

URGENTE



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

P A R E C E R

PGFN/CAT Nº 2175/2008.

**Câmaras de Conciliação e Arbitragem da
Administração Federal. Fundação
Nacional do Índio. Secretaria da Receita
Federal do Brasil. Confecção de
Certidão Negativa com Eficácia de
Positiva. Princípio da Eficiência. Direito
à Boa Administração. Questão
Meramente Cadastral.**

No andamento dos trabalhos de Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, em âmbito de Consultoria-Geral da União, discute-se pretensão da Fundação Nacional do Índio- FUNAI, em face da Secretaria da Receita Federal do Brasil, no sentido de que aquela primeira detenha certidão positiva com eficácia de negativa. E há pressa. ***Tempus fugit.***

2. O interesse da FUNAI, deduzido no Ofício nº 269/PRES./FUNAI/08, que instrui documentação encaminhada a esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, consiste no fato de que a interessada não consegue

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop and a long horizontal stroke extending to the right.



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

implementar termos de cooperação técnica, especialmente junto ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes- DNIT; a FUNAI, ao que consta, não alcança certidões negativas junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil. E o momento não apontaria, em tese, para nenhuma das hipóteses plasmadas no art. 151 do Código Tributário Nacional.

3. À FUNAI o modelo incumbiria, em princípio, obrigação tributária acessória, que consiste em confecção e apresentação de declaração de Imposto Territorial Rural, relativo aos imóveis de responsabilização própria, e pertencentes à União. O vínculo das referidas áreas com a União decorre de comando constitucional expresso, nos termos do art. 20, inciso XXII, da Constituição Federal.

4. E a subsunção às obrigações tributárias acessórias, por parte da FUNAI, ao que consta também, decorre de princípio afeto ao Direito Tributário, no sentido de que a inexistência de obrigação tributária principal não significa, necessariamente, a inexigibilidade do cumprimento de deveres instrumentais.

5. Nos termos exatos do § 2º do art. 113 do Código Tributário Nacional, *a obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos*. Cuida-se, objetivamente, de obrigação *ex-lege*. Mais. Há legislação infralegal que dá conta dessa premissa. Refiro-me, especialmente, ao art. 1º da Instrução Normativa Receita Federal do Brasil nº 875/2008, que dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de Declaração do Imposto sobre a Propriedade Rural, outorgando-a também a detentores de imunidade e de isenção.



6. Especificamente, à pretensão da FUNAI, a Secretaria da Receita Federal do Brasil contrapõe informações veiculadas no endereço eletrônico do Ministério da Fazenda. Essas últimas, ao que parece, são dotadas de muita volatibilidade. Informou-se que há indicativo de responsabilidade por parte da FUNAI, no que toca ao encaminhamento de informações, em relação aos anos de 2003, 2004 e 2008. No que toca aos exercícios de 2005, 2006 e 2007, pelo que se adiantou, não se refere explicitamente à eventual responsabilidade da FUNAI. Objetivamente, a FUNAI detém a seu favor o benefício da dúvida. Há fumaça de bom direito.

7. E é por força do citado art. 20, inciso XXII, da Constituição Federal, que dispõe que terras indígenas compõem o patrimônio da União, que se infere que a responsabilidade pela gestão do referido patrimônio, em seus aspectos burocráticos, contábeis e estatísticos, seria exclusiva da Secretaria de Patrimônio da União. À FUNAI outorga-se incumbência em seu sentido antropológico, etnográfico, endógeno, no meio silvícola. É tradição que remonta à criação do Serviço de Proteção ao Índio, desdobramento da obra e do idealismo do Marechal Cândido Mariano Rondon. A FUNAI não detém propriedade ou posse das aludidas terras. Gere a questão indígena. E o problema suscita inclusive ampla movimentação internacional, por força de tratados e convenções, que dizem diretamente respeito ao problema.

8. O Poder Judiciário tem apreciado miríade de questões que envolvem a regularização de terras indígenas, problemas de demarcação, a propósito dos casos *Gavião da Montanha* (ação contra a Eletronorte visando reaver território tradicional inundado com a construção da Hidrelétrica de Tucuruí), dos *Professores Ticuna*, de ações para remoção de garimpeiros da



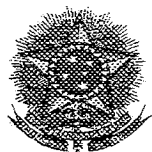
Área Indígena Sararé, de ações contra fazendeiros visando a desintrusão de parte Área Indígena de Sete Cerros, do caso *Waurá*, do caso *Panará*, do caso *Araweté/Parakanã/Xikrin do Bacajá/Assurini/Karacaô*, do caso *Xikrin do Catete*, entre tantos outros¹. À FUNAI não se outorgam direitos de propriedade.

9. E ainda que à FUNAI se responsabilizasse pelo não cumprimento das obrigações acessórias aqui ventiladas, não se teria como implementar procedimento de execução forçada, nos limites da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. E negar-se a certidão à FUNAI, na forma como proposta, suscitando-se intervenção corretiva do Poder Judiciário, é medida última que qualificaria de modo definitivo a incapacidade do Poder Executivo gerir os próprios problemas, bem como os cadastros e informações que dispõe, ou que deveria de dispor. Nesse sentido, adequada a intervenção das Câmaras de Conciliação e Arbitragem.

10. Câmaras de Conciliação e Arbitragem junto à Administração Federal foram criadas por disposição expressa do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. Cuida-se de modelo que se propõe a compor controvérsias de natureza jurídica, que envolvam entidades da Administração Federal indireta, bem como entre tais entes e a União. Aos Ministros de Estado detentores de competência sobre a matéria disputada encomenda-se a solicitação, de imediato, ao Presidente da República, de audiência do Advogado-Geral da União.

11. Transita-se em âmbito de composição de conflitos. A tradição ocidental conhece três nichos de composição, nomeadamente, de sentidos

¹ Cf. *A Defesa dos Direitos Indígenas no Judiciário- Ações Propostas pelo Núcleo de Direitos Indígenas*, São Paulo e Brasília: Instituto Socioambiental, 1995.



ético, transacional (dividido em acordo, mediação e arbitramento), bem como de autoridade (arbitrária e jurídica)². A migração de modelo de composição jurídica para um sentido transacional, por meio do acordo, da mediação e do arbitramento, na medida em que acompanhada de cautelas, especialmente se informada pela mais absoluta transparência, oxigena um melhor desempenho da administração. Refiro-me à realização da eficiência. Reconheça-se, no entanto, que a aludida imigração possa ser supostamente plasmada por medidas de discricionariedade.

12. O modelo inova. Fixa instância administrativa dotada de maior celeridade. Visa realizar o princípio da eficiência, plasmado como regra constitucional, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. A abrangência do instituto é ampla, pode alcançar matéria tributária, não obstante eventuais senões, em nicho de estrita legalidade. Mas não parece ser o caso que se examina. Pelo contrário.

13. O modelo de Estado com o qual o mundo contemporâneo convive suscita nova compreensão do Direito Administrativo, no sentido de que se alcancem soluções prospectivas para problemas e dilemas que afetam o modelo institucional que se conhece. O momento é de imaginação institucional, e do jurista se esperam soluções. Teme-se que a Administração aloque inadequadamente os recursos que gerencia. É nesse sentido que o substantivo *eficiência* tem recorrentemente informado o modelo administrativo brasileiro. A emenda constitucional nº 19, vinculada à *reforma administrativa*, de 4 de junho de 1998, alterou a redação original do art. 37 da Constituição de 5 de outubro de 1988,

² Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 13.



elencando o princípio da eficiência entre os demais referenciais que informam a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

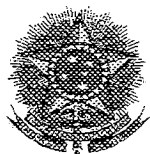
14. Celso Antonio Bandeira de Melo vincula o princípio da eficiência ao conteúdo conceitual de *princípio da boa administração*, ao que consta tomado do direito italiano:

A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'. 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'. Tal dever, como assinala Falzone, 'não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico'. Em obra monográfica, invocando lições do citado autor, assinalamos este caráter e averbamos que, nas hipóteses em que há discricionariedade administrativa, 'a norma só quer a solução excelente'. Juarez Freitas, em oportuno e atraente estudo- no qual pela primeira vez entre nós é dedicada toda uma monografia ao exame da discricionariedade em face do direito à boa administração-, com precisão irretocável, afirmou o caráter vinculante do direito fundamental à boa administração³.

15. Na atualização da obra de Hely Lopes Meirelles, abordou-se o princípio da eficiência, sobre o qual esclareceu-se:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados

³ Celso Antonio Bandeira de Melo, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 122.



positivos para o serviço público e satisfatória atendimento das necessidades da comunidade e de seus membro⁴.

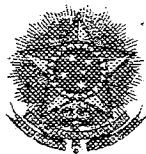
16. O aludido princípio foi problematizado por José dos Santos Carvalho Filho, com ênfase em referenciais de produtividade e de economicidade, nos termos que seguem:

A inclusão do princípio [eficiência], que passou a ser expresso na Constituição, suscitou numerosas e acerbas críticas por parte de alguns estudiosos. Uma delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio da Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência. O núcleo do princípio é a procura da produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional⁵.

17. A idéia de eficiência, à luz do excerto de Carvalho Filho, acima reproduzido, vincular-se-ia, em princípio, à redução dos desperdícios de dinheiro público, mediante a execução dos serviços prestados à comunidade com presteza, perfeição e rendimento funcional. No entanto, a redução do desperdício do dinheiro público também pode ser obtida mediante uma alocação mais adequada dos recursos do Estado. Esta circunstância pode ser alcançada, entre outros, pela diminuição da litigância entre os entes da Administração. É do que se cuida.

⁴ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 98. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho.

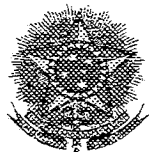
⁵ José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 24



18. Nesse sentido, eficiência ganharia dimensões mais amplas, associadas à conotação discursiva de *direito à boa administração*. Este último conceito não admite litigância interinstitucional. Referenciais de conciliação evitam a litigância endógena, bem como se desdobram nos limites e parâmetros da mais absoluta transparência, circunstância eleita à categoria de princípio.

19. Levar-se para o Poder Judiciário o desentendimento entre a FUNAI e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, por força a apego superlativo à norma estrita é medida que qualifica modelo administrativo inoperante e ineficiente. Os custos de aquiescência que a situação suscita são insuportáveis para os cofres públicos. De tal modo, ao que parece, o momento exige solução doméstica, e imediata. A alocação de recursos do DNIT para a FUNAI é circunstância informativa do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, que deve imperar na fixação do modelo hermenêutico que orienta a *vexata quaestio*.

20. Assim, opina-se pela plausibilidade da pretensão da FUNAI, no sentido que se cancelem os débitos decorrentes do suposto descumprimento de dever instrumental aqui noticiado, alterando-se, no que pertinente, o Parecer PGFN/CAT nº 1715/2007. O cumprimento da obrigação tributária acessória aqui discutido é substituível no plano fático pela otimização do fluxo de informações, entre a Secretaria do Patrimônio da União, a Fundação Nacional do Índio e a Secretaria da Receita Federal do Brasil. À Secretaria do Patrimônio da União cabe municiar o Executivo com dados cadastrais que espelhem a questão fundiária. O conjunto de dados que dá motivo a toda a discussão é de gerenciamento e domínio da Administração. É conhecido pelo Poder Executivo. Não depende de



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

qualquer providência externa. A situação é sanável e resolve-se, *sic et simpliciter*, pura e simplesmente, pela correta administração de informações, que são de posse do próprio Poder Executivo.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 5 de novembro de 2008.

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

Concordo. À apreciação do Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 6 de novembro de 2008.

FABRÍCIO DA SOLLER
Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional

Aprovo. A informação prestada pela FUNAI, a par de não ser de sua responsabilidade, já compõe base de informação da própria União, disponível eletronicamente à Receita Federal do Brasil para efeitos de fiscalização. Assim, também deve ser avaliado, pelo referido órgão da administração tributária, a necessidade da entrega de Documento de Informação e Avaliação Cadastral do ITR (DIAC) pela Secretaria do Patrimônio da União-SPU, mediante disponibilidade direta do acesso à respectiva base eletrônica de dados pelos agentes de fiscalização. De tal modo, revogue-se o Parecer PGFN/CAT N° 1715/2007. Encaminhe-se para apreciação do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, com vistas a aprovação e conseqüente determinação do cancelamento dos débitos que suscitaram o presente expediente. Encaminhe-se também cópia desta manifestação à Senhora Diretora da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União, para conhecimento, bem como para a Senhora Secretária da Receita Federal do Brasil.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 06 de novembro de 2008.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

NC4funai

PARCELER Nº 2475/08

Registro : 7783/2008

Interessado : Fundação Nacional do Índio - FUNAI

Assunto : Cancelamento de débito.

Despacho : Aprovo o Parecer PGFN/CAT/Nº 2475 /2008, de 06 de novembro de 2008, que opina pelo cancelamento dos débitos que provocaram o expediente, no desdobramento do Processo Administrativo nº 00400.010977/2008-98, da Câmara de Conciliação e Arbitragem, da Advocacia-Geral da União.


GUIDO MANTEGA
Ministro da Fazenda

ARNALDO GODOY
DCE/PGFN

1