



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO PROJETO DE LEI Nº 6788, DE 2017

Dispõe sobre o cargo de Analista em Tecnologia da Informação da Carreira de Tecnologia da Informação, cria o Plano Especial de Cargos de Apoio da Advocacia-Geral da União, estrutura a Carreira de Suporte às Atividades Tributárias e Aduaneiras da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e dá outras providências, para modificar o que dispõe sobre a extinção dos cargos.

EMENDA MODIFICATIVA Nº , DE 2017

(Dep.GILBERTO NASCIMENTO)

Os arts. 46, 47 e 48 do Projeto de Lei Nº 6788, de 2017, passam às seguintes redações:

Art. 46. Fica estruturada a Carreira de Suporte às Atividades Tributárias e Aduaneiras da Secretaria da Receita Federal do Brasil, no Quadro de Pessoal da Secretaria da Receita Federal do Brasil, constituída pelos seguintes cargos:

- I – Cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, de nível superior;
- II - Cargo de Analista-Técnico da Receita Federal do Brasil, de nível superior; e
- III - Cargo de Técnico da Receita Federal do Brasil, de nível intermediário;

Art. 47. Os cargos a que se refere o art. 46 são estruturados em classes e padrões, na forma dos Anexos I-b e X.

Art. 48. São atribuições dos cargos:

I - Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil:

- 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, ressalvado o disposto na alínea b do inciso I do caput do artigo 6º da Lei 10.593, de 2002;
- c) exercer, em caráter geral e concorrente, as demais atividades inerentes às competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

II - Analista-Técnico da Receita Federal do Brasil:

- a) exercer e acompanhar a realização de atividades técnicas e especializadas, de nível superior e de atividades de atendimento ao cidadão, inclusive aquelas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

relativas à implementação de políticas em sua área de atuação;
b) auxiliar o exame de matérias e processos administrativos; e
c) realizar estudos e pesquisas;

III - Técnico da Receita Federal do Brasil: realizar atividades técnicas e administrativas de nível intermediário internas ou externas, necessárias ao desempenho das competências constitucionais e legais a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, incluindo atendimento aos cidadãos, fazendo uso dos sistemas corporativos e dos demais recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

Sala das Comissões,

GILBERTO NASCIMENTO
Deputado Federal

JUSTIFICAÇÃO

Mister se faz, e imperioso é, que a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil seja composta exclusivamente pelo cargo efetivo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Da mesma forma, que o cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil componha e integre a Carreira de Suporte às Atividades Tributárias e Aduaneiras, que é um dos objetos do presente PL.

O cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil sempre foi, desde a sua constituição original (criação, em 1985), e é, até os dias atuais (2017), um cargo de apoio, de suporte, devendo, portanto, encontrar-se na carreira própria. E não indevida e incorretamente inserido na carreira composta pelas autoridades tributárias, que são os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil.

Observe-se, desde já, e com veemência, que a letra que se ora propõe para o inciso I do art. 48 é rigorosamente a mesma que atualmente vigora no § 2º do art. 6º da Lei 10.593, de 2002, que regula as atribuições do Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil. A simples leitura de tal dispositivo evidenciará que se cuida de cargo de suporte!



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O breve histórico abaixo esclarecerá com fundamentos e ênfase o que acima se afirma.

Desde a promulgação da Constituição da República de 1988 que a Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, originalmente denominada Carreira de Auditoria do Tesouro Nacional, instituída pelo Decreto-lei n. 2.225, de 1985, padece do vício da inconstitucionalidade material. E a razão de tal vício é simples: com a exigência imposta pela Constituição de 1988 de concurso público para o ingresso em cargo público, o cargo de Auditor-Fiscal não mais pode ser preenchido por um Analista (antigo Técnico) que haja sido aprovado em concurso público apenas para este último cargo. Dessa forma, a partir de 1988, a “Carreira de Auditoria” deixou de ser materialmente uma carreira, pois o conceito jurídico (e também prático) de carreira é aquela na qual um cidadão, uma vez aprovado em concurso público, percorre toda a respectiva carreira (todo o caminho), do início ao final de sua vida funcional. E isso não é o que ocorre, nem o que pode ocorrer, com a atual “Carreira de Auditoria”. Ora, os cargos de Auditor-Fiscal e de Analista tributário são distintos e incomunicáveis. Distintos porque, como se verá adiante, o primeiro é a autoridade tributária responsável pelo lançamento (constituição do crédito tributário), pelo julgamento de processos fiscais e pela decisão do desembaraço de mercadorias sujeitas ao controle aduaneiro, ao passo que o segundo é cargo de apoio, que desempenha atividades auxiliares, acessórias e preparatórias às atividades privativas dos Auditores-Fiscais. Incomunicáveis porque o Analista tributário, mesmo chegando ao topo da “pseudocarreira” não pode ascender ao cargo de Auditor-Fiscal (exceto se realizar um concurso público externo, aberto a todos os cidadãos), o que prova materialmente que a hoje ainda vigente “Carreira de Auditoria” não é, na realidade, uma carreira. Afinal, se o fosse, então o Analista (cargo de apoio desde a sua gênese em 1985), ao galgar a última classe e o último padrão do seu cargo, poderia se tornar Auditor-Fiscal, o que não ocorre desde 1988, por ser constitucionalmente vedado!

Auditor-Fiscal, a Autoridade Tributária da esfera federal: o estudo do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), à luz dos dispositivos constitucionais e legais que tratam das autoridades e dos servidores da administração tributária, não deixa margens à dúvida, ao se cotejar atribuições e competências, que, no âmbito federal, o Direito Brasileiro consagra o cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil como a Autoridade Tributária, referida expressamente como autoridade administrativa no dispositivo a seguir transscrito:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Art. 142. 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.”

Note-se que a lei que, há quase 15 (quinze) anos, estabelece as atribuições de cada cargo aqui mencionado (a Lei 10 /2002), não deixa margem a dúvidas de que o Auditor-Fiscal é a autoridade tributária federal, é a autoridade do órgão denominado Receita Federal do Brasil; e que o Analista Tributário é o cargo de apoio administrativo; é o cargo auxiliar. Observe-se a norma do art. 6º. da Lei 10.593, de 2002:

*Art. 6º São atribuições dos ocupantes do cargo de **Auditor-Fiscal 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;*

(...)

§ 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Observe-se ainda, por sua relevância histórica, a letra do original § 2º do art. 6º. da Lei 10.593/2002 (lembrando-se que o Técnico da Receita Federal é o mesmo cargo hoje denominado Analista Tributário da Receita Federal):

“ § 2º Incumbe ao Técnico da Receita Federal auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal no exercício de suas atribuições”
(grifamos).

Não faz sentido e não se conforma com a Constituição da República que dois cargos de natureza absolutamente distintas e incomunicáveis permaneçam na mesma carreira.

Em apertada síntese, esta separação também visa a solucionar de vez as impropriedades criadas pelas leis pretéritas, em função das determinações de nossa Carta Magna. No caso da Receita Federal, a inclusão de dois cargos na mesma carreira vem, como salientado, do ano de 1985, pelo Decreto-lei 2225, quando da criação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, abarcando os cargos dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional e os Técnicos do Tesouro Nacional, inclusive com a possibilidade, à época, de os Técnicos terem acesso ao Cargo de Auditor-Fiscal mediante determinados pré-requisitos (por isso era, antes de 1988, uma carreira). Com o advento da Constituição de 1988 a ascensão foi vedada, e foi estabelecido o conceito de carreira, não se aplicando à referida carreira de Auditoria, sob a ótica constitucional, o conceito de carreira única.

As sucessivas alterações legais da pseudocarreira Auditoria da Receita Federal não observaram as impropriedades e a constitucionalidade do decreto-lei que lhe deu origem, mantendo em uma única “carreira” o que na verdade são duas carreiras distintas desde 1988. Este fato tem causado inúmeros e infundáveis dissabores, tanto aos integrantes da Carreira dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, quanto aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (nomes atuais dos dois cargos).

Na esfera judicial verifica-se a ocorrência de múltiplas decisões que atacam as impropriedades dessas leis. Parecer da Procuradoria- Geral da República (19690 - OBF - PGR) diz que **“embora as leis, impropriamente, tenham dito tratar-se de carreira única, os cargos de Analista Tributário e Auditor Fiscal integram, materialmente, carreiras distintas”**. Diz ainda que, para se ter uma carreira, é necessária a homogeneidade dos cargos comparados, e isso não existe na carreira Auditoria Fiscal, como se vê da própria transcrição da lei. Os analistas tributários formam carreira de apoio, de:

“atividades acessórias ou preparatórias das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil”, nos termos do art. 6º, § 2º, I, da Lei nº 10.593/2002.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

"A diferença de nomenclatura dos cargos de Analista e de Auditor traduz atribuições excludentes. O fato de ambos atualmente exigirem o curso de nível superior como requisito para ingresso não muda a ontológica distinção entre eles, em função de suas atribuições, e não da escolaridade exigida", afirma a dnota Procuradoria da República.

Há de se observar que as duas assertivas acima foram acatadas pelo Ministro Luiz Fux no RE 827.424/AL em sua decisão que desproveu o recurso cuja pretensão era buscar o provimento derivado.

No mesmo diapasão, o Tribunal de Contas da União vem considerando ilegais as aposentadorias concedidas com fundamento no art. 3º da Emenda 47/2005, quando o beneficiado tenha contado o tempo laborado no Cargo de Técnico do Tesouro Nacional (hoje Analista) como tempo de carreira Auditoria. É que o inciso II do referido dispositivo requer o tempo mínimo de 15 anos na carreira em que se der a inativação.

Assim analisa o TCU: *"Frise-se que o tempo em que exerceu a carreira de Técnico do Tesouro Nacional (atual Analista Tributário) não se presta para completar o requisito de 15 anos na Carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, haja vista serem carreiras distintas"* (grifamos). Os que se aposentam contando o tempo ilegal são obrigados a voltar ao trabalho para completar o tempo na carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil. Caso os dois cargos estivessem corretamente em duas carreiras distintas, esse problema deixaria de existir para muitos Auditores ludibriados pela impropriedade das leis.

Ademais não há, em quaisquer dos demais poderes da República, exemplo de autoridade que esteja na mesma carreira em que os servidores que desempenham atividades meio, ou de apoio, no respectivo órgão.

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.

Imperioso que se esclareça o que significa uma autoridade pública. E, em seguida, o que é a autoridade tributária.

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".**

Portanto, não são todos os servidores públicos que podem ser qualificados como autoridades públicas, mas tão-somente aqueles que possuem poder de decidir no âmbito de seus respectivos órgãos.

Por essa razão que, nos órgãos acima exemplificativamente mencionados, apenas o juiz é a autoridade do Poder Judiciário; apenas o Procurador ou Promotor de Justiça e o Delegado de Polícia são as autoridades em seus



CÂMARA DOS DEPUTADOS

respectivos órgãos. Os demais servidores públicos de tais órgãos, embora possuam cada qual a sua importância ímpar, por fornecerem o apoio técnico ou operacional necessário às atividades, não se confundem com as autoridades dos órgãos em que atuam, seja porque não são dotados de poder de decisão, seja porque suas atribuições são tipicamente técnicas e de apoio.

E estas distinções são e devem ser bem definidas.

Esclarecido o que se deve entender por autoridade pública, relevante que se compreenda o que é autoridade tributária.

Na esfera federal, o **Auditor-Fiscal é a única autoridade tributária**. 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).

Por derradeiro, observe-se a letra clara das leis que estabelecem ser o Auditor-Fiscal a autoridade da RFB:

Art. 142 (CTN): Art. 142. **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 acrescidos)

Indispensável observar-se, agora, a letra do art. 6º, inciso I, alíneas a e b da Lei 10593/2002, supracitado:

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**
(...)

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Há ainda, apenas a corroborar o que se disse acima, vasta legislação federal que 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 2º, da Lei 12.815/2013.

Analizando-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, fiscal e aduaneira do Poder Executivo Federal.

Mas também é imperioso que conste da lei, ainda, que o cargo de Auditor-Fiscal é essencial e exclusivo de Estado. Mas não todos os servidores da Administração Tributária, como inadvertida e incorretamente constou do relatório em pauta. 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 existiria. 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, pertence 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

privativas dos Auditores-Fiscais (art. 6º. da Lei 10593/2002), ou seja, atribuições de suporte. Não são os Analistas, portanto, cargo essencial e exclusivo de Estado. Devem compor, portanto, a Carreira de Suporte à Administração Tributária e Aduaneira, objeto do presente PL.

Finalmente, caso essa emenda seja contemplada, faz-se necessário o ajuste dos Anexos X (Estrutura de Cargos da Carreira de Suporte às Atividades Tributária e Aduaneiras da Receita Federal do Brasil), XI (Valores do Vencimento Básico dos Cargos da Carreira de Suporte às Atividades Tributária e Aduaneiras da Receita Federal do Brasil), XII (Valores da Gratificação de Desempenho da Receita Federal do Brasil – GDRFB dos Cargos da Carreira de Suporte às Atividades Tributária e Aduaneiras da Receita Federal do Brasil) e XIII (Tabela de Correlação) desse PL, de forma a incluir tabelas específicas para o cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

Sala das Comissões,

GILBERTO NASCIMENTO
Deputado Federal