



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
PROCURADOR-CHEFE ANCINE  
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096  
ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

**PARECER REFERENCIAL n. 00004/2018/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 01580.026689/2012-23**

**INTERESSADO: NOVVA REALIZADORES LTDA ME - ME - NOVVA FILMES**

**ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS.**

I- Parecer Referencial. Orientação Normativa AGU nº 55/2014. II- Decadência. Prescrição. Créditos tributários e não tributários. III- Dispensa do encaminhamento sistêmico de processos para análise jurídica individualizada. IV- Elementos referenciais a serem observados pela área técnica. V- Ressalva dos casos de dúvida jurídica devidamente suscitada.

1. Trata o presente de manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional do Cinema (PF-ANCINE), na qual apresentam-se elementos referenciais que devem ser observados na avaliação da ocorrência de decadência ou prescrição em relação aos créditos tributários e não tributários.

2. Há um número considerável de processos (aproximadamente dois mil) cujos créditos estão prescritos ou que se constata a decadência ao direito à constituição do crédito.

3. Após análise do processo pela área técnica, não se vislumbra a necessidade da atuação dos Procuradores para confirmar a configuração da prescrição/decadência e emitir parecer para cada caso.

É o relatório. Passo a opinar.

**1. DO CABIMENTO DE PARECER REFERENCIAL**

4. O Núcleo da Dívida Ativa da ANCINE é o setor responsável pela análise de processos administrativos para cobrança, cadastramento dos créditos, bem como pelo encaminhamento dos mesmos para inscrição por parte de um Procurador.

5. O referido Núcleo está subordinado à Coordenação de Contencioso, Cobrança e Recuperação de Créditos, que por sua vez, subordina-se ao Procurador-Chefe. Portanto, insere-se na estrutura da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional do Cinema.

6. Nesta análise, é possível a constatação de créditos prescritos e até mesmo a ocorrência da decadência ao direito à sua constituição.

7. Em quaisquer das hipóteses mencionadas, estará o crédito extinto (art. 156, inc. V, do CTN), sendo desnecessária a realização de qualquer outro procedimento, além do reconhecimento dessa situação.

8. O Parecer Referencial amolda-se perfeitamente ao tema, tendo em vista a grande quantidade de processos que se encontram nessa situação, bem como a padronização do tratamento dado aos casos encontrados.

9. A Advocacia-Geral da União, a qual se subordina esta Procuradoria Federal, autorizou, por meio da Orientação Normativa nº 55, a emissão de manifestações jurídicas referenciais, destinadas ao exame das questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Em tais circunstâncias, ficam dispensadas as análises individualizadas, “desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação”. Veja-se o teor da mencionada Orientação Normativa:

“I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à

verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.” (original sem grifos)

10. Trata-se, sem dúvida, de Orientação em perfeita harmonia com o princípio da eficiência, permitindo viabilizar o adequado enfrentamento de questões de baixa complexidade jurídica que, não obstante, costumam avolumar-se nos órgãos da AGU, dificultando a dedicação de seus membros às questões jurídicas de maior relevância.

11. Mais recentemente, o Exmo. Procurador-Geral Federal fez publicar a Portaria nº 262, de 5 de maio de 2017 (D.O.U. de 17.05.2017, nº 93, Seção 1, página 5), regulando a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, no desempenho das atividades de consultoria jurídica.

12. A manifestação jurídica referencial acerca de prescrição e decadência em matéria tributária e não tributária (sanções) é oportuna, permitindo maior eficiência do órgão jurídico e, consequentemente, da própria atividade administrativa.

13. Salvo nas hipóteses de dúvida relacionada ao caso concreto, inexistente necessidade ou utilidade de manifestação jurídica, tendo em vista os limites de atuação desse órgão.

14. Neste sentido é a Portaria PGF/AGU nº 526, de 2013, que estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestados às autarquias e fundações.

15. Há de se ressaltar que a Portaria PGF/AGU nº 377, de 2011, recomenda que, constatada a prescrição do crédito, não será efetivada a inscrição em dívida ativa :

“Art. 5º. Os processos arquivados em razão da aplicação das disposições desta Portaria deverão ter seguimento quando os respectivos créditos ultrapassarem os limites indicados nos artigos 2º ou 3º, desde que não verificada a ocorrência de prescrição.

Parágrafo único. Nestes casos, quando verificada, de modo inequívoco, a situação jurídica de prescrição da dívida:

(...)

II - o Procurador Federal, mediante despacho fundamentado e aprovado pelo Chefe da respectiva Unidade, não efetivará a inscrição em dívida ativa, não procederá ao ajuizamento, desistirá das ações propostas, não recorrerá e desistirá dos recursos já interpostos.” (original sem grifos)

16. A Portaria PGF nº 796, de 2010, com a redação dada pela Portaria PGF nº 569, de 2017, contém dispositivo com o mesmo intuito :

“Art. 2º Verificada a prescrição do crédito, o procurador federal, mediante nota técnica fundamentada e aprovada pelo chefe ou responsável do respectivo órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, não efetivará a inscrição em dívida ativa, não procederá ao ajuizamento de execução fiscal, desistirá das ações propostas, não recorrerá e desistirá dos recursos interpostos.

§ 1º A nota técnica do procurador federal e a respectiva aprovação deverão ser juntadas ao processo administrativo em que se constituiu o crédito;

§ 2º Reconhecida a prescrição do crédito anteriormente à inscrição em dívida ativa, a Procuradoria Federal, especializada ou não, junto à autarquia ou fundação pública federal deverá orientar a entidade credora para que se proceda a extinção do crédito e a respectiva baixa em sistema e do registro contábil, bem como a exclusão do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN ou de quaisquer outros cadastros congêneres, quando for o caso.

§ 3º Reconhecida a prescrição do crédito anteriormente à inscrição em dívida ativa, o processo administrativo deverá ser restituído, após o cancelamento da inscrição, do protesto e a desistência da conciliação prévia, da ação ou de recursos, se já proposta, ajuizada ou interpostos, à Procuradoria Federal, especializada ou não, junto à autarquia ou fundação pública federal, para que seja observado o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Na hipótese do § 2º a Procuradoria Federal, especializada ou não, junto à autarquia ou fundação pública federal deve instar a entidade a apurar a ocorrência da prescrição, salvo se a prescrição tiver ocorrido após o recebimento do respectivo processo administrativo de constituição em qualquer órgão da Procuradoria-Geral Federal.

§ 5º Se a prescrição tiver ocorrido nos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, deve-se dar ciência da sua ocorrência à Divisão de Assuntos Disciplinares para eventual apuração, exceto se estiver devidamente justificado e comprovado nos autos que :

I – a prescrição ocorreu por força das permissões de não atuação previstas na Portaria AGU nº 377, de 25 de agosto de 2011;

II – o crédito foi encaminhado à unidade da Procuradoria-Geral Federal responsável pela inscrição em dívida ativa com prazo para atuação inferior aos operacionais mínimos vigentes no respectivo semestre, divulgados nos termos do § 8º;

III – a prescrição intercorrente foi reconhecida em razão da não localização do devedor ou de bens ou direitos penhoráveis, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, após a adoção das diligências mínimas obrigatórias estabelecidas pela Procuradoria-Geral Federal.

§ 6º Os chefes ou responsáveis pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal poderão delegar a competência de que trata o caput.

§ 7º A Procuradoria Federal, especializada ou não, junto à autarquia ou fundação pública federal deverá instar a entidade para que adote procedimento administrativo que assegure o encaminhamento do crédito à Procuradoria-Geral Federal no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias após a sua constituição definitiva.

§ 8º O responsável pela coordenação da Equipe Nacional de Cobrança – ENAC divulgará, semestralmente, com base nas médias apuradas neste período, os prazos operacionais mínimos para as atividades de inscrição em dívida ativa, protesto extrajudicial e ajuizamento de execução fiscal.

§ 9º O disposto no inciso II do § 5º não se aplica às Procuradorias Federais, especializadas ou não, junto às entidades relacionadas no anexo da Portaria PGF nº 709, de 27 de julho de 2009, salvo se tiver ocorrido a centralização da sua atividade de inscrição em dívida ativa por meio da integração à ENAC.”

17. Há de se destacar que a Agência Nacional do Cinema – ANCINE consta do anexo da Portaria PGF nº 709, de 27 de julho de 2009, o que a enquadra no § 9º art. 2º da Portaria PGF nº 796, de 2010, motivo pelo qual o prazo operacional mínimo para atuação não pode ser aquele definido pela Equipe Nacional de Cobrança – ENAC (inc. II do art. 5º).

18. Por esta razão, a área administrativa do Núcleo de Dívida Ativa da ANCINE, em resposta à Solicitação de Auditoria Interna (SAI) nº 9-E/2017/AUD/CAF (DESPACHO Nº 957-E/2017/PFE/NDA - Processo SEI nº 01416.022703/2017-26), no intuito de informar acerca das medidas adotadas para uma melhor eficiência na atividade de inscrição de créditos no decorrer do tempo, com destaque para as medidas de melhoria de gestão que passaram a ser adotadas, fez uma estimativa da diminuição destes fluxos operacionais mínimos com base na experiência acumulada no período, levando em consideração os dados à disposição do setor :

“5 Prazo Operacional de inscrição antes da adesão ao SAPIENS-DÍVIDA

5.1 As inscrições eram feitas todas de forma manual, com a utilização de planilhas eletrônicas para cadastro e controle de todos os processos, bem como para produção dos cálculos a serem inseridos nos documentos, dada a ausência de sistema informatizado de gestão e gerenciamento de créditos da ANCINE.

5.2 Também eram feitos de forma manual todos os documentos necessários para a formalização da inscrição em dívida e envio postal para Execução Fiscal.

5.3 Portanto, o fluxo processual inicial era composto das fases abaixo:

1 - Recebimento de processos através dos Sistemas CPROD e SIGA;

2 - Cadastramento manual dos processos em planilhas. Tal cadastramento era feito (e continua sendo) de forma bem detalhada, com a inserção das principais informações constantes do processo como: o seu número, nome da empresa, CNPJ ou CPF, natureza do crédito, valor originário, data de vencimento e um campo destinado à inserção de informações diversas a respeito de sua tramitação.

3 - Triagem inicial dos processos aptos à inscrição. Em virtude da escassez de recursos humanos e computacionais deste Núcleo, era feita uma seleção de créditos, dando-se prioridade àqueles débitos de maior valor, utilizando-se o critério determinado e objetivo previsto no Art. 3º da Portaria nº 377/2011 do Advogado-Geral da União:

(...)

*Art. 3º. Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).*

*§ 1º. A autorização prevista no caput não se aplica aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite referido será de R\$ 500,00 (quinhentos reais).*

(...)

4 - Confecção em editor de textos de “Nota Técnica” ou “Relatório para Inscrição em Dívida Ativa”. Em tais documentos, são analisadas a liquidez e certeza do crédito, observando-se detalhadamente a instrução processual, as intimações postais (ou por meio de publicações em Diário Oficial), aspectos referentes à prescrição ou decadência, atestando-se ao final que o mesmo está definitivamente constituído e apto para a inscrição em dívida ativa.

5 - Emissão das memórias de cálculos através de planilhas eletrônicas, referentes a cada crédito, discriminando todos os valores que compõem o valor final: valor originário e multa de ofício e seus correspondentes juros, multa moratória e encargo legal, que pode ser de 10% ou de 20% (cobrança antes da execução fiscal ou após a execução fiscal, respectivamente).

6 - Confecção em editores de texto do “Termo de Inscrição em Dívida Ativa” (TDA) e das correspondentes “Certidões de Inscrição em Dívida Ativa” (CDA), com base nas informações descritas nos documentos dos itens 4 e 5.

7 - Encaminhamento de Ofício, por meio postal com aviso de recebimento, ao endereço fiscal do devedor com cópia da CDA, informando acerca da existência do débito e com o alerta de que se o débito não for pago e nem parcelado está passível de inscrição no CADIN a partir de 75 dias da data desta notificação.

8 - Espera do lapso temporal de inscrição no CADIN e uma última tentativa de cobrança na fase administrativa dos créditos já inscritos em dívida ativa, através de contatos telefônicos ou troca de comunicações por e-mail,

oportunizando-se ao devedor uma tentativa final de regularização de sua situação antes do envio da dívida para cobrança judicial.

9 - E, finalmente, envio das CDA's para a Execução Fiscal. Estes documentos eram entregues pessoalmente na sede da Procuradoria Regional do Rio de Janeiro para que fossem distribuídos posteriormente às diversas sedes da PRF em todo o território nacional, de acordo com o domicílio fiscal do devedor.

10 - Cumpridas todas estas fases, aguarda-se o ajuizamento da Execução Fiscal pelo juízo competente, conforme previsto na Lei nº 6.830/1980.

11 - E, acompanha-se a quitação e/ou parcelamentos das certidões.

5.4 Portanto, com todas estas fases processuais a serem cumpridas, estima-se uma média de 30 meses para que todo este fluxo processual acontecesse.

5.5 No decorrer do tempo, com as medidas de melhoria de gestão que foram sendo adotadas, principalmente a partir do início do ano de 2013, houve uma diminuição neste fluxo operacional, podendo-se estimar que este fluxo anterior foi gradativamente diminuído para um período de até 18 meses.

5.6 De forma gerencial também foram revistos alguns procedimentos e rotinas de modo a tornar mais célere e dinâmico o trabalho desenvolvido.

5.6 Esta diminuição só não foi maior devido ao aumento significativo que se observou no quantitativo de entrada de processos enviados pela SFI, de acordo com informações de tramitação extraídas do Sistema SIGA:

(...)

5.7 Com a adesão ao Sistema SAPIENS podemos dizer que este fluxo processual atualmente (a partir de junho de 2017) é de 2 meses.”

19. O Despacho nº 957-E/2017/PFE/NDA, mencionado anteriormente, foi devidamente aprovado pelo Procurador-Chefe Adjunto, nos termos do Despacho nº 662-E/2017/PFE-ANCINE/PGF/AGU (0648843), motivo pelo qual são adotados os prazos operacionais mínimos estimados pelo Núcleo de Dívida Ativa para efeitos de atendimento da Portaria nº 796/2010, que “disciplina os procedimentos a serem adotados pelos procuradores federais quando da verificação da prescrição de créditos das autarquias e fundações públicas federais”.

20. O primeiro marco temporal apontado acima é o início de 2013. Para delimitar o período, não deixando margem a interpretações, fixa-se em março de 2013 o final do primeiro período.

21. A área administrativa do Núcleo da Dívida Ativa da ANCINE indica que o prazo operacional mínimo necessário para a inscrição dos créditos após junho de 2017 é de (dois) meses.

22. No entanto, este prazo precisa ser compatibilizado com as diretrizes emanadas da legislação sobre o tema.

23. Neste contexto, destaca-se a relevância do Decreto nº 9.194, de 07 de novembro de 2017, ao determinar, em seu art. 7º, que a autarquia encaminhe imediatamente o processo administrativo à Procuradoria-Geral Federal para adoção das providências administrativas e judiciais relativas à cobrança se o prazo para ocorrência da prescrição for **igual ou inferior a cento e oitenta dias**. Segue o dispositivo :

"Art. 7º Constatado o risco de prescrição da pretensão executória antes da adoção das providências previstas no art. 2º, **caracterizado quando houver prazo igual ou inferior a cento e oitenta dias para o exercício dessa pretensão**, o crédito definitivamente constituído será encaminhado imediatamente à Procuradoria-Geral Federal para adoção das providências administrativas e judiciais relativas à cobrança.

§ 1º O encaminhamento para adoção das providências administrativas e judiciais de competência da Procuradoria-Geral Federal para afastar a ocorrência da prescrição não dispensa as autarquias e fundações públicas federais do cumprimento ao disposto no art. 2º.

§ 2º Na hipótese de ocorrer a prescrição do crédito, as autarquias e fundações públicas federais deverão apurar os motivos dessa ocorrência, incluindo as razões do não encaminhamento dos processos administrativos no prazo estabelecido no art. 4º." (grifos não originais)

24. Este é um parâmetro geral, fixado pelo executivo, que considera o prazo operacional de 180 (cento e oitenta) dias, como sendo o mínimo necessário para a inscrição dos créditos, em qualquer hipótese (art. 7º acima transcrito).

25. Portanto, após junho de 2017, o prazo operacional mínimo a ser considerado é este.

26. Há de se salientar que não se trata de simples aplicação retroativa da norma, mas da utilização pela ANCINE de um parâmetro fixado nacionalmente pelo executivo.

27. Ressalta-se, ainda, que a autarquia deve encaminhar à PF-ANCINE os processos administrativos, para fins de cobrança extrajudicial ou judicial, no prazo de quinze dias contados da inclusão do devedor no CADIN (art. 4º do Decreto nº 9.194, de 2017).

28. As informações acima indicam a existência de três períodos distintos, cujos prazos operacionais mínimos necessários para a inscrição dos créditos são : até o março de 2013, 30 (trinta) meses; no período seguinte até junho de 2017, 18 (dezoito) meses; após junho de 2017, 180 (cento e oitenta) dias.



29. Salienta-se a necessidade de elaboração de relatório em cada processo analisado, contento, no mínimo, as seguintes informações : Natureza (Crédito Tributário, Sanção ou restituição ao erário); Valor consolidado; Data da atualização; Data da Ocorrência do fato gerador; Data da notificação; Data da constituição definitiva; Data do envio do processo à Procuradoria pela SFI e Data limite para ajuizamento da execução fiscal.

## 2. DA ANÁLISE REFERENCIAL PROPRIAMENTE DITA

30. A decadência e a prescrição têm em comum a circunstância de ambas operarem à vista da conjugação de dois fatores : o decurso do tempo e a inércia do titular do direito<sup>[1]</sup>; neste caso, a Administração Pública.

31. Em função do lapso temporal observado entre a ocorrência do fato gerador e o lançamento ou entre este e a inscrição do crédito na dívida ativa, a Administração Pública não mais poderá cobrar o que lhe é devido

32. Este lapso temporal pode decorrer de vários fatores : falta de pessoal, estrutura precária, o valor individualmente é pequeno para ser cobrado, etc. Independentemente do motivo que acarretou a decadência ou a prescrição, o crédito estará extinto, não podendo ser cobrado.

### 2.1 DECADÊNCIA

33. A decadência acarreta a perda do direito de a Administração Pública efetuar o lançamento do crédito tributário em razão do decurso do prazo previsto na legislação, causando a extinção do crédito tributário.

34. A doutrina traz os seguintes ensinamentos sobre a decadência<sup>[2]</sup> :

“A decadência é posta como causa extintiva do crédito tributário no art. 156, V, e tem seu conceito delineado no art. 173 (embora este não empregue a palavra “decadência”) : decadência é a perda do direito de “constituir” o crédito tributário (ou seja, de lançar) pelo decurso de certo prazo. Se o lançamento é condição de exigibilidade do crédito tributário, a falta desse ato implica a impossibilidade de o sujeito ativo cobrar o seu crédito. Por isso, dando-se a decadência do direito de o sujeito ativo lançar o tributo, sequer se deverá cogitar da prescrição, que só teria início com o lançamento.

O art. 173, I, dá a regra geral da decadência, ao estabelecer que o prazo de extinção do direito de lançar é de cinco anos, contados do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado. Dessa forma, qualquer lançamento realizável dentro de certo exercício (e que não seja efetivamente implementado nesse exercício) poderá ser efetuado em cinco anos após o próprio exercício em que se iniciou a possibilidade jurídica de realiza-lo.”

35. A decadência fulmina o direito de lançar o crédito tributário, o que inviabiliza a própria existência do mesmo.

36. Na CONDECINE, o crédito devido pode ser constituído em duas situações diferentes.

37. Na primeira, o contribuinte não efetua o pagamento. Neste caso, o prazo para a constituição definitiva é de 5 (cinco) anos, devendo ser contado a partir do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido realizado (após a ocorrência do fato gerador - art. 173, inc. I, do CTN).

38. Na segunda hipótese, o pagamento realizado pelo contribuinte é menor que o devido, acarretando a necessidade do lançamento de ofício da diferença apurada. Este lançamento pode ser efetuado até 5 (cinco) anos contados da ocorrência do fato gerador, nos termos do § 4º do art. 150 :

"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.

(...)

§ 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."

### 2.2 PRESCRIÇÃO

39. Após a constituição definitiva, inicia-se nova contagem do prazo, com o objetivo de se verificar a ocorrência da prescrição (art. 174 do CTN).

40. Este prazo é fixado em cinco anos, cujo transcurso, impede a cobrança do crédito, tendo em vista a sua extinção, conforme preceituado no art. 156, inc. V, do CTN.

41. A seguir, os dispositivos do Código Tributário Nacional que regem a matéria aqui tratada:

“Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

(...)

V - a prescrição e a decadência;

(...)”

“Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;

II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.

Parágrafo único. O direito a que se refere este artigo extingue-se definitivamente com o decurso do prazo nele previsto, contado da data em que tenha sido iniciada a constituição do crédito tributário pela notificação, ao sujeito passivo, de qualquer medida preparatória indispensável ao lançamento.

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.”

42. Em **matéria sancionatória, o prazo prescricional também é de cinco anos**, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999 :

“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)”

43. Da interpretação da norma acima transcrita é possível a ocorrência da prescrição da ação punitiva do Estado em duas situações.

44. A primeira (prescrição da pretensão punitiva propriamente dita), decorrente do *caput* do artigo 1º, indica o prazo de 05 (cinco) anos para que a Administração inicie o procedimento para aplicação da sanção ao infrator, mediante a lavratura do competente auto infracional, e o julgue, aplicando-lhe a sanção atribuída no formulário do auto de infração, tornando concreto o *jus puniendi*, contados da data da prática do ato, ou, sendo este continuado, da data de sua cessação do ilícito.

45. A segunda situação (prescrição da pretensão punitiva intercorrente) que pode afigurar a perda do direito de punir da Administração advém da paralisação da tramitação processual superior a 3 (três) anos, período em que não há qualquer despacho ou decisão, hipótese em que a lei determina o arquivamento do respectivo procedimento, de ofício ou mediante a provocação da parte interessada (§ 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999).

46. São causas de interrupção do prazo prescricional da pretensão punitiva propriamente dita (artigo 2º da Lei nº 9.873, de 1998): a) notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; b) qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; c) decisão condenatória recorrível e d) qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

47. Quanto à prescrição intercorrente, que visa punir a inércia da Administração, não havendo enumeração de marcos interruptivos no texto legal, todo e qualquer ato de movimentação processual, com vistas à sua conclusão, obsta o curso da prescrição.

48. Há de se destacar a ausência de previsão da prescrição intercorrente em matéria tributária durante a fase administrativa (vide art. 5º da Lei nº 9.873, de 1999<sup>[3]</sup>).

49. O § 4º do artigo 40 da Lei nº 6.830, de 1980<sup>[4]</sup>, com a redação dada pela Lei nº 11.051, de 2004, prevê a possibilidade da prescrição intercorrente caso a execução fiscal permaneça paralisada por mais de 5 (cinco) anos.

50. No entanto, tal regra não se aplica ao processo administrativo tributário.

51. Ressalta-se que foi questionada a constitucionalidade do referido dispositivo, sendo que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 636.562 – SC), tendo em vista a existência de reserva de lei complementar para dispor sobre prescrição e decadência em matéria tributária e sobre responsabilidade tributária.

52. Estas prescrições ocorrem antes da constituição definitiva do crédito não tributário, pois, ocorrido este fato, a Administração tem 5 (cinco) anos para promover a ação de execução (art.1º-A da Lei nº 9.873, de 1999).

53. Quando o crédito é relativo a ressarcimento ao erário em função de condenação em tomada de contas, não há posicionamento definitivo acerca do tema.

54. O Supremo Tribunal Federal reconheceu que a prescrição de ação de ressarcimento com base em decisão de tribunal de contas é tema de repercussão geral (RE 636.886 / AL). Até o momento não houve manifestação definitiva da Suprema Corte.

55. Assim, prevalece o entendimento no sentido da imprescritibilidade dos créditos dessa natureza, até que o STF manifeste-se sobre o assunto.

### 3. JUSTIFICATIVAS PARA A PRESCRIÇÃO

56. A prescrição pode ocorrer por diversos motivos, que são minudenciados a seguir.

#### 3.1 Ausência de inscrição em função do valor

57. As hipóteses mais comuns em que se constata a ocorrência da prescrição estão relacionadas ao valor, uma vez que existe orientação no sentido de não efetuar a inscrição em dívida ativa de créditos tributários ou não tributários até determinado montante.

58. É o que se depreende do art. 3º da Portaria AGU nº 377, de 2011 :

“Art. 3º. Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

§ 1º. A autorização prevista no *caput* não se aplica aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite referido será de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

§ 2º. A exceção prevista no § 1º somente se aplicará enquanto a Procuradoria-Geral Federal não tiver concluído a implantação de outros procedimentos e diligências extrajudiciais destinados à cobrança e recuperação do crédito, nos termos de regulamentação própria.

§ 3º. Não deverão ser ajuizadas execuções fiscais para cobrança de créditos abaixo dos limites previstos no *caput* e, enquanto aplicável, no § 1º.

§ 4º. Para fins de cálculo dos limites estabelecidos no *caput* e no § 1º, incluem-se os valores devidos a título de encargos legais.

§ 5º. O disposto neste artigo não se aplica à representação da União delegada à Procuradoria-Geral Federal nos termos do inciso II do § 3º do art. 16 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, caso em que será observado o disposto em ato próprio do Ministro da Fazenda.” (original sem grifos)

59. Conforme se observa da norma transcrita, a AGU orienta a não realizar a inscrição em dívida ativa de créditos tributários cujo montante relativo a um mesmo devedor seja inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), incluindo-se os valores devidos a título de encargos legais.

60. Em relação aos créditos não tributários, o limite é de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

61. O art. 9º do Decreto nº 9.194, de 2017, determina o cancelamento dos créditos inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal, quando o valor consolidado remanescente for igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

62. Em razão da orientação no sentido da não inscrição em dívida ativa dos créditos inferiores aos limites indicados anteriormente, os mesmos podem ser alcançados pela prescrição.

#### 3.2 Falecimento do devedor após a sua inscrição na dívida ativa, mas antes do ajuizamento da execução fiscal

63. Há situações em que a Administração constata que o falecimento do devedor ocorreu após a sua inscrição na dívida ativa, mas antes da citação na execução fiscal.

64. É importante destacar que a inscrição foi devidamente formalizada, mas não pode ser aproveitada por acontecimento alheio à vontade da Administração.

65. Neste caso, é necessário realizar nova inscrição na Dívida Ativa em nome do espólio, pois o judiciário não admite a alteração do polo passivo, uma vez que o redirecionamento da Execução Fiscal, contra o espólio, somente pode ser levado a efeito quando o falecimento do contribuinte se der após sua citação nos autos da Execução Fiscal, não sendo admitido quando o óbito do devedor ocorrer em momento anterior ao ajuizamento da Execução Fiscal (STJ, AgInt no AREsp 1.007.347).

66. A jurisprudência é pacífica a esse respeito, conforme se observa dos julgados a seguir :

"TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. DISSOLUÇÃO IRREGULAR. REDIRECIONAMENTO. ESPÓLIO. AUSÊNCIA. OMISSÃO, ART. 535, II, DO CPC. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

(...)

3. Depreende-se da análise dos trechos do acórdão supra transcritos que existiu a dissolução irregular da empresa recorrida, conforme atestada pela certidão emitida pelo oficial de justiça em 13.2.2014. Dessa forma, cabe redirecionamento da Ação de Execução Fiscal contra os sócios administradores da empresa.

4. Contudo, na hipótese sub judice, a pretensão de substituição do sujeito passivo da obrigação tributária não encontra amparo na jurisprudência do STJ, que se firmou no sentido de que "a Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução" (Súmula 392/STJ).

5. Vale destacar que o redirecionamento da execução contra o espólio só é admitido quando o falecimento do contribuinte ocorrer depois de ele ter sido devidamente citado nos autos da execução fiscal, o que não é o caso dos autos, já que o devedor apontado faleceu antes mesmo da constituição do crédito tributário.

6. Assim, se ajuizada execução fiscal contra devedor já falecido, mostra-se ausente uma das condições da ação, qual seja, a legitimidade passiva. Dessa forma, não há falar em substituição da Certidão de Dívida Ativa, haja vista a carência de ação que implica a extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI, do Código de Processo Civil. O redirecionamento pressupõe que o ajuizamento tenha sido feito corretamente.

7. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido." (original sem grifos, STJ, REsp 1671855, Segunda Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 12/09/2017)

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. AJUIZAMENTO POSTERIOR À DATA DO ÓBITO DO CONTRIBUINTE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RECONHECIMENTO. SUBSTITUIÇÃO DA CDA. REDIRECIONAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. EXTINÇÃO DO FEITO. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão publicada em 07/11/2016, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.

II. Apresenta-se incabível a pretensão do ente exequente de proceder à substituição da Certidão da Dívida Ativa ou ao redirecionamento da Execução Fiscal, proposta em face de contribuinte falecido. Inteligência da Súmula 392/STJ: "A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução".

III. A circunstância de o falecimento do contribuinte ser superveniente à ocorrência do fato gerador não autoriza, por si só, o ajuizamento da Execução Fiscal em face do de cujus. Com efeito, o redirecionamento do feito executivo pressupõe regularidade no estabelecimento da relação processual, o que não se mostra viável, na hipótese de propositura de ação em face de pessoa falecida. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 772.042/MG, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Federal Convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/02/2016; STJ, AgRg no AREsp 731.447/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/08/2015; STJ, AgRg no AgRg no REsp 1.501.230/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 10/06/2015; STJ, AgRg no REsp 1.455.518/SC, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/03/2015.

IV. Agravo interno improvido." (STJ, AgInt no AREsp 1.007.347 / PR, Segunda Turma, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJe 10/05/2017)

67. Portanto, constatado o falecimento do devedor após a sua inscrição na dívida ativa, mas antes da sua citação na execução fiscal, é necessário proceder a uma nova inscrição, desta vez, em nome do espólio.

68. Este procedimento somente pode ser realizado se ainda não decorrido o prazo prescricional, caso contrário, estará configurada a prescrição, nada mais podendo ser feito pela Administração.

### 3.3 O processo foi encaminhado com prazo operacional inferior ao mínimo estabelecido

69. Muitas vezes a prescrição ocorre em razão de o processo ter sido encaminhado para o Núcleo da Dívida Ativa quando o prazo para a inscrição era inferior ao prazo operacional mínimo necessário.

70. Conforme explanado, constata-se a existência de três períodos distintos, com os seguintes prazos operacionais mínimos necessários para a inscrição dos créditos: até o março de 2013, 30 (trinta) meses; no período seguinte até junho de 2017, 18 (dezoito) meses; a partir dessa data, 180 (cento e oitenta) dias.

## 4. HIPÓTESES DE DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO

71. A seguir são examinadas todas as hipóteses de decadência e prescrição, para o adequado enquadramento no caso concreto analisado.

72. A análise é feita de forma sintética, tendo em vista que o tema já foi tratado de forma aprofundada no capítulo 2.

#### **4.1 Decadência – Ausência de pagamento**

73. Conforme já explicitado, decadência é a perda do direito de “constituir” o crédito tributário (ou seja, de efetuar o lançamento) pelo decurso de certo prazo.

74. Não havendo pagamento do crédito tributário, o prazo para a constituição definitiva é de 5 (cinco) anos, devendo ser contado a partir do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido realizado (após a ocorrência do fato gerador).

75. Decorrido este prazo, o lançamento não pode mais ser realizado, devendo ser reconhecida a decadência, com a consequente extinção do crédito tributário.

#### **4.2 Decadência – Pagamento menor que o devido**

76. No caso de o contribuinte pagar um valor menor que o devido, há a necessidade de a autoridade competente realizar o lançamento de ofício da diferença apurada.

77. Este lançamento pode ser efetuado até 5 (cinco) anos contados da data da ocorrência do fato gerador.

78. Transcorrido o prazo, igualmente ocorre a decadência.

#### **4.3 Prescrição da pretensão punitiva propriamente**

79. O regulado que comete uma infração está sujeito às sanções previstas na legislação do audiovisual.

80. Ocorrida a infração, a ANCINE tem 5 (cinco) anos para iniciar o procedimento para apuração da infração (art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873, de 1999).

81. Se a infração é continuada, a contagem do prazo inicia apenas com a cessação da irregularidade.

82. Há de se lembrar que o prazo prescricional da pretensão punitiva é interrompido, segundo o artigo 2º da Lei nº 9.873, de 1999, com a prática dos seguintes atos :

- a) notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
- b) qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
- c) decisão condenatória recorrível; e
- d) qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

83. Transcorrido o prazo mencionado, sem a ocorrência de uma das hipóteses de interrupção, ocorre a prescrição da pretensão punitiva.

#### **4.4 Prescrição Intercorrente em procedimento sancionador**

84. A prescrição Intercorrente ocorre na hipótese de o processo sancionador permanecer paralisado por mais de 3 (três) anos, ininterruptamente (§ 1º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999).

#### **4.5 Prescrição do crédito não tributário (decorrente de multa)**

85. Conforme explanado, a ANCINE deve lavrar o auto infracional, imputando a sanção ao regulado e promover o regular procedimento com o objetivo de constituir o crédito.

86. Após a constituição definitiva do crédito não tributário, a Administração tem 5 (cinco) anos para realizar a sua cobrança (art.1º-A da Lei nº 9.873, de 1999).

87. Decorrido este prazo, ocorre a prescrição.

#### **4.6 A prescrição ocorreu na Superintendência de Fiscalização**

88. O Processo foi encaminhado à Procuradoria depois de 5 (cinco) anos da constituição definitiva do crédito. Neste caso, não há nada a fazer, tendo em vista que o crédito encontra-se prescrito.

**4.7 Falecimento do devedor após a sua inscrição na dívida ativa, mas antes do ajuizamento da execução fiscal**

89. Se é constatado o falecimento do devedor após a inscrição na dívida ativa, mas antes da sua citação na execução fiscal, é necessário gerar nova CDA, desta vez, em nome do espólio.

90. Transcorrido o prazo prescricional, a nova inscrição não pode ser realizada, devendo ser reconhecida a prescrição.

**4.8 Crédito tributário inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**

91. O *caput* do art. 3º da Portaria AGU nº 377, de 2011, dispensa a inscrição de créditos tributários inferiores a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

**4.9 Crédito não tributário (multa) inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais)**

92. Conforme explanado, a ANCINE deve lavrar o auto infracional, imputando a sanção ao regulado e promover o regular procedimento com o objetivo de constituir o crédito.

93. Após a constituição definitiva do crédito não tributário, a Administração tem 5 (cinco) anos para realizar a sua cobrança.

94. Decorrido este prazo, ocorre a prescrição.

95. Ocorre que o inc. I do art. 3º da Portaria AGU nº 377, de 2011, dispensa a inscrição de créditos não tributários (multas) inferiores a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

**4.10 Processos com créditos tributários ou não tributários encaminhados ao Núcleo da Dívida Ativa até março de 2013**

96. Os processos encaminhados ao Núcleo da Dívida Ativa até março de 2013 requeriam um prazo de, pelo menos, 30 (trinta) meses para inscrição dos créditos.

97. Os processos com prazo menor que este para ocorrer a prescrição estavam suscetíveis a esta situação.

**4.11 Processos com créditos tributários ou não tributários encaminhados ao Núcleo da Dívida Ativa até junho de 2017**

98. Os processos encaminhados ao Núcleo da Dívida Ativa até junho de 2017 requeriam um prazo de, pelo menos, 18 (dezoito) meses para inscrição dos créditos.

99. Os processos encaminhados com prazo menor que este para ocorrer a prescrição estavam suscetíveis a esta situação.

**4.12 Processos com créditos tributários ou não tributários encaminhados ao Núcleo da Dívida Ativa após junho de 2017**

100. Os processos encaminhados ao Núcleo da Dívida Ativa após junho de 2017 requeriam um prazo de, pelo menos, 180 (cento e oitenta) dias para inscrição dos créditos.

101. Os processos encaminhados com prazo menor que este para ocorrer a prescrição estavam suscetíveis a esta situação.

**5. CONCLUSÃO**

102. Salienta-se mais uma vez a necessidade de elaboração de relatório em cada processo analisado, contento, no mínimo, as seguintes informações : Natureza (Crédito Tributário, Sanção ou restituição ao erário); Valor consolidado; Data da atualização; Data da Ocorrência do fato gerador; Data da notificação; Data da constituição definitiva; Data do envio do processo à Procuradoria pela SFI e Data limite para ajuizamento da execução fiscal.

103. No mencionado relatório é necessário indicar o item (4.1 a 4.12) em que o caso analisado se enquadra, devendo o item menor prevalecer sobre o maior, sempre que possível.

104. No caso do reconhecimento da decadência ou prescrição, os créditos são extintos nos termos do inc. V do art. 156 do Código Tributário Nacional, motivo pelo qual há a necessidade do envio do processo à Superintendência de Fiscalização para o cancelamento da inscrição do contribuinte no CADIN, bem como em outros cadastros eventualmente inscritos (SIAFI, ANCINE, etc).

105. Se houver algum questionamento ou dúvida jurídica é que será necessário o envio do processo a esta PF-ANCINE.

106. **Diante do exposto**, sob aspectos estritamente jurídicos, recomenda-se a adoção desta manifestação referencial nas análises para inscrição em dívida ativa dos créditos tributários e não tributários, nas hipóteses de ocorrência de prescrição ou decadência.

Rio de Janeiro, 08 de junho de 2018.

GILMAR LUÍS TALON  
PROCURADOR-CHEFE ADJUNTO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01580026689201223 e da chave de acesso 644b8d8a

#### Notas

1. <sup>^</sup> *AMARO, Luciano. "Direito Tributário Brasileiro", ed. Saraiva, 1. 9ª ed., pág. 384*
2. <sup>^</sup> *Idem, pág. 193.*
3. <sup>^</sup> *"Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária."*
4. <sup>^</sup> *"Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição." (...) "§ 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)."*

---

Documento assinado eletronicamente por GILMAR LUIS TALON, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 140199067 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GILMAR LUIS TALON. Data e Hora: 08-06-2018 15:37. Número de Série: 169052. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---