



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PF-UFFS

PARECER n. 00008/2020/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU

NUP: 23205.003452/2019-61

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

- I. Direito Administrativo. Elaboração de análise formal em consulta formulada por setor técnico.
- II. Orientações. Débito decorrente de recebimento de auxílio em duplicidade. Conclusão do setor técnico. Impossibilidade de dispensa. Fluxo de cobrança.
- III. Parcelamento anterior à inscrição em dívida ativa. Possibilidade, conforme regulamento da Instituição

Magnífico Reitor da UFFS,

1. Trata-se de consulta formulada pela Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis - PROAE, contemplando dúvidas relativas a auxílios afetos ao Programa de Acesso e Permanência dos Povos Indígenas (PIN).

I. Instrução do Procedimento

2. De início, registra-se que a instrução do presente espelha o processo administrativo físico encaminhado pela autarquia, cuja numeração pode não ser fiel ao processo digitalizado.

3. O processo é composto pelos seguintes documentos: autuação (fl. inaugural sem número), Memorando 14/PROAE/UFFS/2019 (fls. 02-06), ata de reunião (fls. 07-09), edital de processo seletivo 605/GR/UFFS/2019 (fls. 10-13), Resolução nº 10/CONSUNI/CGAE/UFFS/2019 (fls. 14-44), Portaria nº 154/GR/UFFS/2019 (fls. 45-47) e encaminhamentos para o Gabinete do Reitor e Procuradoria Federal (fls. 48-49).

II. Análise Jurídica

4. É tarefa desta Procuradoria Federal, de acordo com o disposto no art. 3º-A da Portaria PGFnº 927, de 17 de setembro de 2009, alterada pela Portaria PGF nº 587, de 27 de julho de 2010, prestar consultoria e assessoramento jurídicos à UFFS, no que se inclui orientar os seus órgãos e autoridades em questões que possam estar sujeitas à disciplina jurídica. Ainda conforme o art. 11, V, da Lei Complementar n. 73/1993, c/c art. 10 da Lei nº 10.480/2002, compete a este órgão assistir a entidade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos praticados.

5. Destaca-se que a Procuradoria, órgão especializado no estudo do Direito, possui competência apenas para assuntos jurídicos, limitando-se a opinar sob a ótica de normas e princípios correlatos à ciência em foco, e, portanto, abstendo-se de avaliar critérios administrativos ou pertencentes a outras áreas do conhecimento.

6. A presente consulta partiu da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis - PROAE, por meio do Memorando 14/PROAE/UFFS/2019 (fls. 02-06), cujo teor é o seguinte

*MEM 14/PROAE/UFFS/2019
Chapecó-SC, 20 de dezembro de 2019.*

Ao Gabinete do Reitor

*Assunto: **Solicitação de análise e parecer da Procuradoria Federal.***

1. Considerando a deliberação da reunião realizada em 06 de dezembro de 2019 as 16h00, com a presença do reitor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), de representante da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAE), coordenação do Programa de Acesso e permanência dos Povos Indígenas (PIN), lideranças de aldeias e estudantes indígenas da

UFFS, beneficiados com auxílios provenientes de recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e do Programa Bolsa Permanência (PBP) do Ministério da Educação (MEC), conforme registro em ata apresentada em anexo.

2. Considerando que o PBP, instituído por meio da Portaria MEC n. 389/2013, utiliza recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é gerido pelo MEC e oferece atenção diferenciada (flexibilizada) para estudantes indígenas e quilombolas.

3. Considerando que desde 2017, o programa, que outrora permitia inscrição de maneira ininterrupta ao longo dos semestres, permite apenas a submissão de cadastros em intervalo de tempo definido/limitado, uma vez por ano, geralmente entre os meses de junho a agosto.

4. Considerando que a UFFS, atendendo solicitação da PROAE e das comissões locais do PIN, no intuito de não permitir que os estudantes indígenas em situação de vulnerabilidade socioeconômica permanecessem sem cobertura de auxílios em determinados períodos letivos, devido à demora na abertura dos prazos de inscrições para o PBP, instituiu o Auxílio à Permanência dos Povos Indígenas da UFFS, por meio da Portaria nº 154/GR/UFFS/2019, doravante denominado auxílio PIN (em anexo).

5. Considerando que a concessão do auxílio PIN está associada à utilização de recursos provenientes do PNAES, concedidos em formato de subsídio financeiro para os estudantes indígenas, sem a necessidade de serem submetidos ao processo de análise socioeconômica, regulamentado pela Resolução nº 10/CONSUNI CGAE/UFFS/2016, bastando apenas a comprovação de sua etnia indígena para acessar o referido auxílio.

6. Considerando que a viabilidade jurídica da utilização dos recursos do PNAES para este fim foi submetida à análise da Procuradoria Federal através do Memorando 21/PROAE/UFFS/2018, anexado ao processo 23205.002129/2018-99.

7. Considerando que o edital nº 605/GR/UFFS/2019, que define o processo seletivo para o Auxílio Permanência aos Povos Indígenas na UFFS (em anexo), não apresenta com clareza e objetividade a especificação do momento em que o pagamento do benefício deve ser suspenso pela UFFS, fato que gerou questionamento por parte da comunidade acadêmica sobre os procedimentos a serem adotados até o momento em que a primeira parcela do Bolsa Permanência seja disponibilizada pelo MEC/FNDE.

8. Considerando que no momento da liberação da primeira parcela do Bolsa Permanência, o MEC considera como data de referência inicial para a concessão do auxílio a data de homologação do cadastro do estudante no Sistema de Gestão da Bolsa Permanência (SISBP) e que a liberação do pagamento pode ocorrer nos meses subsequentes ao mês de homologação do cadastro, gerando o direito a pagamentos retroativos, pois o período entre a homologação do cadastro no PBP e o efetivo recebimento do benefício pode compreender um intervalo de até 3(três) meses.

9. Considerando que diante da condição de vulnerabilidade apresentada pelos estudantes indígenas, a PROAE resolveu manter o pagamento do Auxílio PIN até o recebimento da primeira parcela do Bolsa Permanência, desde que os estudantes procedessem com a devolução dos benefícios pagos em duplicidade (recebidos para um mesmo mês de referência), por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU).

10. Considerando que a obrigatoriedade do ressarcimento de benefícios pagos indevidamente está disposta no Termo de Compromisso assinado pelo estudante no momento em que pretende se habilitar para receber o Auxílio PIN e o Bolsa Permanência (em anexo); no item 7.1 do Edital nº 605/GR/UFFS/2019; e no inciso V do Art. 33 da Resolução nº 10/CONSUNI CGAE/UFFS/2019 que institui a Política de Assistência Estudantil no âmbito da UFFS (em anexo).

11. A PROAE ponderou que, a partir do momento em que as parcelas do PBP previamente autorizadas passaram a ter suas ordens bancárias geradas pelo FNDE, e, a partir do momento em que foi possível comprovar o pagamento dos dois benefícios em questão no mesmo mês de referência, as prestações foram ordenadas em duplicidade, como se cada estudante houvesse recebido benefício financeiro duas vezes no mesmo período.

12. Procedeu-se assim com a emissão e envio das GRUs aos Setores de Assuntos Estudantis (SAEs), dos campi da UFFS. Contudo, houve relatos de alunos que afirmaram não possuir condições de realizar a devolução do pagamento "pois o dinheiro já havia sido gasto". Solicitou-se então que os SAEs informassem a estes estudantes que a existência de pendências financeiras de qualquer origem com a UFFS e/ou União acarretaria na suspensão no pagamento de benefícios futuros e não permitiria a inscrição em quaisquer outros programas e auxílio socioeconômico da universidade.

13. No dia 06 de novembro de 2019, nas dependências do campus Chapecó, realizou-se

reunião entre representantes da PROAE e alunos indígenas, organizada pela Coordenadora Local do PIN do campus Chapecó, com intuito de prestar esclarecimentos aos alunos acerca da necessidade na devolução dos recursos considerados como pagos em duplicidade. Os estudantes questionaram a PROAE sobre a possibilidade de suavização das parcelas e de aumento no prazo de vencimento das GRUs, a fim de facilitar o processo de devolução de valores recebidos.

14. A PROAE então, flexibilizou datas de vencimento e ficou acordado que os estudantes receberiam novas GRUs, com a condição de que deveriam comprovar o pagamento de, pelo menos, uma parcela ao mês, para que pudessem continuar vinculadas ao Programa Bolsa Permanência. Destaca-se que, segundo o edital nº 605/GR/UFS/2019, o prazo para devolução foi instituído como sendo de 30 dias, não prevendo possibilidade de flexibilização.

15. Todavia, no dia 06 de dezembro de 2019 a Coordenação do PIN, em conjunto com as lideranças indígenas dos campi de Chapecó e Erechim, solicitaram nova reunião, desta vez, como Reitor da UFS, onde alegaram não entender os motivos que determinavam a necessidade de devolução dos benefícios pagos em duplicidade, além de afirmar a não concordância com a decisão de devolução.

16. O encaminhamento acordado na reunião foi que a devolução dos benefícios pagos em duplicidade fosse suspensa até o retorno de parecer da Procuradoria Federal acerca da legalidade da cobrança realizada, a título de devolução dos valores pagos em duplicidade.

17. Portanto, solicitamos o encaminhamento de consulta à Procuradoria Federal, para emissão de parecer acerca da necessidade de devolução de parcelas do Auxílio PIN, concedidas pela UFS durante o segundo semestre de 2019, período compreendido entre a homologação das inscrições dos estudantes indígenas no PBP e a efetivação do pagamento da primeira parcela do benefício pelo MEC.

Atenciosamente,

RUBENS FEY

Pró-reitor de Assuntos Estudantis

7. Pois bem, conforme relato do Pró-Reitor, titular da pasta que está incumbida da análise técnica, extrai-se, *s.m.j.*, que os alunos contemplados pelo auxílio em comento receberam duplamente valores, inicialmente no momento da homologação do cadastro, onde ainda não haviam sido liberados os recursos pelo MEC e posteriormente, quando da liberação de tais recursos.

8. Deste modo, segundo o acima descrito, nota-se que **ainda que ocorridos em momentos distintos, os pagamentos referiam-se à mesma competência/parcela/mês da bolsa de permanência.**

9. Nesse sentido, ainda da leitura das considerações da Pré-Reitoria de Assuntos Estudantis, tudo indica que era de conhecimento dos beneficiários a necessidade de devolução de recursos eventualmente recebidos de forma indevida, mediante, inclusive, assinatura de termo de compromisso (fl. 13).

10. Destarte, diante de eventual pagamento em duplicidade, e, tratando-se de recursos públicos, onde o cuidado com a gestão deve ser redobrado, não se verifica possibilidade legal de se dispensar a devolução de recursos recebidos de forma dupla. Contudo, conforme já orientado no Parecer nº 314/PF-UFS/PFUFS/PGF/AGU, constante no Processo Administrativo nº 23205.004004/2018-01 e também no Processo nº 23205.002868/2016-19, existe a possibilidade de parcelamento, segundo as orientações que seguem.

"Em casos desse jaez a alternativa que se mostra viável é o encaminhamento do feito ao Escritório Nacional de Cobrança da PGF, o qual tem por objetivo nacionalizar e desterritorializar as atividades de inscrição em dívida ativa e/ou protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa CDA.

Antes, todavia, necessário orientar adequadamente a Administração acerca dos requisitos indispensáveis para o encaminhamento referido no parágrafo anterior, que vem descritos no fluxograma disponibilizado por aquela equipe conforme abaixo, contendo o mínimo necessário para viabilizar a cobrança:

1. Número do processo administrativo que originou o processo de cobrança, apensado ao processo administrativo de origem.
2. Origem da dívida (multa por infração administrava, taxa de fiscalização, etc) com documento indicando o valor a ser restituído.
3. Dados pessoais do interessado ou dados cadastrais da empresa: nome, CPF/CNPJ e endereço completo. Também deverá conter os dados de eventuais corresponsáveis.
4. Fundamento legal do crédito, em conformidade com o item 1. Indicar dispositivo legal e

cláusula contratual infringida.

5. Comissão de servidores ou setor ou servidor que conduzirá os procedimentos de cobrança.

6. Ato de notificação do interessado para apresentar defesa contendo: a identificação da pessoa física ou jurídica; a sua finalidade; o prazo e o local para manifestação do intimado; a necessidade de o intimado atender à notificação pessoalmente ou a possibilidade de se fazer representar; a continuidade do processo independentemente da manifestação do intimado; a indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

7. Comprovante de recebimento da notificação.

8. Diligências adotadas para tentar localizar o devedor (caso infrutífera a notificação via correios). 9. Comprovante de publicação de comunicação editalícia (caso não tenha sido infrutífera a notificação via correios).

10. Defesa eventualmente apresentada pelo interessado.

11. Relatório de conclusão da Comissão ou setor ou servidor (com ou sem apresentação de defesa).

12. Decisão fundamentada com valor principal e vencimento da dívida. Recomenda-se a elaboração de relatório da decisão, que deverá conter: descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência; as datas e os meios que foram efetivadas todas as notificações ao interessado; e a descrição sintética das alegações e documentos juntados pelo interessado.

13. Notificação específica, acompanhada de cópia do relatório de conclusão da instrução, tendo o prazo de 10 (dez) dias para interpor recurso.

14. Recurso para autoridade que proferiu a decisão/encaminhamento à 2ª instância.

15. Decisão do Recurso em 2º grau (Reitor).

16. Notificação para pagamento ou parcelamento do débito, com prazo de 15 dias. A Notificação deverá informar o valor consolidado do débito, atualizado até o último dia útil do mês, o prazo para pagamento ou solicitação de parcelamento e as previsões das consequências decorrentes do inadimplemento.

17. Certidão de trânsito em julgado.

18. Valor corrigido do débito a ser objeto de cobrança judicial contendo todos os elementos do cálculo (juros aplicados, critérios de correção, etc.)"

11. O parcelamento seria possível tão somente para créditos já inscritos em dívida ativa, ex vi do art. 37-B da Lei 10.522/2002:

Art. 37-B. Os créditos das autarquias e fundações públicas federais, de qualquer natureza, poderão ser parcelados em até 60 (sessenta) prestações mensais.

§ 1o O disposto neste artigo somente se aplica aos créditos inscritos em Dívida Ativa e centralizados nas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais, nos termos dos §§ 11 e 12 do art. 10 da Lei no 10.480, de 2 de julho de 2002, e do art. 22 da Lei no 11.457, de 16 de março de 2007.

12. Todavia, existe entendimento sedimentado pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB) no Despacho Conjunto da DIGEVAT (Divisão de Gerenciamento de Dívida Ativa) - DIGEAP (Divisão de Gerenciamento de Ações Prioritárias) n. 01/2013, **no sentido de que é possível o parcelamento administrativo pelas autarquias e fundações públicas federais no que tange aos créditos não tributários anteriormente à inscrição em dívida ativa, mesmo diante da inexistência de expressa previsão legal. Tal raciocínio não se deve à aplicação do art. 37-B da Lei nº 10.522/2002 - que tratou do parcelamento para os débitos inscritos em dívida ativa -, mas sim em virtude da aplicação analógica do art. 10 da mesma lei.**

13. Conforme entendeu a CGCOB, órgão responsável pela orientação nacional da matéria no âmbito da PGF, exige-se que a realização de parcelamentos nestas condições **não se dê de forma casuística, mas com base em regulamento interno próprio, construído em harmonia com as diretrizes da Portaria da PGF que trata dos parcelamentos de débitos inscritos em dívida ativa, atualmente regidos pela Portaria PGF n. 419/2013.** Neste aspecto, assim dispôs o referido Despacho Conjunto:

"14. Não há dúvidas de que o parcelamento após a inscrição em dívida ativa guarda estrita semelhança com a possibilidade de parcelamento anteriormente àquela inscrição, o que justifica a aplicação da analogia para admitir a possibilidade de concessão de parcelamento de débitos não-tributários não inscritos em dívida ativa, conquanto ausente previsão legal para algumas autarquias e fundações públicas federais.

15. O simples ato de inscrever em dívida ativa não pode figurar como marco para garantir o direito do devedor de parcelar seu débito não-tributário. E nisso não há, a priori, qualquer prejuízo à atuação da Procuradoria-Geral Federal e ao direito de crédito das autarquias e fundações públicas federais; ao contrário, procura resguardar os interesses dos entes públicos, na medida em que traz maior efetividade ao necessário ressarcimento dos seus respectivos cofres.

16. Merece relevo, ainda, o fato de que não admitir a concessão de parcelamentos em situações deste jaez representaria verdadeira ofensa ao princípio da isonomia. (...)

20. Contudo, até mesmo em observância ao princípio da isonomia, não se pode

admitir que a concessão de parcelamentos dos débitos não-tributários antes da inscrição em dívida ativa possa ser objeto de casuísmos ou discriminações.

21. Nesse sentido, é fundamental que a autarquia ou fundação pública federal edite ato normativo disciplinando a questão de forma a conferir o direito ao parcelamento do débito não-tributário pelo interessado antes mesmo da inscrição em dívida ativa, até que sobrevenha lei em sentido estrito.

22. Convém mencionar que esse ato normativo a ser editado por cada autarquia ou fundação pública federal que não tenha previsto em lei a possibilidade de parcelamento nesses casos não pode se afastar das balizas previstas na Portaria PGF 954/2009, justamente porque as situações fáticas (parcelamento antes da inscrição em dívida ativa e parcelamento posterior à inscrição em dívida ativa para créditos não tributários) não apresentam distinção apta a permitir que cada autarquia preveja condições de parcelamento muito distintas, com o que se busca evitar justamente o tratamento desigualitário entre devedores, cabendo a cada ente público, por intermédio das Procuradorias Especializadas ou não, a análise da observância da citada Portaria daPGF." (grifou-se)

14. Registra-se que antes da sedimentação do entendimento acima mencionado, a CGCOB já havia se manifestado no mesmo sentido, através da Nota Técnica DIGEVAT n. 83/2009 e da Nota DIGEAP/DIGEVAT (Divisão de Gerenciamento de Ações Prioritárias/Divisão de Gerenciamento de Dívida Ativa) nº 01/2010.

15. Na Nota Técnica DIGEVAT nº 83/2009, observa-se a conclusão de que a concessão de parcelamento administrativo será possível se existir fundamento jurídico, sobre a matéria, em normas da autarquia ou fundação pública federal credora. Neste particular, assim dispôs a referida Nota Técnica:

"INSS. Renegociação de dívida. Competência. Crédito decorrente de alienação de imóvel objeto de garantia hipotecária. Crédito não inscrito em dívida ativa. Execução de Título Extrajudicial. Parcelamento administrativo. Apenas se houver previsão legal.
(...)

Na presente consulta, tem-se que o crédito é não tributário e não inscrito em dívida ativa, de modo que não se aplica a Lei nº 10.522/2002 e a atribuição para renegociação da dívida, bem como eventual concessão de parcelamento, é do Gerente Executivo do INSS, que deve se pautar nas normas existentes na própria autarquia, como, por exemplo, a Orientação Interna nº 21/INSS/DIROFL, de 22/04/2008. Observância da legislação em vigor na autarquia federal. Impossibilidade de redução da multa, se não houver expressa previsão legal. Parcelamento administrativo. Possibilidade se existir fundamento jurídico em normas da autarquia". (grifou-se)

16. A Nota DIGEAP/DIGEVAT (Divisão de Gerenciamento de Ações Prioritárias/Divisão de Gerenciamento de Dívida Ativa) n. 01/2010, por sua vez, através da qual se analisou um caso envolvendo a UFES - Universidade Federal do Espírito Santo, também concluiu que a concessão de parcelamento administrativo somente será possível se houver legislação em vigor da autarquia ou fundação pública federal credora sobre a matéria. Neste particular, vejamos o que dispôs, em síntese, a referida Nota:

"UFES. Parcelamento. Concessão à Fundação Ceciliano Abel de Almeida - FCCA. Análise da regularidade/legalidade.

A partir da publicação da MP n. 449, de 03 de dezembro de 2008, passou a existir autorização legal para o parcelamento de créditos não tributários das autarquias e fundações públicas, desde que estes já estejam (i) inscritos em Dívida Ativa, e (ii) centralizados nas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados ou Procuradorias Seccionais Federais. Em tais casos, os parâmetros a serem observado devem ser os fixados na Portaria da AGU n. 954, de 23 de setembro de 2009. Atualmente, caso o crédito não esteja inscrito em Dívida Ativa e/ou não esteja centralizado, são aplicadas as observações alinhavadas acima, ou seja, a concessão de parcelamento administrativo somente será possível se houver legislação em vigor da autarquia ou fundação pública federal credora sobre a matéria" (grifou-se).

17. Portanto, já é consolidado, no âmbito da PGF, o entendimento segundo o qual só poderá ser efetivado o parcelamento de débitos não-tributários ainda não inscritos em dívida ativa mediante ato normativo da autarquia ou fundação pública que discipline internamente a matéria.

18. Prosseguindo a Administração com o parcelamento (aplicando suas normas existentes ou instituindo-as, se for o caso), sugere-se a utilização do regramento previsto na Portaria PGF n. 419/2013, inclusive quanto às minutas de pedido de parcelamento, declaração de inexistência de ação judicial, documentação necessária e forma de atualização das parcelas.

III. Conclusão

19. Com as ponderações acima, respondo aos questionamentos formulados na consulta, encarecendo aos setores interessados que, havendo quaisquer outras dúvidas, retornem os autos a esta Procuradoria Federal para esclarecimentos.

20. É o parecer. Ao Magnífico Reitor da UFFS, para as providências decorrentes.

Chapecó, 17 de janeiro de 2020.

(assinado eletronicamente)
ROCHELE VANZIN BIGOLIN
Procuradora Federal
Procuradora-Chefe da PF-UFFS, em exercício

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23205003452201961 e da chave de acesso f5b78e17

Documento assinado eletronicamente por ROCHELE VANZIN BIGOLIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 366521974 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROCHELE VANZIN BIGOLIN. Data e Hora: 18-01-2020 17:06. Número de Série: 13733139. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
