



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

# PROJETO DE LEI N° \_\_\_\_\_, DE 2023 (Do Sr. THIAGO DE JOALDO)

Veda que União, Estados, Distrito Federal e Municípios paguem, aos titulares das respectivas Carreiras Fiscais Federais, Estaduais, Distritais e Municipais, inclusive aos que atuem nas áreas administrativas dos seus órgãos fazendários, qualquer espécie de gratificação que vise estimular a produção individual ou coletiva, sob o argumento de premiação à eficiência e/ou produtividade, cuja fonte de recursos seja a arrecadação de multas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º.** É vedado aos mandatários e ordenadores de despesas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pagar aos servidores públicos que componham os quadros de suas respectivas Carreiras Fiscais qualquer espécie de gratificação que vise estimular a produção individual ou coletiva, sob o argumento de premiação à eficiência e/ou produtividade, cuja fonte de recursos seja a arrecadação de multas.

**Art. 2º.** Fica estabelecido que os mandatários e ordenadores de despesas elencados no artigo 1º desta lei, quando for o caso, têm o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para finalizarem os procedimentos administrativos de sua competência e adotarem as medidas necessárias para que a respectiva legislação e normatização infralegal observem as vedações desta lei.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

**Parágrafo único.** O referido prazo poderá ser prorrogado por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de implicação nas penalizações advindas do emprego irregular de verbas públicas.

**Art. 3º.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O modelo de gratificação de servidores públicos que compõem os quadros das Carreiras Fiscais de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculado ao aumento da arrecadação de multas tributárias é amplamente adotado por diversos entes da federação, a exemplo de Sergipe, cujo regramento foi concebido e implementado a partir da Lei 2.730, de 17 de outubro de 1989, que criou o Fundo de Incentivo à Arrecadação Tributária Estadual (FINATE), instituiu a Retribuição Variável e deu providências correlatas.

Podem ser citados, ainda, outros Estados brasileiros que adotam modelo semelhante, ainda que com nomenclaturas diversas, como: (i) a Bahia (Prêmio por Desempenho Fazendário); (ii) o Ceará (Prêmio por Desempenho Fiscal); (iii) Minas Gerais (Gratificação de Estímulo à Produção Individual e Prêmio de Produtividade); (iv) Pernambuco (Participação no Ingresso de Receita Proveniente de Multas Relativas a Impostos Estaduais e conta, ainda, com um Fundo que é composto por 16% de multas relativas a impostos estaduais, valores que são rateados entre os servidores, mensalmente); (v) Rio de Janeiro (Prestação Pecuniária Eventual e Prêmio de Produtividade, além de pagar auxílio moradia a fiscais lotados em postos de fiscalização das barreiras fiscais, com valores de um Fundo Especial de Administração Fazendária, composto também por valores arrecadados a título de multas); dentre outros.

Outras iniciativas, agora no âmbito Federal, também surgiram, tais como o Projeto de Lei nº 5.864/2016, de autoria do Poder Executivo, cujo andamento foi pausado por recursos apresentados contra a tramitação





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

conclusiva do projeto nas Comissões. Diante disso, o Poder Executivo editou a MP 765, de 2016, que reajustou os salários de oito categorias de servidores públicos federais.

A MP original continha, no § 4º do seu artigo 15, a previsão para bônus de eficiência com base nas multas aplicadas. Contudo, quando da sua conversão em Lei (13.464, de 2017), o dispositivo foi muito debatido e os parlamentares rejeitaram os termos que definiam que a base de cálculo para o pagamento do bônus de eficiência para a carreira, neste caso, de Auditoria-Fiscal do Trabalho, seria exatamente o equivalente a **“cem por cento das receitas decorrentes de multas aplicadas pelo descumprimento da legislação trabalhista, incluídos os valores recolhidos, administrativa ou judicialmente, após inscrição na Dívida Ativa da União”**. Ou seja, seria mais um exemplo de pagamento de gratificações/bônus a servidores públicos a partir da sanha arrecadatória estatal de multas.

Com a exclusão da base de cálculo proposta pelo Poder Executivo, os referidos servidores permanecem recebendo um valor fixo e aguardam, até hoje, o estabelecimento de uma proposta governamental aceitável, pelo Congresso Nacional, voltada à implementação efetiva do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil.

É preciso que se busque meios modernos e menos predatórios (em relação ao contribuinte) para a fixação de metodologias de aferição de eficiência e produtividade dos servidores públicos que compõem os quadros dos órgãos arrecadatórios de todas as esferas do Poder Público, que não por aumento indiscriminado de arrecadação (principalmente de multas!).

Está mais do que claro que o Congresso Nacional já sedimentou o entendimento de que o uso das multas como fonte de arrecadação para o pagamento de qualquer espécie de programa de bonificação ou gratificação a servidores públicos que ocupam cargos das Carreiras Fiscais existentes, é um verdadeiro escárnio com o contribuinte.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Apresentação: 02/02/2023 11:18:43.713 - MESA

PL n.188/2023

Para os parlamentares que aprovaram a matéria legislativa acima mencionada, em 2017, o “bônus” que visava ser concedido aos profissionais das carreiras abrangidas pela medida, não estava atrelado a um aumento da eficácia/eficiência dos serviços prestados, pelos órgãos abrangidos, à população, mas, ISTO SIM, tão somente vinculado ao aumento do número de autuações, o que é extremamente imoral e vai em total contramão dos ditames constitucionais vigentes, no tocante à Administração Pública.

Quanto aos programas de bonificação/gratificação criados pelos demais entes federativos, vale dizer que tramita, no Supremo Tribunal Federal, um Recurso Extraordinário (RE 835.291), de procedência do Ministério Público de Rondônia **(para quem o bônus viola o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação da receita de impostos “a órgão, função ou fundos”)**, contra decisão do TJ/RO, que declarou constitucional um bônus de eficiência criado pelo governo daquele estado. O caso ainda não começou a ser julgado, está sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, mas **já tem parecer favorável ao recurso – pela inconstitucionalidade do bônus, da Procuradoria-Geral da República.**

Contudo, alguns estados, por já reconhecerem que há violação de princípios constitucionais administrativos, como o da impessoalidade e o da moralidade, já estão alterando os programas estaduais que visam fixar indicadores de eficiência tributária, como é o caso do Mato Grosso do Sul, que apresentou, em 2020, novas medidas de apuração da sistemática, conforme verifica-se com o seu **PROFISCO II** (Projeto de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos do Brasil, que visa à modernização e gestão fiscal dos estados brasileiros para iniciativas de melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e com garantia soberana do Governo Federal).

Outro bom exemplo é o estado do Espírito Santo, que, em 2018, sancionou a Lei 10.824, que “Institui o Programa de Garantia e





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Apresentação: 02/02/2023 11:18:43.713 - MESA

PL n.188/2023

Otimização da Receita Tributária Estadual”. Esta lei objetivou tratar de diversos aspectos da qualidade nos serviços de arrecadação tributária do estado e, a partir da aferição semestral de cumprimento das metas fixadas (que não são apenas as multas!), são pagos bônus aos servidores abrangidos, até o segundo mês posterior à finalização ao período avaliado.

Agora em 2022, visando dar maior efetividade à legislação acima, o Governo do Espírito Santo apresentou proposta que almeja a troca da sistemática temporal da apuração de metas e performances dos seus servidores da Carreira Fiscal (atualmente feita a cada seis meses), que, caso aprovada, pode passar a ser feita trimestralmente.

O Estado Democrático de Direito (artigo 1º, da CF/88) caracteriza-se pela independência das funções legislativa, executiva e judicial (artigo 2º, da CF/88), garantia dos direitos fundamentais (artigo 5º, da CF/88) e submissão do Estado ao império da lei. A exigência de legalidade é a que mais de perto respeita ao Direito Administrativo.

Com efeito, o artigo 37, da Constituição Federal, por sua vez, é elemento nuclear e estabelece os princípios que devem ser observados pela Administração Pública, em todas as suas esferas e Poderes, dentre os quais destacamos os da impessoalidade e da moralidade.

No exercício de suas funções, o Fiscal deve cumprir estritamente as previsões estabelecidas em lei, sem o que poderá causar prejuízos, por vezes, irreparáveis aos contribuintes. Afinal, tão certo quanto o dever fundamental de os contribuintes pagarem seus impostos é o direito de pagá-los na estrita medida do previsto na legislação. Mais! O particular tem o direito de confiar na neutralidade e na imparcialidade da Administração Pública, representada pelos seus agentes públicos.

Se houver qualquer motivação diversa, em desacordo com o estrito cumprimento da lei, como: (i) a de arrecadar mais do que o devido; (ii) atender a pedidos ilegais de superior hierárquico; (iii) aplicar multa qualificada, sem que se tenha observado reais e irrefutáveis razões para tal, beneficiando-o



\* C D 2 3 4 6 7 5 0 4 1 7 0 0 \*

ExEdit



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Apresentação: 02/02/2023 11:18:43.713 - MESA

PL n.188/2023

indiretamente ou não; ou quaisquer outras, o agente público incumbido das atividades de fiscalização tributária estará, portanto, descumprindo os mencionados princípios constitucionais.

Isso também pode ser constatado quando se verifica uma atitude mental do agente público, componente de qualquer das Carreiras Fiscais existentes, que, na dúvida, acaba optando pelo tratamento que for mais gravoso ao contribuinte. É o caso, por exemplo, da aplicação das chamadas multas qualificadas, sem que reste **indubitavelmente comprovada** a presença de dolo do contribuinte. Este tipo de penalidade tributária deveria ser a exceção da exceção. Mas, infelizmente, tem se transformado em regra, ainda que, em bom número dos casos, estejam em total dissintonia com os autorizativos legais para sua incidência: a presença de sonegação, fraude ou conluio, nos atos dos contribuintes.

É importante dizer que a prática dolosa prevista em lei, deve ser inequívoca e só aplicada mediante irrefutabilidade das suas causas. Registre-se, porém, que tem sido cada vez mais comum que os seus aplicadores desconsiderem e requalifiquem, ao seu bel-prazer, atos e negócios jurídicos praticados pelos contribuintes e considerados, por estes, como legítimos planejamentos fiscais, com as devidas e temporais disponibilizações das informações para o fisco. Sem dolo, portanto. Porém, tornou-se uma ação abusiva, de tão corriqueira. Ao invés de ser a exceção da exceção, a aplicação da multa de 150% tornou-se a regra, como se os contribuintes fossem sonegadores e fraudadores contumazes.

A propósito, as turmas da Câmara Superior do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) derrubaram a maioria das multas qualificadas analisadas em 2021. O resultado é relevante para os contribuintes, já que a penalidade corresponde, como dito, a 150% do tributo devido, e pode ter repercussão na esfera penal, inclusive.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/carf-camara-superior-derrubou-maioria-multas-qualificadas-2021-21022022>







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Apresentação: 02/02/2023 11:18:43.713 - MESA

PL n.188/2023

De acordo com o plano anual de fiscalização da Receita Federal de 2021, em 2020 foram elaboradas 2.094 representações fiscais para fins penais, o que corresponde a 27,8% do total de ações fiscais encerradas pela fiscalização. O percentual não reflete exatamente o número de multas qualificadas aplicadas, mas dá uma ideia da frequência de sua utilização.<sup>2</sup>

Veja que o número de multas qualificadas derrubadas pela Câmara Superior do Carf demonstra a forma indiscriminada com que a penalidade vem sendo aplicada pela Receita Federal, deixando nítida a sua mencionada prática abusiva.

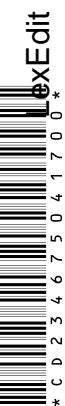
Outro ponto que deve ser levado em consideração é que, em um momento de crise pós-pandêmica, como o que vivemos ainda, onde as empresas passam por um processo de reinvenção de suas estruturas e de retomada dos prejuízos causados em suas atividades (a redução dos seus quadros de funcionários foi uma das principais consequências, ajudando no desemprego de 9,5 milhões de pessoas (Pnade contínua/IBGE<sup>3</sup>), não é salutar que tenhamos Governos com legislações que, ao invés de propiciar melhor ambiente de negócios, mantenham normas que visem conceder bônus financeiro pelo maior número de multas aplicadas contra os contribuintes, e não na solução do fato gerador da notificação.

Se não corrigirmos essa falha legislativa, que dá margem a práticas como estas, seguiremos na contramão do necessário fortalecimento das nossas empresas, dando a elas melhores condições de se manterem vivas e crescendo forte, dentro das normas vigentes, permitindo que gerem mais empregos e renda para quem precisa.

Estimular os servidores públicos ocupantes de cargos de Carreiras Fiscais a aplicarem multas contra os contribuintes para, só assim, poderem fazer jus a gratificações/bônus financeiros, é por demais nocivo à economia nacional, além de ser totalmente inconstitucional. É urgente que

<sup>2</sup> <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/fiscalizacao/relatorio-anual-fiscalizacao-2021-2022.pdf>

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/27/desemprego-recua-para-87percent-em-setembro.ghtml>





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

Apresentação: 02/02/2023 11:18:43.713 - MESA

PL n.188/2023

proibamos esta prática e levemos os Governos, em todas as suas esferas, a construírem alternativas que permitam reconhecer a eficiência de seus servidores públicos do fisco e manter e/ou incrementar suas receitas, **mas que não seja pelo caminho da punição exacerbada aos contribuintes.**

Ao contrário! Que as medidas governamentais venham ajudar as empresas na sua adequação e correta submissão às normas tributárias, para que estas tenham melhores condições de gerar riquezas para a nação, além de reduzirem seus custos e melhorarem sua competitividade nos mercados interno e externo. A sociedade não aceita mais essa sanha meramente arrecadatória do Estado, que foque apenas nos supostos problemas e suas punições, pouco (ou nada) fazendo para que busquem e encontrem as soluções para suas causas.

Diante deste cenário de insegurança jurídica é que apresentamos a presente proposição, **que objetiva vedar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios paguem, aos titulares das respectivas Carreiras Fiscais Federais, Estaduais, Distritais e Municipais, inclusive aos que atuem nas áreas administrativas dos órgãos fazendários, qualquer espécie de gratificação que vise estimular a produção individual ou coletiva, sob o argumento de premiação à eficiência e/ou produtividade, cuja fonte de recursos seja a arrecadação de multas.**

É necessário garantir a imparcialidade da conduta dos agentes do fisco, alinhando-a com a defesa dos interesses públicos na constituição e cobrança do crédito tributário. Somente assim teremos a imperiosa transparência na Administração Pública, a liberdade econômica e a segurança jurídica necessárias ao fortalecimento das instituições e dos serviços inerentes ao Estado Democrático de Direito.

A propositura de bonificações/gratificações atreladas a atribuições ordinárias do cargo, aliás, fere o interesse público, uma vez denunciar que o agente público em questão não estaria a cumprir







## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Gabinete do Deputado Federal **THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

satisfatoriamente com os deveres da/do função/cargo, a menos que em troca de contrapartidas extras, algo além do salário já suportado pelo erário público, fruto este da já pesada carga tributária suportada pelo contribuinte, pelo qual já lhe deveria ser exigível o eficiente cumprimento para com os deveres que lhe são inerentes.

Por estes motivos, contamos com o apoio de nossos Pares Congressistas para a aprovação desta proposta.

Sala das Sessões, em        de        de 2023.

**Deputado THIAGO DE JOALDO – PP/SE**

