



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

PARECER PGFN/CAT/Nº 4612 /2009

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) pode impor multa a entes públicos dotados de personalidade jurídica, quais sejam, os Estados-membros, o Distrito Federal, os Municípios e as autarquias e fundações públicas, inclusive federais. A aplicação de multa a órgão público atinge, na verdade, a pessoa jurídica de direito público a que pertence o órgão atuado.

A SRF não pode impor multa a órgão público federal. Isso porque, nesse caso, por ser o órgão desprovido de personalidade jurídica própria, a pessoa jurídica a que se imputaria a prática de seus atos seria, em última instância, a própria União, de modo que haveria a reunião na mesma pessoa das qualidades de credor e devedor, o que configuraria hipótese de extinção da obrigação tributária pela confusão (arts. 381 do CC e ss.). Interpretação do Parecer AGU AC-16, de 2004.

Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. SRF. Ministério da Saúde.

A conciliação implementa-se com a homologação do Senhor Ministro de Estado da Advocacia-Geral da União, supervenientemente materializada por parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Senhor Procurador-Geral (para débitos inscritos em dívida ativa) ou pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda (para débitos não inscritos em dívida ativa).

Registros PGFN nº 5.356/2009 e nº 6.204/2009

I.

A Consultoria-Geral da União solicita a esta Procuradoria-Geral, por meio do Memorando nº 1198/2009/CGU/AGU, manifestação acerca de “conflito de interesses que afeta o Ministério da Saúde, a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a respeito dos Autos de Infração que deram origem aos Procedimentos Administrativos RFB nº 10111.000571/2005-63 e 10111.000948/2006-65, aplicados em razão do embarque de mercadoria antes da emissão da guia de importação ou documento equivalente”



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

2. Analisando-se os referidos processos administrativos fiscais (PPAAFF), vê-se que a autoridade fiscal imputou ao Ministério da Saúde multas nos valores de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por infração ao controle das importações, com fulcro no artigo 169, inciso III, alínea *b*, §2º, incisos I e II, do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966¹. Apresentadas impugnações aos respectivos autos, inauguraram-se as fases litigiosas dos procedimentos fiscais a ser, então, submetidos ao crivo da respectiva Delegacia da Receita Federal de Julgamento, consoante os artigos 14 e 15 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

3. Ora, diante de tamanha controvérsia entre órgãos da administração federal direta, a conciliação amigável entre as partes vai ao encontro do princípio constitucional da eficiência², previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF); vai ao encontro também, no dizer de C. A. Bandeira de Mello, do princípio mais amplo da *boa administração*, proveniente do direito italiano. “Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto’”³. Assim é que se mostra congruente, oportuno e adequado o exame da legalidade dos aludidos lançamentos tributários.

II.

4. A lide instaurada entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) e o Ministério da Saúde, **ambos órgãos da União**, teria respaldo em manifestação da Advocacia-Geral da União, conforme o entendimento da autoridade fiscal, *verbis*:

“(…) cobra-se multa por LI deferida após a data de embarque, a despeito de ser o Ministério da Saúde pessoa jurídica de direito público, tendo em vista o Parecer do Advogado-Geral da União (AGU) nº AC 16/2004, publicado no DOU de 15 de julho de 2004, que interpretou que as multas previstas em lei são aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público” (cf. Descrição dos Fatos, à fl. 3, do PAF nº 10111.000948/2006-65).

5. Sucede que dita interpretação não deve prevalecer, porquanto cuidou de hipótese distinta à controvertida nestes autos, como se demonstrará. 9

¹ Art. 169 - Constituem infrações administrativas ao controle das importações: (Redação dada pela Lei nº 6.562, de 1978)

.....
III - descumprir outros requisitos de controle da importação, constantes ou não de Guia de Importação ou de documento equivalente: (Incluído pela Lei nº 6.562, de 1978)

.....
b) embarque da mercadoria antes de emitida a Guia de Importação ou documento equivalente: (Incluída pela Lei nº 6.562, de 1978)

Pena: multa de 30% (trinta por cento) do valor da mercadoria.

.....
§ 2º - As multas previstas neste artigo não poderão ser: (Redação dada pela Lei nº 10.833, de 29.12.2003)

I - inferiores a R\$ 500,00 (quinhentos reais): (Redação dada pela Lei nº 10.833, de 29.12.2003)

II - superiores a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) nas hipóteses previstas nas alíneas a, b e c, item 2, do inciso III do *caput* deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 10.833, de 29.12.2003)

² Sobre o princípio da eficiência e as Câmaras de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, faz-se indispensável a leitura do Parecer PGFN/CAT Nº 95/2009, em especial, seus itens 19 a 33.

³ *Curso de Direito Administrativo*, 25ª ed., p. 122.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

6. Pois bem. O Parecer da Advocacia Geral da União AC-16, de 12 de julho de 2004, entendeu pela possibilidade de aplicação de multa a **pessoa jurídica de direito público**, seja ela federal, estadual ou municipal. Em outras palavras, a SRF pode impor multa aos Estados-membros, ao Distrito Federal, aos Municípios e às autarquias e fundações públicas, inclusive federais. Vale acrescentar que a aplicação de penalidade pecuniária a um órgão integrante de uma dessas entidades personalizadas atingirá, na verdade, a pessoa jurídica de direito público a que pertence o órgão autuado.

7. Em contraponto, ao Ministério da Saúde não se aplica o referido Parecer. É que, nesse caso, a imposição de multa ao Ministério da Saúde, órgão público federal que é, redundaria na imposição de multa à própria União. Haveria, dessa feita, “a reunião na mesma pessoa das qualidades de credor e devedor, o que configura a hipótese de extinção da obrigação tributária pela **confusão** (arts. 381 do CC e ss.)”⁴. É o que detalhou o Parecer PGFN/CAT/Nº 2.941/2008, a seguir transcrito:

III.

Parecer PGFN/CAT/Nº 2.941/2008

2. A dúvida suscitada reside em determinar se é possível a imposição de multa a pessoa jurídica de direito público federal, em que pese o disposto no Parecer da Advocacia Geral da União AC-16, de 12 de julho de 2004, aprovado por despacho presidencial, que assim concluiu:

“(…) nada há na Constituição da República que impeça a Lei de estabelecer multas aplicáveis a pessoas jurídicas de direito público, que não podem ser excepcionadas através de Decreto. A própria Lei dificilmente poderá estabelecer exceção, sem quebrar os princípios constitucionais da isonomia e da moralidade administrativa. O favorecimento caracteriza desvio de poder, vedado pela Carta e declarada ilícito pela Lei de Ação Popular.”

3. Deu ensejo à referida manifestação da Advocacia-Geral da União – AGU – pedido do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à possibilidade deste aplicar multas a Municípios que procedessem a anotações irregulares nas Carteiras de Trabalho de empregados municipais, apuradas na Justiça do Trabalho. A fim de atender o referido pleito, foram analisados pareceres anteriores da extinta Consultoria-Geral da República, bem como precedentes do Supremo Tribunal Federal – em especial, os Recursos Extraordinários nº 65.806/RJ, nº 70.089/SP, nº 75.064/SP, nº 75.062/ES e nº 75.224/MG – que examinaram a aplicação de multa por pessoa de direito público federal a Município. O respectivo despacho do Consultor-Geral da União nº 418/2008 bem sintetizou as questões então analisadas:

“1. O Sistema constitucional de imunidades das pessoas jurídicas de direito público tem por finalidade pô-las a salvo da ação fiscal ou administrativa de qualquer outro quando no desempenho lícito ou regular de seus próprios encargos. O mesmo não se haverá de afirmar quando desgarrados da legalidade, ou pela mora ou pela inadimplência, puderem ser penalizados. A imunidade pressupõe logicamente a legalidade de ação estatal, sem o que fica aberta à sanção administrativa tal qual o particular infrator. A imposição de penalidades e fiscalização do cumprimento das regras administrativas revelam a prevalência do interesse ou necessidade pública ao que inclusive o administrador está sujeito. Assim, a multa como expressão do poder de polícia tão facilmente visível quando endereçada ao particular, em face do administrador - não tanto como resultado do ato de polícia senão como conformação do próprio administrador ao princípio da legalidade que

⁴ Cf. Parecer PGFN/CAT/Nº 2.941/2008, item 18.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

lhe cabe de ofício respeitar - revela-se perante o Poder Público como instrumento de auto controle e auto tutela em favor de interesses maiores constitucionalmente previstos.”

4. O órgão consultante questiona, ademais, se restou superada pelo aludido Parecer da AGU a orientação exarada pelo Parecer PGFN/CDA/Nº 426, de 2001, no sentido de que não seria possível a lavratura de autos de infração contra órgãos públicos federais. Extrai-se da manifestação dessa Procuradoria-Geral:

“5. A impossibilidade jurídica de proceder no rumo antes referido - autuar diretamente um órgão público - decorre dos imperativos ou cânones da ordem jurídica em vigor. Com efeito, conforme a teoria do órgão, adotada, consagrada e praticada no direito brasileiro, o centro de competências que recebe esta designação, reunido seus três elementos integrantes: funções, cargos e agentes, não dispõe de personalidade jurídica própria, condição inafastável para titularizar direitos ou obrigações.

“6. Assim, a autuação nos casos em tela deve recair sobre o ente ou entidade dotado de personalidade jurídica. A título de exemplo, se a irregularidade foi cometida no âmbito da Prefeitura Municipal (órgão) ou da Câmara de Vereadores (órgão) deve ser autuado o Município. Por outro lado, se a infração foi apurada no seio da Secretaria Estadual de Fazenda (órgão) deve ser autuado o Estado.

“7. O caso ganha contornos mais dramáticos quando o órgão de fiscalização tributária identifica irregularidades em outros órgãos integrantes do mesmo ente estatal. Aqui não é possível simplesmente autuar a entidade pública dotada de personalidade jurídica. Teríamos, numa figuração, o braço direito imputando responsabilidade ao braço esquerdo de um mesmo corpo. Imaginando a ação fiscalizadora da Secretaria da Receita Federal, não é admissível que a União autue a própria União, inscreva a própria União em dívida ativa e, no ápice da sucessão de absurdos, a União promova uma cobrança judicial contra a própria União.

“8. Estamos, em tais casos, diante de ação irregular ou ilícita de agente público que, obviamente, não exercitou qualquer competência do órgão a que pertence. Esta conduta implica necessariamente na responsabilidade do servidor diante do ente ou entidade prejudicada.

“9. Impõe-se, portanto, adotar o seguinte conjunto de representações, como conseqüências inexoráveis da constatação da prática de ilicitudes envolvendo curso irregular de dinheiros públicos:

“a) ao dirigente máximo do órgão a que pertence (ou pertencia) o agente responsável pelos recolhimentos;

“b) ao Tribunal de Contas da União; e

“c) ao Ministério Público Federal.

“10. Convém, para eliminar desperdícios de tempo e esforço administrativo, além das perplexidades típicas nestas situações, que a Secretaria da Receita Federal regulamente em ato interno a forma de adotar as providências mencionadas no parágrafo anterior.

“11. Para os valores já inscritos na Dívida Ativa da União, diante das considerações anteriores, cabe tão-somente a devida baixa para retorno dos autos administrativos ao órgão de origem par adoção das providências referidas no item 9.”

5. Feito esse breve relato dos fatos, vê-se que a presente consulta versa sobre a correta interpretação e os limites de abrangência do Parecer AGU AC-16, de 2004.

6. A Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio da Nota Cosit nº13, concluiu “pela inaplicabilidade, por parte da União (por meio de seu órgão Secretaria da Receita Federal do Brasil), de multas a outros órgãos públicos federais, não importando a data de ocorrência das infrações (antes ou após 15 de julho de 2004)” e que o “Parecer AGU 16, de 2004, não é aqui aplicável, eis que não se está diante de situação envolvendo a União e outra pessoa jurídica de direito público”.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

7. Sucede que o Parecer da Advocacia-Geral da União sob exame deve ser aplicado à hipótese fática objeto da consulta. Com efeito, a conclusão do Parecer AGU AC-16, de 2004, no sentido de que "as multas previstas em lei são aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público" (cf. a respectiva ementa) também se aplica às pessoas jurídicas de direito público federais. Ora, o fato de a pessoa jurídica de direito público situar-se na esfera federal não consubstancia peculiaridade apta a afastar a conclusão supratranscrita.

8. Assim sendo, consoante a orientação do Parecer da AGU em tela, deve a Secretaria da Receita Federal do Brasil impor penalidades pecuniárias às pessoas jurídicas de direito público: não tendo havido qualquer exceção, deve-se entender pela abrangência das entidades federais, estaduais e municipais.

9. Tampouco se verifica qualquer incompatibilidade entre o Parecer da AGU AC-16, de 2004, e o Parecer PGFN/CDA/Nº 426, de 2001. Ao contrário, os posicionamentos constantes das aludidas opiniões, antes de tudo, consubstanciam orientações que se complementam.

10. Por ora, a fim de melhor sintetizar as questões, tem-se, esquematicamente, que dos mencionados Pareceres extraem-se as seguintes conclusões:

a. Parecer AGU AC-16, de 2004: as multas previstas em lei são aplicáveis às pessoas jurídicas de direito público (inclusive as federais);

b. Parecer PGFN/CDA/Nº 426, de 2001: a multa não pode ser imputada a órgão público, e sim a entidade dotada de personalidade jurídica; quando se tratar de órgão público federal, não é admissível que a União autue a própria União.

11. Importa, nesse ponto, determinar quem são as mencionadas "pessoas jurídicas de direito público". Determina o artigo 4º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que a administração pública federal compreende tanto a administração direta quanto a indireta, a qual abarca entidades dotadas de personalidade jurídica própria (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas).

12. O aludido Decreto-Lei explicitamente conferiu personalidade jurídica de direito público às autarquias, no inciso I de seu artigo 5º; porém, de acordo com o respectivo inciso IV, as fundações públicas seriam entes dotados de personalidade jurídica de direito privado. Diz-se "seriam", porque, efetivamente, não o são. De fato, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello,

"É absolutamente incorreta a afirmação normativa de que as fundações públicas são pessoas de Direito Privado. Na verdade, são pessoas de Direito Público, consoante, aliás, universal entendimento, que só no Brasil foi contido (...)

"Hoje, a questão não pode mais suscitar dúvidas, porquanto a Constituição, ao se referir especificamente aos servidores das 'fundações públicas', deixou claro que as considerava como pessoas de Direito Público, pois determinou que seus servidores, tanto como os da Administração direta e autárquica (art. 37, XI), ficariam submetidos ao mesmo teto remuneratório (isto é, subsídios dos Ministros do STF). (...)".

13. Nesse mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho sintetiza a prevalência da tese de que:

"(...) as fundações de direito público são caracterizadas como verdadeiras autarquias, razão por que são denominadas, algumas vezes, de fundações autárquicas ou autarquias fundacionais. Seriam elas uma espécie do gênero autarquias".

14. Acrescenta, outrossim, que:



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

“O STF optou por esse entendimento, quando deixou assentado que “nem toda fundação instituída pelo Poder Público é fundação de direito privado. As fundações instituídas pelo Poder Público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo previsto, nos Estados-membros, por leis estaduais, são fundações de direito público, e, portanto, pessoas jurídicas de direito público. Tais fundações são espécies do gênero autarquia, aplicando-se a elas a vedação a que alude o §2o do art. 99 da Constituição Federal” (grifos aditados).

15. Em outras palavras, conforme inteligência do Parecer AGU, deve a SRF impor penalidades pecuniárias às autarquias e fundações públicas, inclusive, as federais.

16. Essa assertiva tem por corolário a impossibilidade de imposição de multa aos órgãos públicos. É que, ao se afirmar que as multas são aplicáveis aos entes dotados de personalidade jurídica de direito público, naturalmente, resta afastada a aplicação autônoma de penalidade aos órgãos, já que são parte integrante de um outro ente dotado de personalidade jurídica de direito público.

17. No sentido de que se expõe, apregoa Hely Lopes Meirelles:

“Órgãos públicos – São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. (...)”

“Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. (...)”

18. Quando se trata de aplicação de multa a órgão público federal, por ser desprovido de personalidade jurídica própria, a pessoa jurídica a que se imputaria a prática de seus atos seria, em última instância, a própria União, de modo que haveria a reunião na mesma pessoa das qualidades de credor e devedor, o que configura a hipótese de extinção da obrigação tributária pela confusão (arts. 381 do CC e ss.). Conforme ensina Orlando Gomes.

“É curial que o crédito deixe de existir. Ninguém pode ser devedor de si mesmo. A relação obrigacional pressupõe pessoas distintas, ocupando uma o lado ativo e a outra o lado passivo. Se, por qualquer circunstância, uma delas passa ao lado oposto, a relação acaba, pois não pode subsistir com um só termo”.

19. A extinção do crédito tributário pela confusão já foi reconhecida pelo Parecer PGFN/PGA/Nº 1336/2008, na hipótese de a União ser credora e devedora do mesmo crédito, nos seguintes termos:

“Trata-se de definir o que deve ser realizado nos âmbitos da dívida ativa da União e da representação judicial da União em matéria fiscal quando a União for credora e devedora do mesmo crédito.

2. Tais hipóteses, embora raras, podem ocorrer, como se tem verificado. Exemplos disso residem em empresas públicas ou sociedades de economia mista que são extintas e, por determinação legal, são sucedidas no seu passivo, inclusive o tributário, pela União. Recentemente, pode-se citar o caso da Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA, cuja liquidação e extinção foi determinada pela Medida Provisória nº 353, de 22/01/2007, atual Lei nº 11.483, de 31/05/2007, no bojo da qual se estabeleceu a sucessão pela União daquela sociedade de economia mista.

3. Mais frequentes são os casos que decorrem da cobrança das contribuições previdenciárias em face da União que era feita inicialmente pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualmente sucedido pela União, nos termos da Lei nº 11.457, de 16/03/2007.

4. Inquestionavelmente nessas hipóteses em que a União é credora e devedora do mesmo crédito, quase que invariavelmente por causas subsequentes, está-se diante daquilo que o Código Civil denomina de confusão (arts. 381 e 384). Eis o tratamento dado por aquele Diploma:



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

"Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.

Art. 382. A confusão pode verificar-se a respeito de toda a dívida, ou só de parte dela.

Art. 383. A confusão operada na pessoa do credor ou devedor solidário só extingue a obrigação até a concorrência da respectiva parte no crédito, ou na dívida, subsistindo quanto ao mais a solidariedade.

Art. 384. Cessando a confusão, para logo se restabelece, com todos os seus acessórios, a obrigação anterior."

5. O efeito da confusão, como se verifica da leitura dos artigos acima transcritos é a extinção do crédito. Daí a indagação: o mesmo ocorre com o crédito tributário?

6. A resposta parece ser positiva, afinal, qual a razoabilidade da União fazer o pagamento de um determinado crédito para si própria? Imagine-se se esse crédito decorre de uma decisão judicial, a qual somente pode ser cumprida com a expedição de um precatório, nos termos do art. 100 da CR/88. Ter-se-ia a União movimentando toda a sua estrutura, seja no Poder Executivo, seja no Poder Judiciário, para expedir um precatório em nome próprio. Nada mais sem sentido e contrário ao princípio constitucional da eficiência que rege a Administração Pública.

7. O fato do legislador não ter previsto no art. 156 do CTN a confusão como uma das hipóteses de extinção do crédito tributário não deve conduzir a uma conclusão diversa da que se propõe. Isto porque, em regra, a confusão não é uma situação natural, eis que não se imagina um ente tributante realizando o ato administrativo de lançamento contra si próprio para posteriormente ocorrer a extinção do crédito dele decorrente pela confusão. Trata-se de situação excepcional, como se demonstrou acima, que decorre precipuamente de sucessões determinadas por leis específicas ou por outras situações e que não ocorreu ao legislador de 1966 que tais hipóteses pudessem materializar-se.

8. Nesse sentido é a posição de LUCIANO AMARO (Direito Tributário Brasileiro, 2ª ed., Ed. Saraiva, 1998, p. 367/368):

"O rol do art. 156 não é taxativo.... Outro, que sequer necessita de disciplina específica na legislação tributária, é a confusão, que se dá quando se acumulam (ou se confundem), na mesma pessoa, a condição de credor e devedor da mesma obrigação (CC, art. 1.049)."

9. O Ministro e Professor Aliomar Baleeiro leciona no mesmo sentido (Direito Tributário Brasileiro, 11ª edição. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2004):

"No Direito Privado, há outras modalidades de extinção de obrigações, como a novação (Código Civil, arts. 999 a 1.008) e a confusão (Código Civil, arts. 1.049 a 1.052), que o CTN não contemplou.

A novação, isto é, constituição de nova dívida para substituição da anterior, ou substituição de credor por outro novo, não parece compatível com a obrigação tributária.

Mas a confusão, isto é, extinção determinada quando, por um fato ou ato jurídico, as qualidades de credor e devedor se reúnem na mesma pessoa, pode acontecer esporadicamente no Direito Tributário. Se o pai credor, p. ex., vem a ser herdeiro necessário do filho devedor, desaparece a dívida deste para com ele, porque ninguém pode ser credor de si mesmo, ainda que civilistas, inclusive Espínola, discutissem o autocontrato (Selbscontrahiren).

Ora, uma pessoa de Direito Público pode ser legatária da universalidade de bens e obrigações de alguém. A União recolhe as heranças jacentes, isto é, os bens deixados pelos defuntos sem herdeiros nem legatários conhecidos. Passando a dona da universalidade de bens e obrigações para a União, opera-se aí a confusão.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

Outras vezes, a União incorpora, como fez durante a Segunda Grande Guerra, bens dos inimigos, inclusive no território nacional. Ocorre também aí a confusão, do art. 1.049 do Código Civil.

Do mesmo modo, na desapropriação da maioria de ações duma sociedade anônima, como no caso da E. F. Paulista pelo Estado de São Paulo."

10. Dessa forma, há segurança em afirmar-se que a confusão é hipótese de extinção do crédito tributário e caberá à administração tributária dar conseqüências a essa conclusão. (i) seja no âmbito da dívida ativa da União, com a adoção dos atos administrativos competentes para a extinção do crédito ali inscrito; (ii) seja no âmbito judicial, com a extinção das execuções fiscais e ações de defesa em decorrência da providência contida no item anterior.

11. Registre-se, por fim, relativamente aos créditos decorrentes das contribuições previdenciárias a que se aludiu no item 3 do presente Parecer, nos quais a União sucedeu ao INSS no pólo ativo, a necessidade de, não obstante a existência da confusão, respeitar-se o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 11.457/2007:

"Art. 2º Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição.

§ 1º O produto da arrecadação das contribuições especificadas no caput deste artigo e acréscimos legais incidentes serão destinados, em caráter exclusivo, ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social e creditados diretamente ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000."

12. A forma pela qual contabilmente se fará a destinação do valor correspondente ao crédito ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, isto é, a destinação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, não é escopo do presente Parecer, eis que não diz respeito à administração da dívida ativa da União e tampouco à representação judicial da União.

20. A orientação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em que pese a impossibilidade de se aplicar multa a órgão da administração federal direta, ressalva que, conforme sintetiza o Parecer PGFN/CDA/Nº 2645/2008, "outras medidas se fazem necessárias em substituição à inscrição e superveniente execução de órgão público, devendo-se adotar o seguinte conjunto de representações, como conseqüências da constatação da prática de ilícitudes envolvendo pagamento, sem o recolhimento legalmente exigido, com recursos públicos: a) ao dirigente máximo do órgão a que pertence (ou pertencia) o agente responsável pelos recolhimentos; b) ao Tribunal de Contas da União; e c) ao Ministério Público Federal".

21. Como visto, as conclusões ora expostas vão ao encontro dos Pareceres citados pelo órgão consultante, quais sejam. AGU AC-16, de 2004, e PGFN/CDA/Nº 426, de 2001.

22. Ante o exposto, conclui-se que a Secretaria da Receita Federal do Brasil pode impor multa a entes federais dotados de personalidade jurídica de direito público (autarquias e fundações públicas), mas não pode fazê-lo a órgãos da administração pública federal direta.

À consideração superior.

Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, em 18 de dezembro de 2008.

MARIA CÂNDIDA MONTEIRO DE ALMEIDA
Procuradora da Fazenda Nacional



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

De acordo. À consideração do Senhor Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional para os fins propostos.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em de dezembro de 2008.
ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

Aprovo. Registro. por oportuno, que, até onde se sabe, o assunto abordado nos itens 11 e 12 do PARECER PGFN/PGA/Nº 1336/2008 ainda pendem de solução, eis que a Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros – CAF teria consultado o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre como proceder acerca desse ponto. Encaminhe-se à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com cópia à Consultoria-Geral da União.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de dezembro de 2008.

FABRÍCIO DA SOLLER
Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional

IV.

8. Reconhecida a impossibilidade de a SRF impor multa ao Ministério da Saúde, cumpre destacar que a solução amigável exige a aprovação do Senhor Ministro de Estado da Fazenda Nacional. Isso porque o cancelamento do lançamento de crédito tributário, ainda não inscrito em Dívida Ativa da União, situa-se na alçada da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e não desta Procuradoria-Geral, conforme inteligência do artigo 23 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Essa a conclusão do Parecer PGFN/CAT/Nº 2636/2008, *litteris*:

“20. Concluindo: do ponto de vista tributário a conciliação implementa-se com a homologação do Senhor Ministro de Estado da Advocacia-Geral da União, supervenientemente materializada por parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Senhor Procurador-Geral (para débitos) inscritos em dívida ativa) ou pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda (para débitos não inscritos em dívida ativa”.

V.

9. Conclui-se, em síntese, que:
- (a) não é possível a imposição de multa ou a constituição do crédito tributário pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a outros órgãos da administração direta da União, sob pena de extinção do crédito daí resultante pela confusão; e que
 - (b) outras medidas se fazem necessárias em substituição à aplicação de multa e/ou constituição do crédito tributário, devendo-se adotar o seguinte conjunto de representações: (i) ao dirigente máximo do órgão a que pertence (ou pertencia) o agente responsável pelos recolhimentos não efetuados ou pela prática de infração tributária; (ii) ao Tribunal de Contas da União; e (iii) ao Ministério Público Federal.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

10. Diante dessas considerações, sugere-se o cancelamento dos lançamentos ao Ministério da Saúde consubstanciados nos PPAFF nº 10111.000571/2005-63 e nº 10111.000948/2006-65.


À consideração superior.

Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, em 16 de julho de 2009.


MARIA CÂNDIDA MONTEIRO DE ALMEIDA
Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração do Senhor Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Tributário.

Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, em 28 de julho de 2009


RONALDO AFFONSO NUNES LOPES BAPTISTA
Coordenador-Geral de Assuntos Tributários Substituto

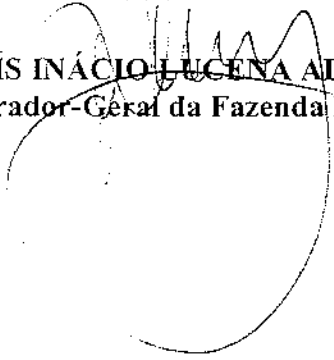
De acordo. À consideração do Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 28 de julho de 2009


FABRÍCIO DA SOLLER
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Tributário

De acordo. Encaminhe-se ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Fazenda para aprovação do Parecer. Envie-se, desde logo, cópia deste para a Consultoria-Geral da União.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 29 de julho de 2009


LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

Registro : 5356/2009


Interessado : Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior

Assunto : Câmara de Conciliação e Arbitragem. SRF. Ministério da Saúde.

Despacho : Aprovo o Parecer PGFN/CAT/Nº 1612 /2009, de 29 de julho de 2009, que versa sobre conflito de interesses que afeta o Ministério da Saúde, a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e que diz respeito aos Autos de Infração que deram origem aos Procedimentos Administrativos RFB nº 10111.000571/2005-63 e 10111.000948/2006-65, aplicados em razão do embarque de mercadoria antes da emissão da guia de importação ou documento equivalente.

Para além do caso concreto, a Administração Tributária deverá doravante observar as providências preconizadas no item 9 do Parecer.

Brasília (DF), 12 de agosto de 2009.


GUIDO MANTEGA
Ministro da Fazenda