem do prazo decadencial. Inteligência do art. 173 inciso I do CTN. V - Termo inicial a partir do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que a SUFRAMA tiver publicado em Diário Oficial da União o ato correspondente. VI - Necessidade de fixação de prazo para análise dos processos administrativos que comprovam investimentos em P&D que deve ser de 5 anos em consonância com os prazos previstos na Lei nº 9.783/1999, na Lei nº 9.784/1999, Decreto 20.910/1932 e Decreto nº 6.008/2006.**

3- Agora a **Nota n. 021/2020/GAB/PF-Suframa/PGF/AGU (15/06/2020)**^[5] vem de instar à CGU/AGU enunciação adicional de compreensões quanto à: *i*) natureza jurídica do primeiro prazo quinquenal acima referido, *ii*) (in)aplicabilidade da Lei nº 9.873/99 a tais processos administrativos, e *iii*) (in)admissibilidade de sujeitá-los a prescrição intercorrente ou a causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

4- E, a teor do **Parecer n. 065/2020/Decor-CGU/AGU (03/08/2020)**, conclui-se pela natureza decadencial também do prazo de 5 (cinco) anos para cancelamento dos benefícios antecipados em contrapartida de investimentos depois verificados como não realizados, dada a índole potestativa do direito a que se refere, e por analogia à disposição do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, via associação entre as figuras da invalidação e da cassação, sendo inadequada a cogitação de prescrição intercorrente na espécie, porquanto, salvo expressa disposição legal (e.g. art. 208 do CC), prazos decadenciais não se suspendem ou interrompem (art. 207 do CC).

5- A tais fundamentos, acolho o **Parecer n. 065/2020/Decor-CGU/AGU (03/08/2020)**, e proponho sua aprovação, do que afinal se deliberar cientificando-se: *i*) a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia Inovações e Comunicações, *ii*) a Procuradoria Federal junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus, *iii*) a Procuradoria-Geral Federal, e *iv*) a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 04 de agosto de 2020.

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União
Coordenador da CAPS-Decor/CGU

⁵ Sequencial Sapiens nº 49 - **Nota n. 021/2020/GAB/PF-Suframa/PGF/AGU (15/06/2020)**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE | FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00704/2020/GAB/CGU/AGU

NUP: 52710.002557/2015-67

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA

ASSUNTOS: Cancelamento de benefício fiscal e termo inicial de prazo decadencial

1. Aprovo o PARECER n. 00065/2020/DECOR/CGU/AGU, nos termos do DESPACHO nº 553/2020/DECOR/CGU/AGU e DESPACHO n. 00560/2020/DECOR/CGU/AGU.

2. Ao Sr. Advogado-Geral da União.

3. Em havendo acolhimento, propõe-se a restituição dos autos à *Procuradoria Federal junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus*, cientificando-se a *Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia Inovações e Comunicações*, a *Procuradoria-Geral Federal* e a *Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*.

Brasília, 07 de agosto de 2020.

EDIMAR FERNANDES DE OLIVEIRA
Consultor da União

(Respondendo pelo Expediente - Portaria AGU nº 81/2019) [\[1\]](#)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52710002557201567 e da chave de acesso 0b0485db

Notas

1. [^](#) *Portaria AGU nº 81, de 28 de janeiro de 2019 (DOU 29.01.2019, Seção 2, pág. 2).*

Documento assinado eletronicamente por EDIMAR FERNANDES DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 474937676 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDIMAR FERNANDES DE OLIVEIRA. Data e Hora: 07-08-2020 13:45. Número de Série: 17460511. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 506

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 52710.002557/2015-67.

INTERESSADA: SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS -SUFRAMA.

ASSUNTO: CANCELAMENTO DE BENEFÍCIO FISCAL E TERMO INICIAL DE PRAZO DECADENCIAL.

APROVO nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União Substituto nº 00704/2020/GAB/CGU/AGU, do Despacho nº 00560//2020/DECOR/CGU/AGU e do Despacho nº 553/2020/DECOR/CGU/AGU, o Parecer n.º 00065/2020/DECOR/CGU/AGU.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para a adoção das providências decorrentes.

Brasília, 18 de setembro de 2020.


JOSE LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR