



Nota Sutri/Sucor nº 1, de 12 de maio de 2017.

Interessado: Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita)

Assunto: Requerimento apresentado pelo Sindireceita acerca do parágrafo único do art. 4º da Medida Provisória (MP) nº 765, de 29 de dezembro de 2016.

e-processo nº 10168.720041/2017-13

O Sindireceita inicialmente demonstra preocupação com eventuais questionamentos de legalidade dos atos praticados pelos ocupantes do cargo de Analista-Tributário em decorrência do parágrafo único do art. 4º da Medida Provisória (MP) nº 765, de 29 de dezembro de 2016. Dispõe que tal dispositivo pode gerar insegurança jurídica em relação aos atos decorrentes de atribuições concorrentes, mesmo que a lei os considere como sendo de natureza técnica ou acessória. Afirma não restar claras as consequências do referido dispositivo legal “no dia a dia da Receita Federal”, “ao se atribuir a apenas um cargo a possibilidade de ser visto como o único executor e autoridade em atos de competência da Receita Federal do Brasil que até então vinham sendo legalmente desempenhados de modo concorrente pelos dois cargos que compõem a Carreira Tributária e Aduaneira”. Entende também que tal dispositivo pode ser contrário à eficiência administrativa. Busca posicionamento da RFB sobre diversos pontos ligados à tal dispositivo legal.

2. Transcreve-se o dispositivo legal objeto de questionamento:

Art. 4º A Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, de que trata o [art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002](#), passa a ser denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. **Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil são autoridades tributárias e aduaneiras da União.** (grifou-se)

3. A questão envolve o conceito do termo “autoridade”, que é juridicamente indeterminado. Tal conceito, na seara doutrinária, pode ter diversas significações. O Sindireceita, por exemplo, relaciona a autoridade com o próprio poder de polícia exercido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.



- 3.1. Contudo, considerando-se a vinculação estrita à lei que a Administração Pública deve observar, não há como a RFB entender o conceito de autoridade de forma distinta ao que consta do inciso III do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “servidor ou agente público dotado de poder de decisão”.
- 3.2. Com tal pressuposto legal, no âmbito administrativo, que inclui as atividades tributárias e aduaneiras desenvolvidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a autoridade administrativa está intimamente ligada ao agente que tem poder decisório para influir diretamente na situação jurídica de um cidadão.
- 3.3. Entende-se por decisório o ato que modifica a ordem jurídica, constituindo, declarando, restringindo ou extinguindo direitos à luz dos fatos apresentados e em conformidade com a lei.
- 3.4. A correlação acima mencionada pode ser encontrada em diversos dispositivos da Constituição Federal. Cita-se o inciso LXIX do art. 5º, que trata do mandado de segurança, que é cabível “quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”. Mas quem pode cometer uma ilegalidade ou abuso de poder? Somente quem edita um ato que modifica o ordenamento jurídico que, como visto antes, é o decisório. Não é à toa que o § 3º do art. 6º da Lei nº 12.016, de 2009, dispõe: “Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática”. Seja para o bem, seja para o mal, autoridade é quem emite o ato decisório.
4. Um procedimento, seja judicial, seja administrativo, possui diversos atos encadeados para se chegar ao seu fim. Sem adentrar no tema da distinção entre processo e procedimento, o que importa é entendê-lo como uma sequência de diversos atos para determinada direção, cada qual com sua importância. O objetivo é chegar-se ao ato final decisório.
- 4.1. A legislação acerca dos cargos de Auditor-Fiscal e de Analista-Tributário traz diversas hipóteses em que **compete privativamente ao primeiro os atos decisórios** que encerram determinado procedimento (como de reconhecimento de crédito, de benefício fiscal, de julgamento), quer dizer, dá a esse cargo especificamente a competência para emissão de decisão, mormente quando os atos são de alta complexidade, como se depreende do art. 6º, “a”, incisos I e II da Lei nº 10.593, de 2002:
- Art. 6º São atribuições dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil: (Redação dada pela Lei nº 11.457, de 2007)
- I - no exercício da competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil e em **caráter privativo**: (Redação dada pela Lei nº 11.457, de 2007)
- a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições; (Redação dada pela Lei nº 11.457, de 2007)



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; (Redação dada pela Lei nº 11.457, de 2007)

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; ([Redação dada pela Lei nº 11.457, de 2007](#)) ([Vigência](#))

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; ([Redação dada pela Lei nº 11.457, de 2007](#)) ([Vigência](#))

e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária; ([Redação dada pela Lei nº 11.457, de 2007](#)) ([Vigência](#))

f) supervisionar as demais atividades de orientação ao contribuinte; ([Incluída pela Lei nº 11.457, de 2007](#)) ([Vigência](#))

4.2. O inciso I do § 2º do art. 6º da Lei nº 10.593, de 2002, por sua vez, expressamente dispõe incumbir ao Analista-Tributário “exercer atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil”.

4.2.1. A atividade preparatória é aquela que tem por objetivo subsidiar a atividade decisória.

4.2.2. Já a atividade acessória é toda aquela decorrente de um ato principal.

4.3. Note-se que isso não foge à regra de todos os órgãos da administração pública, seja em que âmbito for. No Poder Judiciário, há um cargo que decide e faz sua atividade finalística (o juiz), e os demais servidores públicos realizam as demais atividades do órgão. No âmbito da polícia judiciária federal, um delegado da Polícia dirige inquéritos policiais e tem o poder decisório (como consta do art. 2º-A da Lei nº 9.266, de 1996, na redação dada pela Lei nº 13.047, de 2014) e agentes realizam a execução de tais atos decisórios. Não se quer aqui reduzir a importância dos demais servidores em todas essas instâncias. Muito pelo contrário: é por meio deles que as autoridades conseguem realizar os atos decisórios e finalísticos. Mas é fato que a decisão compete sempre a um único cargo, o que é o lógico pensando sob o prisma da administração.



5. Desta feita, pode-se afirmar à requerente que o disposto no parágrafo único do art. 4º da MP nº 765, de 2016, não alterou o rol de atribuições dos Analistas-Tributários nem pode dar azo a questionamentos quanto à legalidade dos atos praticados pelos ocupantes deste cargo, observado o disposto no §2º do art. 6º da Lei nº 10.593, de 2002.

6. Conforme apontado pelo próprio Sindireceita, o mapeamento de processo ainda em curso (Portaria RFB nº 535, de 13 de abril de 2015) tem por objetivo delimitar os processos de trabalho dentro da RFB, inclusive com a competência para proceder a cada um deles pelos ocupantes dos diversos cargos da RFB. Já a Portaria nº 554, de 12 de abril de 2016, teve por objetivo alocar preferencialmente os Auditores nas atividades finalísticas decisórias. Transcrevem-se os itens 10 a 12 do parágrafo único da referida portaria:

10. Preferencialmente, programe a alocação de cada servidor/funcionário nos processos/atividades para os quais seu cargo seja o de menor hierarquia de atribuições, de acordo com o mapeamento publicado.

11. A hierarquia de atribuições definida no mapeamento é (da menor para a maior): a) Empregados do SERPRO; b) PECFAZ NI (Técnicos do Seguro Social (TSS), Assistente Técnico-Administrativos de Nível Intermediário (ATA NI) e Agentes Administrativos); c) PECFAZ NS (Analistas do Seguro Social (ASS) e Analistas Técnico-Administrativos de Nível Superior (ATA NS)); d) Analistas-Tributários; e e) Auditores-Fiscais.

7. Ao contrário do alegado pela requerente, entende-se que o disposto no parágrafo único do art. 4º da MP nº 765, de 2016, não contraria tal trabalho de mapeamento de processo, mas sim o reforça. Ao reforçar a autoridade do Auditor-Fiscal, em sintonia com a legislação acerca do tema, mormente a Lei nº 10.593, de 2002, há um fortalecimento da atuação do órgão como um todo (inclusive na atuação dos Analistas-Tributários).

8. Tal dispositivo (parágrafo único do art. 4º da MP nº 765, de 2015) reforça o trabalho interno da RFB de alocar os Auditores-Fiscais em suas atividades privativas, abrindo espaço para os Analistas-Tributários atuarem em atividades não-privativas. A propósito, cabe observar que o atual anexo IV da Portaria RFB nº 1.098, de 2013, é exemplo claro de atuação mais harmônica e profissional entre os cargos de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário, sendo o disposto no parágrafo único do art. 4º da MP nº 765, de 2016, não uma contrariedade, mas sim um alinhamento a tal pretensão por parte da RFB.

9. Seria temerário realizar uma resposta para todas as atribuições constantes do Código Tributário Nacional - CTN ou do Decreto-Lei nº 37, de 1966, uma vez que o mapeamento de processos é uma atividade contínua e ainda não alcançou a totalidade dos processos de trabalho da RFB. Note-se que são 213 processos mapeados até maio de 2017, dos quais 178 foram submetidos inclusive a uma análise



específica relativa às atribuições dos diversos cargos existentes na RFB. Todos os sindicatos dos diversos cargos da RFB foram convidados a participar ativamente dele, e efetivamente participaram, inclusive o Sindireceita. Este trabalho demonstra a atuação em todos os processos de trabalho dos ocupantes do cargo de Analista-Tributário.

10. Desta feita, a RFB parte do pressuposto que o disposto no parágrafo único do art. 4º da MP nº 765, de 2016, teve por objetivo ratificar a autoridade já existente do ocupante do cargo de Auditor-Fiscal, com o fito de reforçar a atuação de todo o órgão, inclusive nas atividades técnicas, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais, praticadas pelos ocupantes do cargo de Analista-Tributário. O referido dispositivo legal está em conformidade com toda a legislação legal e infralegal acerca das atribuições do cargo de Analista-Tributário, o que restará consolidado com o fim do mapeamento de processo. Logo, o dispositivo não altera a atuação dos ocupantes do cargo de Analista-Tributário da RFB.

Encaminhe-se para aprovação ao Gabinete do Secretário da Receita Federal do Brasil (RFB).

Assinado Digitalmente

LUIZ FERNANDO TEIXEIRA NUNES

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Subsecretário de Tributação e Contencioso Administrativo e Judicial

Assinado Digitalmente

MARCELO DE MELO SOUZA

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Subsecretário de Gestão Corporativa