

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 5864, DE 2016, DO PODER EXECUTIVO, QUE "DISPÕE SOBRE A CARREIRA TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, INSTITUI O PROGRAMA DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI nº 5864, DE 2016

Dispõe sobre as Carreiras da Receita Federal do Brasil, institui o Programa de Remuneração Variável da Receita Federal do Brasil e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA

Suprima-se, na integralidade, o artigo 6º que integra o Art. 18 do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.864, de 2016.

Acrescente-se ao art. 2º. do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.864, de 2016, parágrafo com a seguinte redação, renumerando-se os demais parágrafos do mesmo artigo:

Art. 2º.

.....
§ 1º Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, autoridades tributárias e aduaneiras da União, exercem atividade essencial e exclusiva de Estado.

JUSTIFICAÇÃO

- a) Sobre a supressão, na integralidade, o artigo 6º que integram o Art. 18 do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.864, de 2016.

É imperiosa a necessidade de supressão da alteração redação do art. 6º. da Lei n. 10593/2002, que o art. 18 do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.864, de 2016, pretende efetuar.

Veja-se a letra do artigo com as alterações propostas no Substitutivo ao Projeto de Lei, que seriam notoriamente inconstitucionais. Grifa-se os trechos em que a incorreção conceitual e a inconstitucionalidade saltam aos olhos:

Art. 6º Os ocupantes dos cargos da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, como autoridades administrativas, tributárias e aduaneiras da União exercem atividade essencial e exclusiva de Estado.

§ 1º As atividades típicas da administração tributária e aduaneira, inerentes à competência específica da Secretaria da Receita Federal do Brasil, serão exercidas exclusivamente pelos ocupantes dos cargos da Carreira de que trata o caput.

§ 2º São atribuições dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil:

I - em caráter privativo, exercer as seguintes atividades típicas da administração tributária e aduaneira, inerentes à competência específica da Secretaria da Receita Federal do Brasil:

- a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições;
- b) elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;
- c) executar procedimentos de fiscalização, praticando os atos definidos na legislação específica, inclusive os relacionados com o controle aduaneiro, apreensão de mercadorias, livros, documentos, materiais, equipamentos e assemelhados;
- d) examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes, não se lhes aplicando as restrições previstas

nos arts. 1.190 a 1.192 do Código Civil e observado o disposto no art. 1.193 do mesmo diploma legal;

e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária;

f) supervisionar as demais atividades de orientação ao contribuinte;

II - em caráter geral e concorrente, exercer:

a) outras atividades típicas da administração tributária e aduaneira, inerentes à competência específica da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

b) as demais atividades inerentes à competência geral da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 3º São atribuições dos ocupantes dos cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, ressalvado o disposto no inciso I do § 2º deste artigo:

a) exercer atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias, ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

b) atuar no exame de matérias e processos administrativos fiscais, ressalvado o disposto na alínea "b" do inciso I do § 2º deste artigo;

c) exercer, em caráter geral e concorrente, as atividades descritas no inciso II do § 2º deste artigo.

§ 4º Observado o disposto neste artigo, o Poder Executivo regulamentará as atribuições dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil."

Um dos cargos – o de Analista Tributário – é cargo de apoio, é cargo auxiliar, que exerce e foi criado para exercer atividades acessórias e preparatórias (ou seja, auxiliares) ao Auditor-Fiscal, que é, este sim, e exclusivamente, a autoridade administrativa, tributária e aduaneira da União.

Se aqui se estivesse a cuidar do Poder Judiciário ou da Polícia Federal (PF), por exemplo, ninguém teria dúvidas de que, respectivamente, o juízes e os delegados da PF são, respectivamente, as únicas autoridades dos respectivos órgãos. E que os analistas do judiciário ou oficiais de justiça e agentes da PF são servidores, não autoridades, de tais órgãos.

O mesmo ocorre na Receita Federal do Brasil.

Explica-se.

Há uma clara distinção entre os cargos de Auditor-Fiscal e de Analista Tributário (distinção por vezes indevidamente ofuscada por estarem incorretamente na mesma “carreira”), porém esclarecer essa distinção é por demais simples.

O **Auditor-Fiscal é a única autoridade da RFB**. E isso está claro nas leis vigentes. Da leitura do **art. 142 do CTN (Código Tributário Nacional)** e do **art. 6º, inciso I, alíneas “a” e “b” da Lei 10.593/2002**, observa-se que o Auditor-Fiscal da RFB é a única autoridade tributária na esfera federal, pois **apenas a ele cabe constituir o crédito tributário pelo lançamento** (art. 142 do CTN), **bem como decidir (isto é, julgar) processos fiscais** (art. 6º, I, “b”, da Lei 10593/2002).

Já o **Analista Tributário é cargo de apoio**, que exerce atividades acessórias e preparatórias (ou seja, auxiliares), conforme claramente expresso no § 2º do art. 6º da Lei 10.593/2002. Não se pode confundir!

O cargo de Analista Tributário advém do cargo de Técnico do Tesouro Nacional, de nível médio, criado expressamente com a atribuição de **auxiliar** o Auditor-Fiscal (*vide* o Anexo I do Decreto-Lei nº 2.225, de 10 de janeiro de 1985 – cargo de nível médio).

Criar leis que busquem descaracterizar essa qualificação e essa distinção, transformando um cargo de apoio em “típico de Estado” é medida inconstitucional. E transformar o cargo de apoio (de Analista Tributário) em “autoridade administrativa, tributária e aduaneira da União”, e que exerce “atividade essencial e exclusiva de Estado”, como pretende fazer o presente substitutivo ao buscar alterar o art. 6º. da Lei 10.593/2002, é de inconstitucionalidade flagrante!

Observe-se a letra clara das leis que estabelecem ser o Auditor-Fiscal a única autoridade da RFB, e portanto quem exerce as “atribuições típicas da administração tributária e aduaneira”:

Art. 142 (CTN): **Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento**, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. (grifos acrescentados)

Indispensável observar-se, agora, a letra do art. 6º., inciso I, alíneas “a” a “c” da Lei 10593/2002, bem como seu § 2º:

Art. 6º São atribuições dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

I - no exercício da competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil e **em caráter privativo**:

a) **constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições;**

b) **elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal**, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;

c) **executar procedimentos de fiscalização, praticando os atos definidos na legislação específica, inclusive os relacionados com o controle aduaneiro, apreensão de mercadorias**, livros, documentos, materiais, equipamentos e assemelhados;

(...)

§ 2º Incumbe ao **Analista - Tributário** da Receita Federal do Brasil, resguardadas as atribuições privativas referidas no inciso I do caput e no § 1º deste artigo:

I - **exercer atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias** ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

II - atuar no exame de matérias e processos administrativos, **ressalvado o disposto na alínea b do inciso I do caput deste artigo;**

III - exercer, em caráter geral e concorrente, as demais atividades inerentes às competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Ora, apenas da leitura desses dois dispositivos, em pleno vigor desde 1966 (caso do CTN) e de 2002 (caso da Lei 10593), nota-se de modo claro que o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil é a autoridade da RFB. E que o Analista Tributário é servidor administrativo de apoio.

Apenas a corroborar o que se disse acima, é **vasta a legislação federal estabelece que o Auditor-Fiscal da RFB é a Autoridade Fiscal e Aduaneira do Brasil**: arts. 142, 149, 194 a 197 e 200 do CTN; arts. 35 e 36 da Lei 9.430/96; art. 64 da Lei 9.532/97; art. 24, §§ 1o. e 2.º, da Lei 12.815/2013.

Analisando-se qualquer um destes últimos dispositivos legais acima, após uma breve leitura do art. 142 do CTN e do art. 6º. da Lei 10593/2002, acima transcritos, é fácil observar que todas as normas legais mencionadas no parágrafo anterior se referem exclusivamente ao Auditor-Fiscal como a autoridade tributária, administrativa, fiscal e aduaneira do Poder Executivo Federal.

Por derradeiro, frise-se que a Constituição da República é claríssima, e desde a redação original de 1988, em estabelecer que a precedência (*prerrogativa clássica de autoridade de Estado, de quem exerce atividade essencial e exclusiva de Estado*) existe para a administração tributária e para os Auditores-Fiscais, não para todos os servidores da administração tributária. Veja-se o texto da Constituição:

Art. 37 ...

XVIII - a administração fazendária e seus **servidores fiscais** terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei; (g.n.).

Ora, se a intenção da Carta Magna fosse incluir no inciso XVIII do art. 37 todos os servidores da Administração Tributária e lhes outorgar, a todos, precedência, então diria: “a administração fazendária e seus servidores”. Mas não foi o que disse! Ao contrário, fez questão de especificar os “servidores fiscais”, excluindo-se, portanto, os “demais servidores”, isto é, aqueles que não possuem competência legal para constituir o crédito tributário (efetuar lançamento) nem julgar processos fiscais, ou seja, os que não são Auditores-Fiscais, mas sim servidores administrativos ou de apoio.

b) Sobre o acréscimo ao art. 2º. do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.864, de 2016:

O Termo de Acordo nº 1/2016, firmado entre o Governo (MPOG e RFB) e o SINDIFISCO NACIONAL, Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, previu o atendimento de parte da pauta não remuneratória da classe dos Auditores-Fiscais, e dele conta explicitamente, na cláusula 2º. inciso II, que da lei constará o reconhecimento de que o cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil é, na esfera federal, a autoridade tributária e aduaneira do País.

Portanto, este item é fundamental e essencial ao PL em referência, e sua supressão significará o absoluto descumprimento do acordo firmado.

Tanto que o texto que ora se propõe constava do § 1º do art. 2º. do original Projeto de Lei (à exceção apenas da palavra “como”, indevidamente aposta no texto original – talvez até como um erro de escrita ou de estilo).

E, ainda que assim não fosse, não se pode simplesmente, numa lei que regula a Receita Federal do Brasil, ignorar-se o cargo que constitui a autoridade do órgão, buscando tratá-lo como um servidor administrativo (desprovido, portanto, de poder de decisão).

Tal situação é tão absurda e descabida quanto, por exemplo, pretender instituir uma lei a regular o Poder Judiciário sem mencionar que os juízes são as autoridades (os que tem poder de decisão) no respectivo órgão; ou uma lei que pretenda regular a Advocacia Geral da União, o Ministério Público ou a Polícia Federal, ignorando-se que o advogado da União, o procurador da República ou o Delegado de Polícia Federal são, respectivamente, as autoridades daqueles órgãos.

Enfatizamos a distinção entre os cargos de Auditor-Fiscal e de Analista-Tributário, ambos da Receita Federal do Brasil exposta acima.

Autoridade pública é, na exata dicção do art. 1º. § 2º, III, da Lei 9784/99, o seguinte: “autoridade é o servidor ou agente público com poder de decisão”.

É imperioso que conste da lei, ainda, que o **cargo de Auditor-Fiscal é essencial e exclusivo de Estado**. Veja-se.

Os cargos **essenciais ao Estado** são aqueles indispensáveis à sua manutenção, vale dizer, sem os quais o Estado não existiria. Aqui ocorre a distinção entre os cargos que exercem atividades essenciais, ou seja, aquelas sem as quais o órgão ou a própria atividade de Estado não existiria, e os que exercem atividades administrativas ou de apoio.

Colhendo-se, apenas para clarear, o exemplo da Polícia Federal, os Delegados exercem atividade essencial, são um cargo essencial, pois sem eles a Polícia não existira. Já os Peritos, Agentes e Escrivães, embora desempenhem por vezes atividade-fim, e de fundamental importância para pleno funcionamento do órgão, não são qualificados na lei como essenciais. Isso porque o poder de decisão, dentro dos órgãos policiais, pertencem aos Delegados de Polícia que, em última análise, podem por certo, em tese, avocar para si as atribuições dos agentes e escrivães, o que demonstra que essencial e exclusivo de Estado seriam, no âmbito das polícias, as atividades desenvolvidas pelos Delegados, apenas.

Por extensão, pode-se então concluir que o conceito jurídico de “essencial ao Estado” está relacionado com o poder de decisão e o conceito de autoridade de Estado.

Em apertada síntese, no caso da Administração Tributária Federal, ou seja, da Receita Federal do Brasil, é cediço que os Auditores-Fiscais são as autoridades do órgão, são os que exercem as **atribuições privativas** de lançamento (referidas no art. 142 do CTN), de decisão em processos fiscais, e de desembaraço aduaneiro (que é a decisão pela liberação, ou não, de mercadorias sujeitas ao controle aduaneiro). Os Analistas Tributários exercem atividades de apoio, preparatórias e acessórias às atribuições privativas dos Auditores-Fiscais (art. 6º. da Lei 10593/2002). Não são os Analistas, portanto, cargo essencial e exclusivo de Estado.

É o que se observa da simetria da legislação que rege os cargos da Administração Tributária Federal (a Receita Federal do Brasil) com a legislação que rege os cargos da Polícia Federal (exemplo acima), i.e., a definição legal constante do art. 2º.-A da Lei no 9.266, de 15 de março de 1996, incluído pela Lei 13.047, de 2014.

Por todo o exposto, e tendo em vista a relevância da matéria, contamos com o apoio dos nobres Pares para o acatamento da presente emenda.

Sala da Comissão, em , de outubro de 2016.

Deputado BACELAR