



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. 00005/2018/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU

NUP: 01580.002080/2012-69

INTERESSADO: MAKRO & SOM LTDA

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL. PRESCRIÇÃO. HIPÓTESE NÃO ABARCADA NO PARECER REFERENCIAL Nº 00004/2018/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU.

I- Parecer Referencial. Orientação Normativa AGU nº. 55/2014. II- Dispensa do encaminhamento sistêmico de processos para análise jurídica individualizada. III- Elementos referenciais a serem observados pela área técnica. 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 prescrição em relação aos créditos tributários e não tributários.

2. Há um número considerável de processos cujos créditos estão prescritos, o que impede o prosseguimento do procedimento de inscrição dos mesmos em dívida ativa (art. 2º da Portaria PGF nº 796, de 2010, com a redação dada pela Portaria PGF nº 569, de 2017).

3. Após análise do processo pela área técnica, não se vislumbra a necessidade da atuação dos Procuradores para confirmar a configuração da prescrição 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 (Portaria PF-ANCINE nº 01, de 15 de abril de 2015).

6. Durante o procedimento, é possível a constatação de créditos prescritos.

7. Nesta hipótese, o crédito estará extinto (art. 156, inc. V, do CTN), sendo desnecessária a realização de qualquer outro procedimento, além do reconhecimento dessa situação (art. 2º da Portaria PGF nº 796, de 2010, com a redação dada pela Portaria PGF nº 569, de 2017).

8. Ressalta-se que aqui é tratada a hipótese que não se enquadra em nenhuma das situações previstas no Parecer Referencial nº 00004/2018/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU, por ser o valor do crédito superior àquele definido no art. 3º da Portaria AGU nº 377, de 2011^[1], bem como o prazo operacional para sua inscrição em dívida ativa é superior ao mínimo estabelecido.

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

10. 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)

11. 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.

12. Mais recentemente, o Exmo. Procurador-Geral Federal fez publicar a Portaria nº 262, de 05 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.

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

14. 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.

15. 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.

16. 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)

17. 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.

(...)”

18. Depreende-se do dispositivo transcrito que, reconhecida a prescrição de um crédito tributário ou não-tributário, o mesmo estará extinto (art. 156, inc. V, do CTN), sendo desnecessária a realização de qualquer outro procedimento, além do reconhecimento dessa situação.

19. Salieta-se a necessidade de elaboração de relatório em cada processo analisado, contendo, 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

20. A ocorrência da prescrição decorre da conjugação de dois fatores : o decurso do tempo e a inércia do titular do direito^[2]; neste caso, a Administração Pública.

21. Em função do lapso temporal observado entre a ocorrência da constituição definitiva do crédito e a sua inscrição na dívida ativa, a Administração Pública não mais poderá cobrar o que lhe é devido

22. 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 prescrição, o crédito estará extinto, não podendo ser cobrado.

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

24. 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.

25. 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.”

26. 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)”

27. A ocorrência da prescrição da ação punitiva do Estado não é tratada aqui, pois foge ao escopo da presente análise.

28. Importa apenas o procedimento a ser adotado após a constituição definitiva do crédito tributário ou não tributário, pois, neste caso, a Administração tem 5 (cinco) anos para promover a ação de execução.

29. Decorrido este prazo, ocorre a prescrição.

30. **JUSTIFICATIVAS PARA A PRESCRIÇÃO**

31. A hipótese sob análise decorre de diversos fatores, em especial, da falta de pessoal, da estrutura precária do setor responsável pela dívida ativa na ANCINE, da ausência de um sistema informatizado que permita o adequado acompanhamento dos processos remetidos para inscrição em dívida ativa.

32. Na Nota Técnica nº 1-E/2018/PFE/NDA (0865305), devidamente aprovada pelo Procurador-Chefe Adjunto, nos termos do Despacho nº 5-E/2018/PFE-NDA-ANCINE/PGF/AGU (0872519), a área administrativa do Núcleo de Dívida Ativa da ANCINE apresenta as seguintes justificativas para a ocorrência da prescrição :

“5.1. Da Análise Preliminar

5.1.1. Abaixo estão descritas algumas situações fáticas e explicações diversas sobre as condições e as circunstâncias enfrentadas por este NDA, no decorrer de sua existência.

5.1.2. Estes argumentos podem justificar o motivo pelo qual o presente Processo, e outros, que também não foram inscritos em dívida ativa em tempo hábil.

5.2. Âmbito de atuação

5.2.1 Inicialmente, cabe esclarecer o universo de processos que são analisados atualmente por este Núcleo de Dívida Ativa (NDA):

a) Créditos Tributários - as espécies de CONDECINE (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional);

Créditos não Tributários - multas aplicadas pelo descumprimento da legislação cinematográfica e audiovisual;

b) Créditos não Tributários - multas aplicadas pelo descumprimento de contratos administrativos; e

c) Reposição ao Erário - valores ressarcidos em virtude da reprovação, total ou parcial, de prestações de contas pela utilização de recursos públicos.

5.3. Da ausência de um sistema Informatizado

5.3.1 A falta de um sistema informatizado de acompanhamento e controle processual impossibilita que o gestor da área tenha uma visão completa de todos os processos que se encontram pendentes de apreciação em seu Setor.

5.3.2. Houve uma tentativa de desenvolvimento de um Sistema específico para a realização de todas as atividades pertinentes ao NDA por parte da Gerência de Tecnologia da Informação (GTI), porém, o mesmo não foi concluído.

5.3.3. Por isso, todas as inscrições e controles existentes eram feitas de forma manual, com a utilização de planilhas eletrônicas, que funcionavam como verdadeiros bancos de dados na prática.

5.3.4. Tais planilhas também eram utilizadas para a produção dos cálculos a serem inseridos nos documentos, dada a ausência de sistema informatizado de gestão e gerenciamento de créditos da ANCINE.

5.3.5. Porém, a despeito de todo o controle implementado, ainda eram necessárias planilhas diferentes para o controle de informações diferentes, estando todas essas informações pulverizadas devido à amplitude de assuntos tratados e às diferentes fases processuais.

5.3.6. Esta situação começou a melhorar com a implantação do Sistema SAPIENS – “Sistema AGU de Inteligência Jurídica” que é o sistema de processo administrativo eletrônico adotado pela Advocacia-Geral da União (AGU), com recursos de apoio à produção de conteúdo jurídico e de controle de prazos e fluxos administrativos.

5.3.7. O SAPIENS conta com outros módulos auxiliares, visando o atendimento de necessidades especializadas de diversas áreas de atuação.

5.3.8. Dentre estes, destaca-se o “SAPIES-DÍVIDA”, que é o módulo administrativo que possui avançados recursos de apoio à produção de conteúdo especializado na comunicação, gerenciamento e transição do fluxo de cobranças de débitos inscritos em Dívida Ativa, proporcionando mais agilidade na recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais, que começou a ser utilizado somente **a partir de maio de 2016**.

5.3.9. Há que se destacar, também, a atitude pró-ativa da PF-ANCINE que se prontificou para participar do projeto-piloto de implantação do Sistema SAPIENS – Módulo Dívida, tendo sido uma das duas primeiras autarquias federais a fazer a utilização efetiva do Sistema para cadastramento de créditos e a respectiva cobrança.

5.3.10. A adesão ao Sistema eliminou a confecção manual de diversos documentos, bem como suprimiu fases processuais às quais este Núcleo estava obrigado a antes cumprir, por não possuir um eficiente e eficaz sistema de gerenciamento.

5.3.11. Conforme demonstrado no Despacho nº 957-E/2017/PFE/NDA (DOC SEI 0625969 - Processo nº 01416.022703/2017-26), a adesão ao Sistema SAPIENS mudou completamente o parâmetro de comparação da capacidade instalada deste Núcleo no desempenho de suas atribuições e cumprimento de suas responsabilidades.

5.3.12. As suas ferramentas de inteligência permitem, de forma totalmente digital, a eliminação de diversas tarefas manuais com a produção automática de diversos documentos, destacando-se:

- a) Check-list de inscrição;
- b) Termos de inscrição e suas correspondentes certidões;
- c) Memórias de cálculo;
- d) Cobranças de Dívida Ativa judiciais e extrajudiciais, via protesto;
- e) Documentos padronizados de cobranças; e
- f) Geração de Guias de Recolhimento da União (GRU); e
- g) Acompanhamento de pagamentos e parcelamentos.

5.4. Da solicitação de contrato de apoio.

5.4.1. Para incrementar e aperfeiçoar mais ainda as atividades desempenhadas por este Núcleo, houve a abertura do Processo nº 01416.004158/2017-96, com vistas à contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de organização, coleta e registro de informações para o suporte às atividades relacionadas à adequada gestão e cobrança dos créditos desta ANCINE.

5.4.2. Com esta contratação seriam desenvolvidos trabalhos auxiliares, de natureza acessória e comum, com vistas a tratar o passivo existente de créditos fiscais da ANCINE.

5.4.3. O início dos trâmites processuais para a futura formalização deste Contrato, foi feita em 04/02/2017.

5.4.4. Porém, esta contratação não pode ser realizada em razão de contenção de despesas, com o conseqüente arquivamento do Processo, vide DOC SEI 0736531.

5.5. Do quadro de servidores do NDA.

5.5.1. Analisando a amplitude das diversas atividades, descritas abaixo de forma resumida,

desempenhadas pelo NDA no decorrer deste período, conclui-se que um quadro efetivo de 4 (quatro) servidores mostra-se bem reduzido, frente a todas as atividades que rotineiramente e diariamente devem ser desempenhadas:

- a) Análise de assuntos bem diversificados, que envolvem: Créditos Tributários (CONDECINE), Créditos Não-Tributários (multas aplicadas pelo descumprimento da legislação cinematográfica e audiovisual), multas diversas (exemplo, descumprimento de contratos administrativos), prestação de contas não aprovadas (oriundos da Superintendência de Fomento);
- b) Consolidação quanto à utilização plena do Sistema SAPIENS;
- c) Confeção, ainda de forma manual, de planilhas de cálculos atualizadas de processos já enviados para execução fiscal antes da implantação do SAPIENS, com vistas a ajuizamento de execução fiscal;
- d) Atendimento ao público externo, seja por meio de ligações telefônicas, por e-mail ou presencialmente;
- e) Interação com os demais setores da ANCINE, principalmente quanto à solicitação de informações junto à Superintendências de Fiscalização;
- f) Consultas e/ou operacionalização dos Sistemas SAPIENS, SIGA, SEI, SAD, SISGRU, SIAFI;
- g) Controle quanto a inclusões, suspensões e exclusões de inscrição de empresas no CADIN;
- h) Controle mensal de 65 (sessenta e cinco) parcelamentos de empresas diferentes, abrangendo atividades de confecção manual de planilhas, consultas individualizadas quanto aos pagamentos e emissão de novas Guias;
- i) Inscrição manual de processos tributários e não-tributários (antes da implantação do Sistema SAPIENS – maio de 2016);
- j) Inscrição manual de processos referentes à Reposição ao Erário e Rescisão de Parcelamento – atualmente;
- k) Fornecimento de informações diversas a todas as Procuradorias (centenas) espalhadas pelo Brasil;
- l) Controle dos demais pagamentos realizados à vista, seja pelo Sistema SAPIENS quanto pelo SISGRU.

5.5.2. Atualmente, existem aproximadamente 10.000 (dez mil) processos sob controle do NDA, o que exige a análise individualizada e minuciosa de cada um, tendo em vista que demandam providências diversas, dependendo da situação (cadastramento, parcelamento, baixa, pagamento ou análise quanto à prescrição, etc.), e podem conter créditos de natureza distinta.

5.5.3. As atividades hoje desempenhadas pelos servidores existentes, exigem dedicação em grande parte do horário de trabalho na ANCINE, o que dificulta a dedicação ao passivo existente, uma vez que priorizam a realização de atividades urgentes, que exigem pronto atendimento. Portanto, qualquer diminuição nesta força de trabalho impacta de forma drástica toda a organização existente no setor, ante a experiência acumulada e a especificidade do trabalho realizado.

5.5.4. Somente após o concurso realizado no ano de 2012, é que houve um aumento da força de trabalho do NDA com a chegada de novos servidores, porém, já insuficiente desde aquela época, devido ao passivo de processos já existentes.

5.5.5. Porém, há que se destacar, que durante a última posse/exercício de servidores concursados, ocorrida durante o exercício de 2014, este Núcleo não foi contemplado na distribuição desta nova força de trabalho.

5.5.6. E m 21/03/2018, foi encaminhado o Memorando nº 07/2018/PFE-ANCINE/PGF/AGU

à Secretaria de Gestão Interna, solicitando a designação de mais 2 (dois) servidores e de mais 1 (um) estagiário, que se somariam ao efetivo hoje existente.

5.5.7. O atendimento por parte da SGI a este pedido, elevaria o quadro efetivo para 6 (seis) servidores, o que supriria, momentaneamente, as necessidades existentes no setor, visando a evitar novas ocorrências de prescrição de créditos tributários e não tributários.

5.5.8. Ressalta-se que esta demanda não foi atendida até o momento, pois o quantitativo de servidores/estagiários permanece o mesmo.

5.6. Da vigência da Lei nº 12.485/2011

5.6.1. Esta Lei trouxe uma nova hipótese de incidência da CONDECINE, que passou a ter como seus sujeitos passivos, também, as empresas que atuam no mercado de prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais.

5.6.2. Em consequência, houve um crescimento expressivo na abertura de processos administrativos fiscais referentes a esta nova hipótese de incidência.

5.6.3. Tais processos começaram a ser abertos para a cobrança dos fatos geradores ocorridos a partir do exercício de 2012, seguindo os trâmites processuais previstos na Instrução Normativa nº 60 até o seu posterior envio para a inscrição em dívida ativa, aumentando, desta forma, ainda mais a carga de trabalho destinada a este Núcleo, sobretudo em virtude da possibilidade de entrada dos municípios no rol de sujeitos passivos da CONDECINE.

5.6.4. Sendo assim, reafirmo que o aumento da carga de trabalho, advinda da entrada de mais processos, com mais créditos a serem inscritos em dívida ativa, não foi acompanhada por um incremento proporcional de recursos humanos disponíveis para o tratamento destas demandas em seu momento oportuno.

5.7. Da digitalização de processos

5.7.1. Esclareço que, em se tratando de processos em curso na Agência e, visando a sua continuidade na forma eletrônica com o uso do SEI, o Núcleo de Dívida Ativa encaminhou, para equipe de digitalização da Coordenação de Documentação em Acervo (GAD/CDA), 7.914 processos (7.966 volumes) no período compreendido entre 23/06/2016 a 10/02/2017.

5.7.2. Esse quantitativo é deveras expressivo, sendo esta marca ultrapassada somente pela Coordenação de Registro e Classificação de Agentes Econômicos (SRE/CRE), onde foram digitalizados em torno de 18.000 processos, referentes a todos os Agentes Econômicos em atividade até a entrada em funcionamento do SEI, quando o processo passou a ser eletrônico.

5.7.3. Este total é ainda muito superior ao montante enviado pela SFO, com o quantitativo de todas as suas Coordenações, que somou 4.452 processos, ficando em terceiro lugar.

5.8. Das medidas adotadas para uma melhor eficiência na atividade de inscrição de créditos.

5.8.1. Desde o início de funcionamento do NDA, foram sendo adotadas paulatinamente diversas medidas de melhoria de gestão, principalmente com relação à diminuição do fluxo operacional, de forma a deixar os procedimentos e rotinas mais céleres e dinâmicos.

5.8.2. É importante frisar que, mesmo com todas as melhorias que foram sendo implantadas

no decorrer do tempo, estas foram capazes apenas de minimizar as ocorrências de prescrição, porém, não sendo suficientes para afastá-las por completo.

5.8.3. O envio dos processos para o ajuizamento das respectivas Execuções Fiscais começou a ser feito a partir do exercício de 2012.

5.8.4. Até fevereiro de 2014, o NDA funcionava em andares e setores diferentes, pois a “cobrança da dívida ativa” funcionava de maneira separada, o que dificultava a tempestividade e o aumento de produtividade.

5.8.5. A SFI, por sugestão desta Procuradoria, passou a reunir em um mesmo processo, créditos de um mesmo devedor, desde que de mesma natureza e com prazo de vencimento equivalentes, pois inicialmente para cada crédito existente, eram abertos processos diferentes.

5.8.6. Houve a transferência de responsabilidade quanto à inscrição de devedores no CADIN para a SFI, após a constituição definitiva dos créditos, levando-se em consideração os prazos previstos na Lei nº 10.522/2002, diminuindo, desta forma, o tempo de tramitação até que o mesmo pudesse ser enviado para a cobrança judicial, minimizando a ocorrência dos eventos de prescrição.

5.8.7. Porém, todas estas melhorias implementadas ainda não permitiram o tratamento de todo o passivo de processos existentes, devido ao aumento significativo que se observou no quantitativo de entrada de processos. Podemos exemplificar esta situação com as informações de tramitação abaixo extraídas do Sistema SIGA:

- a) 2013 - 820
- b) 2014 - 2200
- c) 2015 – 1970
- d) 2016 - 1264

5.9. Alteração da Instrução Normativa ANCINE nº 60.

5.9.1. Esta alteração, proposta formalmente pela Superintendência de Fiscalização, a partir de recomendações feitas pela PF-ANCINE, pretende uma maior eficiência e economicidade da atuação administrativa, visando uma maior racionalização do procedimento fiscal.

5.9.2. Na sistemática anterior, o processo deveria percorrer um caminho maior antes de seu envio para inscrição em Dívida Ativa, isto porque, uma vez constatando o não pagamento da CONDECINE, era feito o lançamento do crédito, e em seguida, o contribuinte era notificado para pagamento ou impugnação. Não ocorrendo este pagamento ou apresentada impugnação, este era declarado revel. E após esta segunda cientificação, ainda lhe era facultada a apresentação de Recurso para a Diretoria Colegiada.

5.9.3. Somente após o fim do prazo de apresentação do recurso é que se considerava o crédito constituído definitivamente, o que prolongava em excesso o período considerado para constituição definitiva do crédito.

5.9.4. A Instrução Normativa IN nº 139/17, que modificou estes dispositivos da IN 60/07, alterou e consolidou um novo marco temporal, em que se considera como a constituição definitiva do crédito tributário, os 30 dias após a ciência do lançamento do crédito, findo o qual, não havendo pagamento ou impugnação, o contribuinte seria declarado revel e o crédito estaria constituído definitivamente, não sendo esta decisão mais passível de recurso.

5.9.5. Tais mudanças entraram em vigor em 12/12/2017, com a publicação da IN 139/2017 no

Diário Oficial da União.

5.9.6. Este novo entendimento antecipou a constituição definitiva do crédito, e, em consequência, antecipou também o prazo limite para cobrança judicial, o que provoca, em muitos casos, a inviabilidade da inscrição do crédito, culminando com a prescrição, que não ocorreria caso fosse mantido o procedimento adotado anteriormente.

5.9.7. Destaca-se que o novo entendimento passou a ser utilizado em relação a todos os processos que estavam no NDA e não apenas em relação àqueles enviados após a sua adoção.

6. CONCLUSÃO

6.1. Apesar da grande carência de pessoal, bem como da falta de um sistema adequado de controle de processos, conforme amplamente demonstrado anteriormente, o Núcleo de Dívida Ativa tem envidado todos os esforços para evitar a ocorrência de prescrição, com o intuito de atender as recomendações dos órgãos de controle, as orientações constantes da legislação, bem como de atuar em consonância com os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública.”

33. Observa-se que foi apresentada justificativa sólida e consistente acerca dos fatos ocorridos.

3. CONCLUSÃO

34. 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.

35. No mencionado relatório é necessário mencionar a juntada deste parecer referencial, dispensando, assim, manifestação jurídica individualizada em cada processo.

36. No caso do reconhecimento da 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).

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

38. 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 aqui descritas.

É como me parece.

Rio de Janeiro, 11 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) 01580002080201269 e da chave de acesso 60ed8e95

Notas

1. [^] “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). (...)”
2. [^] AMARO, Luciano. “Direito Tributário Brasileiro”, ed. Saraiva, 1. 9ª ed., pág. 384

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 140348230 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GILMAR LUIS TALON. Data e Hora: 21-06-2018 13:13. Número de Série: 169052. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
