

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2007.**

Inserir os parágrafos 13 e 14 no art. 37 da Constituição Federal prescrevendo a edição de Lei Complementar para tratar de normas gerais das Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Presidente: Deputado Policarpo (PT-DF)

Autor: Deputado Décio Lima (PT-SC)

Relator: Deputado Rogério Peninha Mendonça (PMDB-SC)

I - RELATÓRIO

O objetivo da proposição em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Décio Lima (PT-SC) é o de acrescentar, no art. 37 da Constituição da República, que trata da Administração Pública, os §§ 13 e 14, propondo-se a seguinte redação:

“Art. 37.

§ 13. Lei complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis à Administração Tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo inclusive sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos cargos de sua carreira específica, mencionada no inciso XXII deste Artigo.

§ 14. Às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são asseguradas autonomia administrativa, financeira e funcional e as iniciativas de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias.”

Na justificação da proposta, sustenta o ilustre autor que:

“Conforme a Emenda Constitucional nº 42, de 2003, às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são asseguradas autonomia administrativa, financeira e funcional, e as iniciativas de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos da Lei de diretrizes orçamentárias.”

“Por se tratar de uma economia complexa e de proporções continentais, as Administrações Tributárias dos diversos entes que compõem a nossa Federação necessitam de normas gerais que possibilitem uma identidade nacional de seus servidores, respeitadas as competências específicas, dotando-lhes da unicidade de direitos, deveres, garantias e prerrogativas.”

Lê-se, ainda, na justificação da proposta, que:

“A presente proposta busca, ainda, introduzir importantes avanços às Administrações Tributárias, dotando-as de autonomia funcional, administrativa e orçamentária, expressas na capacidade de definir suas próprias políticas, organizar seus próprios serviços, dispor dos próprios recursos e estabelecer suas propostas orçamentárias.”

No que diz respeito ao trâmite regimental, a proposição foi inicialmente apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), à qual foi distribuída em 16/11/2007.

Não foi votada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), durante o período legislativo, no entanto, o relator Deputado Carlos Willian (PTC-MG) proferiu seu parecer pela admissibilidade.

Em 31.01.2011 a PEC foi arquivada, nos termos do art. 105, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em face do fim da legislatura. Em 02.03.2011, o Deputado Décio Lima (PT-SC) pleiteou o seu desarquivamento, nos termos do art. 105, do RICD, tendo sido desarquivada em 14.03.2011.

Em 03.06.2011 foi designado Relator o Deputado João Paulo Lima (PT-PE). Seguindo os trâmites legais, o ilustre Relator apresentou Parecer, em 06.12.2011, opinando pela admissibilidade da presente Emenda, nos seguintes termos:

Na forma do Regimento Interno da Casa, alínea b do inciso IV do art. 32, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania examinar as propostas de emenda à Constituição no que concerne à sua admissibilidade.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 448, de 2009, alcançou o quorum constitucional para a sua apresentação, conforme já se dissera no relatório a esse parecer.

Foi também atendido o requisito para apresentação de proposta de emenda à Constituição, presente no § 1º do art. 60 da Constituição: a inexistência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Examinemos agora a proposição frente ao conteúdo do § 4º do art. 60 da Constituição da República. Esse dispositivo não admite proposta de emenda à Constituição tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

I – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

Ora, em nenhum momento, a presente Proposta de Emenda à Constituição atropela quaisquer das cláusulas de intangibilidade da Constituição, elencadas nos incisos I, II, III e IV do art. 60 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Demais, não houve apreciação de matéria semelhante ou idêntica àquela que é aqui analisada na presente sessão legislativa. Cumpru-se, assim, o requisito do § 5º do art. 6º de nossa Carta Magna.

Haja vista o que acabo de expor, voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2007.

O Parecer foi aprovado em Reunião Deliberativa Ordinária, em 05.06.2013, por unanimidade.

Em Plenário, em 12.06.2013 foi apresentado Requerimento pelo Deputado João Dado requerendo a criação de Comissão Especial para proferir Parecer.

Em 17.07.2013, foi criada a presente Comissão Especial, nos termos do § 2º, do art. 202, do Regimento Interno, tendo sido designado o ora Relator em 02.10.2013. Na mesma data foi estabelecido o prazo para Emendas à Proposta de Emenda à Constituição em 10 (dez) sessões ordinárias da Câmara dos Deputados, a partir de 03-10-2013.

Em face de Requerimentos apresentados pelos Deputados Amauri Teixeira (PT-BA) e Akira Otsubo (PMDB-MS), foram realizadas Audiências Públicas em Campo Grande (25.10.2013), em São Paulo (31.10.2013), em Salvador (04.11.2013), em Florianópolis (07.11.2013) e em Brasília (12.11.2013), além de um Seminário realizado em Belo Horizonte, em 18.11.2013.

Em 07-11-2013 foi encerrado o prazo para apresentação de emenda. No prazo regimental foram apresentadas quatro Emendas ao Projeto, quais sejam:

- Emenda n.º 1, de autoria do Deputado Manoel Junior (PMDB-PB), pretendendo modificar o art. 39, da Constituição Federal;
- Emenda n.º 2, de autoria dos Deputados Weliton Prado (PT-MG) e Bernardo Santana de Vasconcellos, pretendendo alterar a redação proposta para o § 13 e § 14, propondo constar na redação do § 13: “cargos já existentes em suas carreiras específicas”; e no § 14 prevê a supressão da autonomia administrativa e funcional;
- Emenda n.º 3, de autoria do Deputado Fabio Trad (PMDB-MS), pretendendo incluir a Administração da Inspeção do Trabalho, com as mesmas prerrogativas atribuídas à administração tributária;

- Emenda n.º 4, de autoria da Deputada Andreia Zito (PSDB-RJ), pretendendo garantir à administração tributária o apoio administrativo dotado de quadro próprio de pessoal e organizado em carreira.

Esta é a tramitação.

II. DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

De forma democrática e participativa foram realizadas as seguintes audiências públicas, conforme descrito abaixo:

1 – Em 25 de outubro de 2013 na cidade de Campo Grande – MS (Assembléia Legislativa do Estado), com a coordenação do Deputado Federal Akira Otsubo (PMDB-MS). Participaram da mesa com direito a voz as seguintes autoridades:

- a) Deputado Federal Akira Otsubo (PMDB-MS) – coordenador regional pelo Mato Grosso do Sul e membro da Comissão Especial;
- b) Deputado Federal Fábio Trad (PMDB-MS) – membro da Comissão Especial;
- c) Deputado Federal Amauri Santos Teixeira (PT-BA) – 1º Vice-Presidente da Comissão Especial;
- d) Deputado Estadual Amarildo Cruz (PT-MS) – representante da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul;
- e) Carlos Zoccante – superintendente de administração tributária do Estado do Mato Grosso do Sul;
- f) Fábio Galizia Ribeiro Campos – diretor do Sindifisco Nacional;
- g) Victor Hugo Cabral Ortiz – presidente do Sindifisco – MS;
- h) Luiz Pericles Ocaris de Moraes – diretor do Sindate – MS;
- i) Eliseu Godoy Bueno – presidente do Sintec – RO;
- j) Djalmo Moreira de Andrade – presidente do sindicato do fisco municipal de Campo Grande – MS;
- k) Marcus Vinicius Bolpato da Silva – presidente do Sinffaz – MG;

l) Jader Rieffe Julianeli Afonso – Secretário de Estado da Fazenda do Mato Grosso do Sul;

m) Sérgio Castro – diretor do Sindireceita;

n) Flávio de Barros Cunha – Delegado da Receita Federal de Campo Grande – MS.

Logo após a fala dos membros da mesa, foi aberta a palavra a quem quisesse e se pronunciaram os seguintes participantes:

a) Paulo Cesar Marques da Silva – presidente da Febrafisco;

b) Manoel Isidro dos Santos Neto – presidente da Fenafisco;

c) Célio Fernando de Souza Silva – presidente da Fenafim;

d) Wallace Faria Pacheco – diretor do Sinait;

e) Antônio Berriel – Agente Tributário – MS;

f) Orlando Machado – Auditor Fiscal da Receita Federal – MS;

g) Unadir Gonçalves Júnior – Diretor da Febrafisco – MG.

2 – Em 31 de outubro de 2013 na cidade de São Paulo – SP (Associação dos Servidores Públicos do Estado) com a coordenação do Deputado Federal João Eduardo Dado (SDD-SP). Participaram da mesa com direito a voz as seguintes autoridades:

a) Deputado Federal João Eduardo Dado (SDD-SP), coordenador do Estado de São Paulo e membro da Comissão Especial;

b) Deputado Federal Rogério Peninha Mendonça, relator na Comissão Especial;

c) Deputado Federal Weliton Prado (PT-MG), membro da Comissão Especial;

d) Duarte Moreira, presidente da Associação dos servidores públicos do Estado de São Paulo;

e) Oswaldo Santos de Carvalho, representante da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de São Paulo e coordenador adjunto da Fazenda;

f) Miriam Arado – presidente do SINAFRESP-SP;

g) Teruo Massita – presidente da AFRESP-SP;

h) Rubens Schori Nakano – presidente da delegacia sindical –SP – SINDIFISCO NACIONAL;

i) Ariovaldo Cirelo – presidente da APAFISP-SP;

j) Rosângela Rassy – presidente do SINAIT;

k) Cássio Vieira Pereira dos Santos – presidente do Sindicato dos Fiscais do município de São Paulo-SP;

l) Marcus Vinicius Bolpato da Silva – presidente do SINFFAZ-MG

Aberto a palavra aos presentes, manifestaram-se os seguintes:

a) Manoel Isidro dos Santos Neto – presidente da FENAFISCO;

b) Célio Fernando – presidente da FENAFIM;

c) Hugo Renê de Souza – diretor da FEBRAFISCO;

d) João da Silva dos Santos – diretor do SINDIFISCO NACIONAL;

e) Unadir Gonçalves Júnior – Secretário Geral da FEBRAFISCO;

f) Rui Barbosa da Silva Monteiro – presidente do SIFAN-AM;

g) Mauro de Campos – presidente do SINTESP-SP;

h) Joaquim Corado – presidente do SINDIFISCO-AM.

3 – Em 04 de novembro de 2013 na cidade de Salvador – BA (Assembléia Legislativa do Estado), com a coordenação do Deputado Federal Amauri Teixeira (PT-BA). Participaram da mesa com direito a voz as seguintes autoridades:

a) Deputado Federal Amauri Teixeira (PT-BA), coordenador do Estado da Bahia e 1º vice-presidente da Comissão Especial;

b) Deputado Federal Rogério Peninha Mendonça (PMDB-SC), relator na Comissão Especial;

c) Lázaro André Oliveira Barbosa – Presidente do Sindicato do Fisco do município de Salvador-BA;

d) Leonardo Campos – Jovem Empreendedores;

e) Gleciara de Aguiar Ramos – diretora do Sindireceita-BA;

f) Eliel Barbosa – diretor do Sindsefaz-BA;

- g) Carlos Humberto Dias – diretor do Sinait-BA;
- h) Luis Antonio Jequetirá – diretor da Anfip-BA;
- i) Edmundo Bestani – diretor da Fecomércio-BA;
- j) Luis Fernando Nogueira – representante do Sindifisco Nacional – DS- Salvador
- k) Marcos Sergio da Silva Ferreiro Neto – presidente Sindaf-AL;
- l) Marcus Vinicius Bolpato – presidente Sinffaz-MG;
- m) Flaviano de Santana Ribeiro – diretor do Sintfepi-PI;
- n) Silvio Humberto – vereador de Salvador-BA.

4 – Em 07 de novembro de 2013 na cidade de Florianópolis – SC (Assembléia Legislativa do Estado), com a coordenação do Deputado Federal Rogério Peninha Mendonça (PMDB-SC). Participaram da mesa com direito a voz as seguintes autoridades:

- a) Deputado Federal Rogério Peninha Mendonça (PMDB-SC), coordenador do Estado de Santa Catarina e relator na Comissão Especial;
- b) Deputado Federal Decio Lima (PT-SC), autor da PEC;
- c) Deputado Federal Amauri Teixeira (PT-BA), 1º vice-presidente da Comissão Especial;
- d) Deputado Federal Esperidião Amin (PP-SC), membro da CCJC;
- e) Deputado Estadual Aldo Schinaider, representando a Assembléia Legislativa;
- f) Fabiano Dadan Nau – presidente do SINDIFISCO-SC;
- g) Roberto Duarte Alvarez – vice-presidente regional do SINDIFISCO NACIONAL;
- h) Fernandes Santos – diretor do SINDAFEP-PR;
- i) Celso Malhani de Souza – presidente do SINDIFISCO-RS;
- j) Rosangela Silva Rassy – presidente do SINAIT;
- k) Walfrido Pasqualim – presidente da associação do fisco do município de São José dos Pinhais – PR;
- l) Gilberto da Silva – vice-presidente da AFOCEFESINDICATO – RS;
- m) Unadir Gonçalves Júnior – representante da ASSEMINAS-MG;

Também se pronunciaram os seguintes participantes:

- a) José Gustavo Quadro – Auditor do Estado de Santa Catarina;
- b) Marcus Vinicius Bolpato – presidente do SINFFAZ-MG;
- c) Omar Affif – coordenador do PROFISCO-SC;
- d) Manoel Isidro dos Santos Neto – presidente da FENAFISCO;

5 – Em 12 de novembro de 2013 na cidade de Brasília – DF (Câmara dos Deputados – Sala das Comissões, Plenário 14), com a coordenação do Deputado Federal Roberto Policarpo (PT-DF) – presidente da Comissão Especial. Participaram da mesa com direito a voz as seguintes autoridades:

- a) Deputado Federal Roberto Policarpo (PT-DF), presidente da Comissão Especial;
- b) Deputado Federal Rogério Peninha Mendonça (PMDB – DF), relator na Comissão Especial;
- c) Margarida Lopes de Araújo – Presidente da ANFIP;
- d) Adrian Schier – Doutora em direito administrativo;
- e) Sílvia Helena Alencar – Presidente do SINDIRECEITA;
- f) Rosângela Rassi – Presidente do SINAIT;
- g) Joelson Dias – Advogado do SINFFAZ;
- h) Paulo César Marques da Silva – Presidente da FEBRAFISCO;
- i) Manoel Isidro dos Santos Neto – Presidente da FENAFISCO;
- j) Pedro Delarue – Presidente do SINDIFISCO NACIONAL;
- k) Raquel Dias da Silveira Motta – Doutora em direito;
- l) Célio Fernando Silva – Presidente da FENAFIM;
- m) Roberto Kupski – Presidente da FEBRAFITE.

Falaram os seguintes Deputados Federais: Amauri Teixeira (PT-BA); João Eduardo Dado (SDD-SP); Akira Otsubo (PMDB-MS); Wandenkolk Gonçalves (PSDB-PA) e Artur Bruno (PT-CE).

6 – Em 18 de novembro de 2013 na cidade de Belo Horizonte – MG (Assembléia Legislativa do Estado), com a coordenação do Deputado Federal Bernardo Santana de Vasconcellos (PR-MG). Participaram da mesa com direito a voz as seguintes autoridades:

- a) Deputado Federal Bernardo Santana de Vasconcellos (PR-MG), coordenador regional de Minas Gerais e membro da Comissão Especial;
- b) Deputado Federal Weliton Prado (PT-MG), membro da Comissão Especial;
- c) Deputado Estadual Rafaeti Andrada;
- d) Deputado Estadual Sebastião Costa, presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa;
- e) Deputado Estadual Rogério Correia;
- f) Paulo Cesar Marques, presidente da FEBRAFISCO;
- g) Célio Fernando Silva, presidente da FENAFIM;
- h) Lúcio Roberto de Medeiros Pereira, diretor da FENAFISCO;
- i) Eduardo de Sousa Assis, diretor da AFFEMG e representante da FEBRAFITE;
- j) Joelson Dias, advogado do SINFFAZ.

O coordenador da Audiência abriu a fala aos demais presentes e ocorreu a participação das seguintes autoridades:

- a) Lindolfo Fernandes de Castro, presidente do SINDIFISCO-MG;
- b) Marcus Ribeiro Botelho, diretor do SINAIT;
- c) Afonso Ligório de Farias, vice-presidente regional da ANFIP;
- d) Marcus Vinícius Bolpato, presidente do SINFFAZ-MG;
- e) Eduardo de Souza Maia, presidente do Sindicato dos Funcionários do Ministério Público;
- f) Unadir Gonçalves Júnior, diretor da ASSEMINAS-MG;
- g) Hugo Renê de Souza, diretor da FEBRAFISCO;
- h) Dra. Sara Campos, advogada da FEBRAFISCO;
- i) Glaucia Eliana Rodrigues, diretora do SINFFAZ-MG e da FEBRAFISCO;
- j) Cida Viana, Gestora-MG;

k) Fernanda Moura Zanini, Gestora-MG.

O nível das audiências públicas foi bastante elevado, contribuindo em muito para a confecção do presente relatório e por questão de otimização dos trabalhos não será possível a reprodução total das falas, no entanto, na medida do possível será resgatado na análise do mérito alguns pronunciamentos.

III. DO MÉRITO DA PROPOSIÇÃO PRINCIPAL

A PEC n.º 186/07 pretende aperfeiçoar o modelo de administração tributária a partir das linhas mestras já presentes na Carta Constitucional. O texto trazido à aprovação desta ilustre Comissão Especial consagra um novo modelo de administração tributária, construído a partir da tradição existente em nosso país. Ao mesmo tempo, pretende inovar o tratamento da matéria ao estabelecer os postulados para a reestruturação desta importante instituição estatal, criando mecanismos voltados ao implemento da arrecadação dos recursos públicos, visando dotar o Estado brasileiro de maiores e melhores condições para o cumprimento de suas metas, notadamente no campo da prestação dos serviços públicos.

A proposta foi formulada com a seguinte redação:

Art. 1º É acrescentado os §13 e §14 ao art. 37 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

"§ 13 – Lei complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis à Administração Tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo inclusive sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos cargos de sua carreira específica, mencionada no inciso XXII deste artigo.

§ 14 - Às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são asseguradas autonomia administrativa, financeira e funcional, e as iniciativas de suas

propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias.”

A administração tributária, com o tratamento que lhe passa a ser conferido pela PEC em comento passará a ser vista como uma verdadeira Instituição da sociedade brasileira, com autonomia administrativa, financeira e funcional. Vem trazer, com isso, a valorização que merecem as funções essenciais exercidas por esse conjunto de órgãos, funções estas que remontam ao surgimento do próprio Estado, nos moldes como o conhecemos até hoje.

Sacha Calmon Navarro COELHO e Misabel Abreu Machado DERZI ressaltam que “É cediço afirmar que a história do Direito Tributário é puro reflexo da história da formação do Estado moderno, do Estado de Direito e dos direitos fundamentais. Mas aquilo que nem sempre se realça é que a história da administração tributária também decorre dessa mesma evolução política, econômica e social dos povos e, talvez seja, o seu ponto mais sensível a medir a maturidade democrática das sociedades contemporâneas.”¹

Segundo Romeu Felipe BACELLAR FILHO “a atividade desempenhada pelos servidores que, contemporaneamente, integram a administração tributária é definida, portanto, desde a origem do Estado Moderno, como uma das funções que implicaram no seu surgimento e que, até hoje, identificam e traduzem o conceito de Estado.”²

¹ COELHO, Sacha Calmon Navarro e DERZI, Misabel Abreu Machado. A Importância da Administração Tributária no Estado Democrático de Direito – Análise da Emenda Constitucional nº 42/03. In: Análise dos dispositivos constitucionais da nova administração tributária. O alcance das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 42/2003, no texto da Constituição Federal. Pareceres. Brasília: FENAFISCO, 2008, pp. 115-181., p. 121.

² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Administração Tributária. In: Análise dos dispositivos constitucionais da nova administração tributária. O alcance das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 42/2003, no texto da Constituição Federal. Pareceres. Brasília: FENAFISCO, 2008, pp. 73-114., p. 79.

No âmbito da Sociologia, Max WEBER aponta que as funções que até hoje são atribuídas à administração tributária permitiram ao Soberano fundar as bases de criação do Estado Moderno, a partir do Século XII e XIII, a partir da noção que denominou de *monopólio fiscal*. A ideia foi desenvolvida por Romeu Felipe BACELLAR FILHO: “Desde então, os senhores de terra – supremos detentores do poder no período feudal – não mais poderiam cobrar impostos, sendo essa uma função exclusiva do Soberano...”³

Mas é no advento do Estado Moderno que a cobrança dos tributos assume nova conotação na história política. De acordo com Adriana da Costa Ricardo SCHIER, "enquanto na Antiguidade, principalmente nas civilizações helênica e romana, configurava-se como uma imposição dos vencedores aos vencidos,⁴ retratada na Bíblia, por vezes, como atividade dos pecadores⁵ – o tributo passa a ser, no Estado Racional ilustrado por Max WEBER, atividade legítima."⁶

E é no Estado Social e Democrático de Direito que as funções exercidas pelos órgãos aos quais se convencionou chamar de administração tributária se colocam como instrumento para a garantia dos direitos fundamentais ligados à prestação de serviços públicos - porque permitem ao poder público a arrecadação de recursos que permitirão custear as políticas sociais. Nessa concepção, tais **funções podem ser tomadas como requisito de desenvolvimento social**. É esta a perspectiva que impõe a aprovação da PEC

³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Administração Tributária... Op. cit., p. 78.

⁴ NICACIO Antonio. Primórdios do Direito Tributário Brasileiro. São Paulo: LTr, 1999, p. 95.

⁵ Segundo Botelho de PAULA, “O coletor de impostos sempre foi comparado às figuras mais nocivas. Na Bíblia, diversas passagens mencionam o repúdio popular à figura do cobrador de impostos, assemelhada à dos adúlteros, pecadores ladrões e prostitutas. Ver Evangelho de São Lucas, versículos 9 a 14. Ver ainda o Evangelho de São Mateus, versículos 9 a 13...” Essa interpretação deve ser feita, entretanto, de forma sistemática com a máxima que se encontra em Romanos, XIII: “Dai a cada um o que lhe é devido: a quem tributo, tributo; a quem imposto, imposto; a quem temor, temor; a quem honra, honra.”

⁶ Memorial entregue à Comissão na Audiência Pública em Brasília, de 12.11.2013.

em comento: a valorização da administração tributária passa a ser entendida como uma medida que permitirá consolidar as conquistas da cidadania brasileira.

A história da administração tributária no Brasil seguiu, de certa forma, o roteiro acima delineado. Tatiana Gaertner HAHN e Denize GRZYBOVSKI apontam que desde 1534, funcionários do rei conhecidos como rendeiros, contadores, feitores e almoxarifes eram os responsáveis pela arrecadação dos impostos devidos pelos donatários das Capitanias à Fazenda Real.⁷ Mas foi com a outorga da Constituição de 1824 que se teve, no Brasil, a maior valorização da administração tributária, que era tratada dentro do Capítulo denominado “Da Fazenda Nacional”. A título de registro histórico, importante ressaltar que o art. 170, da Carta de 1824, criou o chamado “Thesouro Nacional”, com a natureza de **Tribunal**, cujas competências abrangiam a receita e a despesa da chamada Fazenda Nacional. Para Adriana da Costa Ricardo SCHIER, este Tribunal é o gérmen da institucionalização da administração tributária no Brasil. Segundo ela, “Na sistemática adotada pela nossa primeira Constituição, é possível identificar a natureza institucional da administração tributária - ainda que naquele momento inserida em um órgão específico que cumulava, também, as funções referentes à gestão das despesas (um Tribunal denominado Thesouro Nacional).”⁸

⁷ BORDIN, L. C. V. A origem dos tributos. Estudos Econômico-Fiscais. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda, Departamento da Receita Pública Estadual, Divisão de Estudos Econômico-Tributários, ano 8, n. 9, nov. 2002. Segundo o autor, aproximadamente 20% das riquezas brasileiras eram dirigidas para a Europa, além do que era arrecadado com direitos alfandegários sobre todo o comércio exterior do Brasil. Há autores que, ao comentar esse período, já identificam que, alguns dos problemas ainda hoje enfrentados pela Administração Tributária brasileira tiveram aí sua origem. Segundo AMED e NEGREIROS, por exemplo, não havia qualquer controle eficaz do governo português sobre as receitas arrecadas na Colônia. Ademais, ainda segundo tais autores, não havia qualquer planejamento para a utilização de tais receitas. Para AMED e NEGREIROS “esse início de prática tributária trazia consigo vícios e defeitos que se perpetuariam por toda a história do Brasil”. Segundo eles, a distância entre Portugal e Brasil propiciou a criação de mecanismos capazes de burlar o fisco, dando início à prática que, até hoje é uma das responsáveis pelas maiores mazelas do nosso país, a sonegação fiscal.

⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit.

Infelizmente, a valorização trazida pela Carta Constitucional de 1824 não foi mantida nas Constituições posteriores, vindo a ser mencionada a administração tributária apenas no art. 19 e 27, da Constituição de 1967. Digna de menção é a redação do citado art. 27, da Carta de 67, que admitia a possibilidade de Convênio entre Estados e Municípios para assegurar programas de investimento e **administração tributária**. Como se vê, novamente tratava-se a administração tributária como um órgão, ou conjunto de órgãos, aos quais eram atribuídas funções específicas. Tais normas, infelizmente, foram revogadas pela EC n.º 01/69.

Na Constituição de 1988, agora sob a égide do Estado Social e Democrático de Direito, a administração tributária foi citada expressamente no art. 145, § 1º:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, **facultado à administração tributária**, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificando, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. - gn -

É inegável que este dispositivo, fruto do Poder Constituinte Originário, já reconhecia a existência da administração tributária como uma estrutura individualizada dentro do Estado, atribuindo-lhe funções específicas. Esta perspectiva fica explícita no tratamento que foi conferido ao tema pela Emenda Constitucional n.º 42, de 2003, que passou a estabelecer o seguinte:

Art. 37

(...)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

(...)

Art. 52

(...)

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

(...)

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Ainda, o art. 37, XVIII, estabelece:

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;

Para Adriana da Costa Ricardo SCHIER, este catálogo normativo indica a conclusão de que as atividades da administração tributária deverão ser desempenhadas por órgãos específicos. Daí porque, segundo ela, "deve ser

entendida enquanto Instituição, dotada de autonomia administrativa e financeira, com a garantia de iniciativa de sua proposta orçamentária."⁹

Tais ideias vêm sendo defendidas largamente no cenário nacional. A título de exemplo, o Deputado Federal Carlos Eduardo Vieira da Cunha, já em 2009 defendia a necessidade da institucionalização da administração tributária, nos termos em que agora se propõe com a PEC n.º 186/07:

... E tal papel, de extrema importância, tanto mais terá condições de bem ser desenvolvido, quanto maior for a constituição da instituição, não como órgão de governo, mas, sim, de Estado.

A ideia de institucionalização da administração tributária também foi defendida pelo Ministro José Augusto Delgado, que assevera: "Renovamos a afirmação de que o preceito constitucional que considera como de natureza essencial as atividades da administração tributária deve ser aplicado de modo mais amplo possível, a fim de que a carga de propósitos institucionais nele contidos seja totalmente produtora de eficácia e de efetividade."¹⁰

A partir destas premissas pode-se entender que as prescrições trazidas pela PEC n.º 186/07 complementam o processo de Reforma Administrativa que vem sendo implementado no Brasil desde a década dos anos 1990, processo este que visava, em linhas gerais, dotar o Estado de mecanismos de gestão mais eficientes, ampliando sua capacidade de arrecadação.¹¹

⁹ Idem.

¹⁰ DELGADO, José Augusto. Organização político-administrativa do estado. In: DALLARI, Adilson de Abreu. MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder. (coord.). Tratado de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 11-57, p. 23.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 30.

Romeu Felipe BACELLAR FILHO assevera que um dos maiores objetivos buscados pelo Estado passa a ser o balanço fiscal.¹² E é por esta razão que, segundo ele, "ao lado do arcabouço legal criado no bojo da Lei de Responsabilidade Fiscal, desponta, ainda, a imposição pela busca de uma nova administração tributária, composta por órgãos capazes de assegurar a devida arrecadação de receitas públicas."¹³ O professor paranaense assevera que a concepção de Estado trazida desde os anos 90 pressupõe que "os contribuintes paguem seus impostos e que o Estado seja provido de recursos para o desempenho das funções públicas que lhe competem."¹⁴

Daí que o cume desse processo de busca pela eficiência do Estado é a aprovação desta PEC n.º 186/07, que permite a institucionalização - e com isso a maior valorização - da administração tributária. Este é o pensamento de José Augusto DELGADO:

Quanto mais o Estado prestigiar a administração tributária e outorgar-lhe garantias para o exercício de suas atribuições, dando-lhe autonomia financeira, administrativa, orçamentária e funcional, maior será o seu grau de eficiência. (...) Em pleno século 21, quando os estamentos sociais estão exigindo maior atuação do Estado, cobrando-lhe providências urgentes para a solução dos graves problemas enfrentados pela cidadania, em quase todos os níveis, o caminho mais correto é o de aperfeiçoar o sistema arrecadatário tributário, para que, com base exclusivamente na lei, os tributos sejam recolhidos e aplicados em prol das necessidades da

¹² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Administração..., p. 91.

¹³ De acordo com Hugo Mescolin GAUDERETO, atualmente, "tanto em países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento, está ocorrendo um fenômeno de maior independência e autonomia dos órgãos tributários, como forma de melhorar sua eficiência e seu desempenho. Uma AT independente consagra uma gestão democrática de tributos, eliminando a pernóstica e nociva influência política." Para ele, as ATs têm de possuir independência e capacidade de atuação para aplicar as leis e, de forma alguma, podem ter seus recursos humanos e financeiros cerceados. No mesmo sentido, Celso BASTOS afirma que "a política fiscal não pode estar calcada em necessidades momentâneas e volúveis do poder Executivo, tem de haver planejamento, uma sistemática aplicada independentemente da conjuntura econômica".

¹⁴ A capacitação tributária e o desenvolvimento da consciência do papel do servidor público na sociedade. In: www.receita.fazenda.gov.br.

população. **Para bem arrecadar, o Estado necessita valorizar a administração tributária, dando-lhe condições necessárias para que suas atribuições sejam executadas com êxito por um corpo de servidores incentivado e protegido por garantias especiais.**

Estas as premissas para a instituição da nova administração tributária, seguindo os direcionamentos do precitado inc. XXII, do art. 37, introduzido pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que já buscava racionalizar a estrutura administrativa-tributária,¹⁵ dotando-a de maior eficiência para a apuração das receitas, “condição fundamental para a concretização do novo modelo que se pretende para o Estado Brasileiro.”¹⁶ Por isso, “passa a ser condição fundamental do desenvolvimento do Estado Brasileiro consagrar, no texto da Carta Magna, a **institucionalização da administração tributária** enquanto conjunto de órgãos que permitirá a devida arrecadação e, com isso, a criação de condições que permitirão garantir a efetiva prestação dos serviços públicos, o que só será possível assegurando-lhe autonomia - orçamentária, administrativa e funcional, exatamente nos termos preconizados pela Emenda Constitucional n.º 186/07.”, conforme ressaltou Adriana da Costa Ricardo SCHIER.¹⁷

Na esteira do pensamento da professora curitibana, a tratativa sugerida pela PEC, quando pretende inserir, no art. 37, da Constituição Federal, o § 13, estabelecendo que “Lei complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis à administração tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...” leva à conclusão de que tal Lei Complementar deverá abranger os aspectos relacionados à sua estrutura, função e finalidade. E, a partir desta constatação, Adriana da Costa Ricardo SCHIER fornece os contornos para que a administração tributária passe a ostentar, a partir do sistema constitucional

¹⁵ A ideia de racionalização, nesse contexto, é emprestada de WEBER, Max. Economia e sociedade. 3. ed., V. I. Brasília, UnB, p. 53.

¹⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Administração..., p. 95.

¹⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit.

brasileiro, a natureza de *instituição*. Para elucidar, transcreve-se abaixo, suas considerações apresentadas na Audiência Pública realizada em Brasília, por esta Comissão Especial, em 12.11.2013:

A partir dessa constatação, utilizando-se do referencial da Sociologia, é possível entender a administração tributária como verdadeira **instituição**, definida por Joseph FICHTER (1995:166) como “uma estrutura relativamente permanente de padrões, papéis e relações que os indivíduos realizam segundo determinadas formas sancionadas e unificadas com o objetivo de satisfazer necessidades sociais básicas.”

(...)

Destarte, do conceito de instituição aqui tomado como paradigma impõe-se o reconhecimento de três elementos: estrutura, função e finalidade. Nesta dimensão, aplicando-se tais ideias à noção de administração tributária, é possível entendê-la como conjunto de órgãos integrantes da Administração Direta – elemento estrutural – encarregado de exercer as atividades de arrecadação e fiscalização – elemento funcional – o que permitirá a criação de condições que permitirão garantir a efetiva prestação dos serviços públicos – dimensão funcional.

(...)

Quanto ao primeiro elemento do conceito - o elemento estrutural - não parece haver dúvidas de que, desde 1824 até a Constituição de 1988, desde sua redação original, com a primeira Constituição do Brasil, há o reconhecimento de que a administração tributária seria exercida por um conjunto de órgãos específicos. Ou seja, no Brasil, o Constituinte atribuiu a natureza de órgão à administração tributária. É **órgão autônomo**, que deverá ser independente dos demais órgãos integrantes do Poder Executivo, subordinando-se, apenas, ao Chefe do Poder Executivo.

(...)

Adotando-se a natureza institucional para a administração tributária tem-se que identificar o segundo elemento que a caracteriza como tal: a sua dimensão funcional.

Com efeito, os dispositivos que pretendem ser inseridos pela PEC n.º 186/07, não trazem qualquer definição neste aspecto e, por tal razão, deverão ser interpretados sistematicamente com os demais preceitos da Carta Magna. Isto porque, parece certo que a definição das atividades típicas da administração tributária está permeada em todo o texto constitucional, assim como na legislação infraconstitucional que trata do tema, sempre voltadas à arrecadação e ao lançamento.

Ressalte-se, entretanto, que suas competências são consideradas atividades essenciais de Estado, nos termos do art. 37, XXII, da Carta Magna.

(...)

Quanto ao terceiro elemento do conceito de instituição, que deverá nortear a compreensão da administração tributária, lembrando o conceito de Joseph FICHTER tomado como paradigma no presente estudo, tem-se que uma Instituição se caracteriza enquanto tal por apresentar uma estrutura mais ou menos permanente e uma função que a identifica, **tudo com o 'objetivo de satisfazer necessidades sociais básicas.'**

É pacífico o entendimento, nesse sentido, de que as funções ligadas à administração tributária permitem que o Estado arrecade recursos que viabilizem o cumprimento dos objetivos fundamentais que lhe são impostos pela Carta Constitucional.

A institucionalização da administração tributária, como consequência necessária da matéria agora objeto da PEC n.º 186/2007, permitirá, portanto, reduzir o *déficit de legitimidade* que tradicionalmente caracteriza a sua atividade no cenário nacional.

Paulo BONAVIDES ensina que “A legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificativa e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração. É o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que ela é chamada a disciplinar.”¹⁸

A legitimidade, conforme defende o autor, é a legalidade acrescida de valor e utilizada com a manifestação do consentimento e da obediência dos administrados, isto é, atrelada ao consentimento e à aprovação dos cidadãos quanto à forma de agir estatal.

¹⁸BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 112.

O Deputado Bernardo Santana de Vasconcelos na audiência de MG descreveu com propriedade segredos dessa legitimidade ao detalhar objetivos dessa nova administração tributária, assim se expressando: “esta PEC terá ganhos, mas também responsabilidades. Aumentará o compromisso social e a obrigação de apresentação, por parte desta nova entidade, de propostas para otimização do sistema tributário, sua simplificação e alternativas para o aperfeiçoamento da legislação, sem nunca esquecer do contribuinte que deve ser respeitado e bem atendido”.

O Deputado Weliton Prado também descreveu aspectos sociais da PEC ao enaltecer o seu caráter de inclusão social.

Na mesma diapasão, na audiência da Bahia, Edmundo Bestani ao declarar apoio à PEC 186 descreve a importância do diálogo social para melhorar a legislação tributária e as organizações públicas, em especial, a administração tributária.

A análise da legitimidade na Administração Pública é desenvolvida com propriedade por Eliomar Pires NEVES, que defende que “O desafio para o país é de articular um novo modelo de desenvolvimento, administrativo, político, econômico e social que possa dar à sociedade a perspectiva de um futuro melhor, isto é, uma administração pública menos ‘travada’ e mais profissional e rápida, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados, e descentralizada, mais próxima do cidadão que, em uma sociedade democrática, é que dá legitimidade às instituições e ao seu governo.”¹⁹

¹⁹ NEVES, Eliomar Pires. Educação Fiscal e Responsabilidade Social: Um Estudo de Caso na Delegacia da Receita Federal em Feira de Santana. Fundação Visconde de Cairu. Salvador-BA, 2008., p. 46.

Uma administração tributária, nos moldes como proposto pela PEC 186/2007, alcançará o reconhecimento de sua legitimidade social enquanto instituição, por permitir aos cidadãos reconhecerem em sua atuação o retorno social do tributo arrecadado e, assim, viabilizar a sua participação de forma mais efetiva.

De acordo com o Deputado Federal Amauri Teixeira na audiência de Salvador-BA, “a aprovação desta proposta irá promover uma visão integrada do Fisco brasileiro, assegurando, ainda, os direitos do cidadão, dotando os serviços prestados pelas Administrações Tributárias de qualidade, eficácia e justiça fiscal. Por se tratar de uma economia complexa e de proporções continentais, as Administrações Tributárias dos diversos entes da Federação, necessitam de normas gerais, que possibilitem uma identidade nacional de seus servidores, respeitando as competências específicas, para que consigam, de maneira unificada, ter a garantia de direitos, deveres e prerrogativas”.

É preciso ultrapassar a cultura nefasta dos cidadãos brasileiros que se negam a conferir legitimidade à atuação do poder público. Esta *crise de legitimidade* está infiltrada mais ou menos em todos os setores da Administração Pública. Especificamente em relação às atividades da administração tributária, Marcio VERDI, diretor de Estudos e Projetos de Cooperação Técnica do Centro Interamericano de Administrações Tributárias, afirma não verificar, no Brasil, "um consentimento à necessidade da existência, fortalecimento e modernização do sistema e das instituições tributárias." E, segundo ele, "o resultado desta constatação é um elevado grau de evasão fiscal, acarretando um baixo nível de pagamento voluntário das obrigações fiscais."²⁰

²⁰ VERDI, Marcio. Recursos humanos são fundamentais para a Administração Tributária. In: Revista do Sindifisco-RS - Publicação do Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Tributária do RS, Porto Alegre, n. 1, maio 2009, p. 10.

Adriana da Costa Ricardo SCHIER, a partir dos mesmos pressupostos teóricos, assevera que é preciso mostrar à sociedade brasileira que as funções atribuídas à administração tributária permitirão o desenvolvimento social. E por isso a autora defende que "a sua institucionalização poderá fornecer subsídios para uma melhor aceitação social, dado o caráter finalístico que lhe será atribuído: deverá ter por finalidade permitir ao Estado o financiamento necessário para a consecução das políticas públicas voltadas à satisfação dos direitos fundamentais."²¹

Não por outro motivo afirma Misabel de Abreu Machado DERZI que se procura "em toda parte, reforçar legalidade com legitimidade, por meio de uma renovação sistemática do consentimento ao tributo..."²²

Analisar a administração tributária no contexto da cidadania, tal como se propõe avançar com esta PEC, envolve uma reflexão sobre a finalidade do próprio Estado: o conteúdo do "bem comum"; a tributação justa; o interesse público e em que sentido este deve prevalecer sobre o interesse privado; a transparência dos atos do governo e o controle do gasto público; os bens e serviços públicos fornecidos à população; enfim, as relações entre o cidadão e o Estado.²³

O contexto da cidadania foi realçada por diversos oradores nas audiências públicas, entre eles, destacamos: Luiz Pericles Ocaris de Moraes, Sérgio Castro, Wallace Faria Pacheco, Antonio Berriel, Miriam Arado, Cássio Veira Pereira dos Santos, Luis Fernando Nogueira, Silvio Humberto, Fernandes Santos,

²¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit.

²² DERZI, Misabel de Abreu Machado. Administração Tributária. O pensamento brasileiro internacional sobre o papel da Administração Tributária no Estado moderno. In: Revista do Sindifisco-RS - Publicação do Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Tributária do RS, Porto Alegre, n. 1, maio 2009, p. 10.

²³ PACHECO FILHO, Velocino. Educação fiscal, relacionamento Fisco-contribuinte e moralidade administrativa. <http://www.educacaofiscal.com.br/artigo.do?artigo.id=32>.

Walfrido Pasqualim, Roberto Duarte Alvarez, Omar Affif e Lúcio Roberto de Medeiros Pereira.

É bem verdade que o afastamento da sociedade civil em relação à administração tributária é consequência da compreensão que o cidadão brasileiro tem em relação ao próprio tributo. Nesta linha de análise, Ives Gandra da Silva MARTINS ensina que o tributo é, por excelência, veiculado por norma de rejeição social, definida como a norma em que a sanção é a própria essência do comando normativo. A norma tributária, portanto, é vista como aquela que legitima uma participação forçada do Estado no patrimônio do particular, sem que tenha contribuído para a sua formação.²⁴

Ainda contribui para o *deficit* de legitimidade da própria administração tributária outro aspecto, trazido pelo autor, que, segundo ele, também caracteriza a resistência do contribuinte: "aquele concernente à revolta dos que pagam, porque não podem deixar de fazê-lo (indicação das fontes pagadoras), em relação aos que sonegam, à falta de máquina fiscalizadora eficiente, no que se sentem injustiçados e confiscados em seus recursos para o atendimento das necessidades de uma comunidade, na qual os sonegadores são também beneficiados."²⁵

Essa atitude da população em relação ao tributo - que acaba sendo generalizada para a administração tributária - deve-se, em parte, ao distanciamento assumido pelo Estado moderno, ou melhor, pelo aparelho técnico-burocrático do Estado em relação à sociedade. O cidadão comum não visualiza

²⁴MARTINS, Ives Gandra da Silva. Teoria da Imposição Tributária. São Paulo: Saraiva, 1983. PACHECO FILHO, Velocino. Educação fiscal, relacionamento Fisco-contribuinte e moralidade administrativa. <http://www.educacaofiscal.com.br/artigo.do?artigo.id=32>.

²⁵ Idem.

claramente a relação entre o tributo que é compelido a pagar e os serviços públicos prestados.²⁶

Assim, a valorização da administração tributária, nos moldes propostos pela PEC n.º 186/07, permitirá à sociedade estabelecer, finalmente, a relação entre a carga tributária e a sua destinação para a consecução das políticas públicas de cunho social desenvolvidas pelo poder público. Isto porque, a sua institucionalização, nos moldes agora propostos, além de permitir a racionalização das funções de arrecadação também possibilitará ampliar os mecanismos de informação da sociedade em relação às suas funções, permitindo, com isso, implementar o controle social sobre tais atividades. Esse desiderato foi ressaltado por quase todos os representantes da sociedade civil que fizeram suas exposições nas audiências públicas realizadas por esta Comissão. Cite-se, por todos, Raquel Silveira Dias da MOTA que fez menção expressa às exigências legais de informação que hoje decorrem da Lei de Acesso Informação, Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Citou, ainda, a professora, que esta é uma das metas constantes no Plano de Ação para o Governo Federal.

Na mesma linha de raciocínio, tratando da transparência e do controle social, expressaram-se os Deputados Weliton Prado e João Eduardo Dado.

A partir do magistério de Luiz Emygdio da ROSA JÚNIOR é possível afirmar que a PEC n.º 186 permitirá disseminar a ideia de que “a riqueza para o Estado constitui apenas um meio para que possa cumprir suas finalidades de satisfação das necessidades públicas.”²⁷

²⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Teoria da Imposição Tributária. São Paulo: Saraiva, 1983. PACHECO FILHO, Velocino. Educação fiscal, relacionamento Fisco-contribuinte e moralidade administrativa. <http://www.educacaofiscal.com.br/artigo.do?artigo.id=32>.

²⁷ ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. Manual de direito financeiro e direito tributário. 5. ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1985, p. 16.

Novamente utilizando-se do pensamento de Adriana da Costa Ricardo SCHIER,²⁸ o alcance das normas trazidas pela PEC em análise permitirá à administração tributária ultrapassar a perspectiva absolutista que lhe foi imputada - de que somente serviria para financiar os anseios do Rei -, para que passe a ser entendida como o instrumento que permitirá ao Estado custear uma estrutura voltada à garantia dos direitos fundamentais. E, por isso, afirma a autora que **as funções desempenhadas pela administração tributária tornam-se requisito de desenvolvimento social.**

Nesta concepção, quando o Estado toma para si a tarefa de prestação de serviços públicos (saúde, educação, energia elétrica, água e saneamento, por exemplo), ele se impõe, também, a necessidade de aumentar sua arrecadação para permitir a prestação adequada de tais serviços. E é evidente que o aumento da receita não implica tão-somente no aumento de carga tributária, mas essencialmente na eficiência da gestão da administração tributária.

E é por isso que "sob a égide do Estado Social e Democrático nos termos pautados pelo Constituinte de 1988, que a administração tributária é tomada como uma instituição a qual se atribui atividades essenciais – não só porque permite ao Estado arrecadar recursos para manter sua estrutura interna de funcionamento, mas, acima disso, porque permite ao Estado a obtenção de recursos para a devida prestação dos serviços públicos."²⁹

Novamente são pertinentes as palavras do Deputado Carlos Eduardo Vieira da CUNHA: "ao afirmar que a atividade da administração tributária é uma atividade a serviço da sociedade, que, a rigor, é a destinatária última e a razão de ser do próprio Estado. A tributação, tida como uma atividade

²⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit.

²⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit.

instrumental, tem por objetivo a concretização e a efetividade dos direitos fundamentais.”³⁰

Esse é o pressuposto elementar que deve orientar a aprovação da PEC nº 186/07: a valorização da administração tributária, assegurada através da edição de uma Lei Complementar que editará suas normas gerais, constituindo-a com AUTONOMIA, será um instrumento para que, fornecendo as bases para a formação de uma cultura institucional, permita à sociedade o reconhecimento da relevância das atividades por ela exercidas, sem as quais, em última análise, não se permite a concretização do modelo de Estado Social preconizado na Carta Magna. Esse o posicionamento defendido pelos Debatedores que participaram das Audiência Pública, tendo sido ressaltado, com brilhantismo, por Raquel Silveira da MOTTA, Consultora da FEBRAFISCO e Célio Fernando Silva, Presidente da FENAFIM.

O Deputado Amauri Teixeira, conseguiu demonstrar com clareza o conteúdo e o alcance da PEC 186 ao descrevê-la “como um marco na administração tributária que irá abrir as portas para que se possa criar uma norma de unidade, trazendo regras gerais para fazer valer o princípio federativo através de uma Lei Complementar Federal e, posteriormente, as normas de diversidade que irá atender as peculiaridades de cada ente da federação”.

Para isso é que prescreve a edição de Lei Complementar que tratará de suas normas gerais. Certamente, esta Lei Complementar será a Lei Orgânica da administração tributária, que trará, ainda, a garantia dos direitos, deveres e prerrogativas dos integrantes de suas carreiras.

³⁰ CUNHA, Carlos Eduardo Vieira da. In: Revista do Sindifisco-RS - Publicação do Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Tributária do RS, Porto Alegre, n. 1, maio 2009, p. 30.

Liduino Lopes, em Memorial entregue à relatoria, afirma que a edição das *normas gerais* permitirá criar uma **identidade** aos servidores que integram as Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitadas as competências específicas de cada ente federativo, em respeito à cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, I, de nossa Constituição Federal. Linha de raciocínio essa, seguida nas audiências públicas, por Eiel Barbosa e Vitor Hugo Cabral Ortiz.

Mas para que tais objetivos sejam plenamente alcançados, para que a administração tributária, nos diversos níveis da Federação, efetivamente possa bem desempenhar seu mister, são fundamentais as prescrições do § 14, do texto ora em discussão, que lhe assegura autonomia administrativa, financeira e funcional.

Essas são as características que permitiram ao Ministério Público, por exemplo, consagrar-se como uma das instituições mais valorizadas da sociedade brasileira porque é a garantia de autonomia, prevista no texto da PEC, que permitiu a criação de mecanismos de blindagem dos servidores contra possíveis ações externas, conforme explanou Manoel Isidro dos Santos Neto, Presidente da FENAFISCO, na Audiência Pública realizada perante esta Comissão Especial, em 12 de novembro passado.

A blindagem e a autonomia foram temas correntes nas audiências públicas, como na fala do Deputado Fábio Trad: “não importa se municipal, estadual ou federal, o fato é que aquele que for contra a PEC 186 endossa a tese de que deve haver injunções político-partidárias no Fisco e nós precisamos dizer à sociedade brasileira que uma administração tributária imune as injunções político-partidárias é a favor da sociedade e não dos Partidos”.

É a garantia de autonomia que precisa ser atribuída à administração tributária, nos três aspectos referidos na PEC: autonomia administrativa, funcional e financeira.

Na audiência pública de Santa Catarina, Fabiano Dadan Nau foi brilhante ao tratar do tema, descrevendo cada uma das autonomias e mostrando a importância do planejamento na instituição e o regramento rígido como propulsor de resultados, segue ainda dizendo que “o conjunto de autonomias trará o benefício da blindagem no desempenho de funções e a sociedade brasileira é que será a beneficiada com os recursos disponíveis para as suas demandas”.

A idéia é defendida com afinco na doutrina publicista brasileira.

O Ministro José Augusto DELGADO já se manifestou sobre a necessidade de autonomia da administração tributária como condição para o alcance do maior grau de eficiência do Estado:

Quanto mais o Estado prestigiar a administração tributária e outorgar-lhe garantias para o exercício de suas atribuições, dando-lhe autonomia financeira, administrativa, orçamentária e funcional, maior será seu grau de eficiência.³¹

Vasco Branco GUIMARÃES, professor titular da Universidade de Lisboa afirma, na mesma linha do pensamento do Ministro José Augusto Delgado, que a autonomia da administração tributária é uma tendência que deve ser buscada. Assevera, deste modo, que:

³¹ DELGADO, José Augusto. O pensamento brasileiro e internacional sobre o papel da Administração Tributária no Estado moderno In: Revista do Sindifisco-RS - Publicação do Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Tributária do RS, Porto Alegre, n. 1, maio 2009, p. 21.

... a autonomia permite um planejamento em médio prazo, bem como um investimento seguro na valorização profissional e dos meios da função nobre e difícil de detectar e cobrar receita tributária.

Segundo o Deputado Carlos Eduardo Vieira da Cunha, "as administrações tributárias desempenharão suas atividades com mais eficácia, eficiência e efetividade quanto maiores forem suas autonomias - funcional, administrativa, financeira e orçamentária -, garantidoras do exercício das respectivas competências com liberdade e responsabilidade."³²

Pode-se concluir, assim, que "A autonomia administrativa, financeira e funcional assegurada pela PEC impedirá qualquer tipo de interferência no exercício das funções da administração tributária, buscando, com isso, garantir a eficácia e a justiça social."³³

Essa é a maior inovação da PEC n.º 186/2007. A garantia da autonomia da administração tributária, assegurando, com isso, a sua feição institucional, estabelece um novo paradigma na estrutura administrativa brasileira. Este paradigma, no entanto, fundamenta-se na interpretação sistemática das normas já presentes na Constituição Federal - seja daquelas decorrentes do Constituinte Originário - art. 145, da CF/88, mas principalmente daquelas que foram inseridas no texto pela Emenda Constitucional n.º 42/2003, que prescreveu recursos prioritários para a realização de suas atividades (art. 37, XXII) e a vinculação de receitas (art. 167, § 4º).

O Deputado João Dado tem se manifestado, nas Audiências Públicas realizadas por esta Comissão Especial, que a autonomia da administração tributária, nos termos trazidos pela PEC n.º 186/07 **é a condição que permitirá consolidar sua estrutura de maneira a melhor desempenhar as relevantes**

³² CUNHA, Carlos Eduardo Vieira da. Op. cit., p. 29.

³³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Op. cit.

funções constitucionais que lhe são atribuídas, com eficiência e de maneira vinculada aos objetivos do Estado Brasileiro. Segundo o Deputado, esses foram os objetivos alcançados, através da edição de suas Leis Orgânicas, por outras importantes instituições brasileiras, como, por exemplo, a Magistratura, o Ministério Público e a Advocacia Geral da União.

Esta perspectiva de análise também foi adotada pelo Ministro José Augusto DELGADO,³⁴ que tratou especificamente das autonomias previstas, agora, no texto da PEC n.º 186/07.

Segundo o Ministro, entende-se por autonomia funcional na administração tributária a perspectiva de que ela não será subordinada, hierarquicamente, a qualquer outro órgão, submetendo-se, apenas, às determinações do Chefe do Poder Executivo.

Não se trata aqui, por evidente, da criação de um quarto poder, ou de uma nova pessoa jurídica que atuaria de forma independente da Administração Pública. Quando a PEC trata de **autonomia funcional** o que pretende garantir é que a administração tributária, como um conjunto de órgãos dentro do Poder Executivo, irá desempenhar **tecnicamente** suas funções, sendo legítima a edição de preceitos legais que assegurem mecanismos de **blindagem** de tal instituição em face de ingerências externas, de grupos econômicos, por exemplo.

É preciso recordar que as atividades essenciais desempenhadas pelos servidores que integram a administração tributária traduzem-se como atividades decorrentes do **poder de polícia** cometido, com exclusividade, ao Estado. Por isso, deverão ser desempenhadas nos estritos limites permitidos pela legislação e em cumprimento expresso da Lei, já que se trata de **atividade**

³⁴ DELGADO, José Augusto. Organização político-administrativa do estado. Op. cit., p. 23.

vinculada, que não poderá ser norteada, em momento algum, por critérios de oportunidade e de conveniência, típicos das atividades discricionárias.

Nesse sentido, o professor português Vasco Branco GUIMARÃES assevera, sobre as tarefas desempenhadas pela administração tributária, que "Sendo uma tarefa técnica e de especialização, deverá estar ao abrigo de mudanças normais nos regimes democráticos que mudam de poder em cada período normal de eleições..."³⁵

Novamente importante referir o pensamento de Sacha Calmon Navarro COELHO e Misabel Abreu Machado DERZI:

A autonomia funcional é vital ao bom funcionamento das atividades inerentes da Administração fazendária, de tal forma que se dê uma necessária impermeabilização da função, em relação aos agentes políticos, e ainda em relação ao ambiente externo, pleno de interesses econômicos e políticos. A função pública só pode ser exercida de maneira imparcial e isonômica para todos os contribuintes.³⁶

Manoel Isidro Santos Neto, Presidente da FENAFISCO, fez questão de ressaltar que a autonomia funcional é imprescindível para que as atividades atribuídas à administração tributária sejam desempenhadas com eficiência e na justa medida exigidas pela sociedade. Na mesma ótica, tivemos diversos oradores, entre eles, Celso Malhani de Souza e Pedro Delarue.

Rosângela Rassi ao trazer seu apoio à PEC descreveu as dificuldades da Inspeção do Trabalho e demonstrou a importância de se estender o alcance da PEC 186 para a Administração do Trabalho, que foi defendida também por Carlos Humberto Dias e Marcus Ribeiro Botelho.

³⁵ Idem, p. 24.

³⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro e DERZI, Misabel Abreu Machado. Op. cit., p. 142.

A autonomia foi cravada como aspecto inerente a essa nova administração que será exercida de forma profissional e para tanto, será necessário um auto-controle, destacada pelos oradores Silvia Helena Alencar e Unadir Gonçalves Júnior.

A autonomia funcional, então, faz-se imprescindível porque "sem independência, o exercício da função se compromete, fazendo parecer decisão técnica o que é apenas vantagem financeira concedida a certos grupos econômicos..."³⁷

Veja-se que o texto previsto para o § 14, do art. 37, com a redação dada pela PEC n.º 186/07, assegura, ainda, autonomia administrativa à administração tributária. Tal autonomia, segundo as palavras do Ministro José Augusto DELGADO, assegura à administração tributária a gestão administrativa de todos os assuntos que lhe são pertinentes, vinculada, por certo, ao Chefe do Poder Executivo.

A PEC prevê, ainda, autonomia financeira para a administração tributária. Segundo os professores de Direito Tributário, antes citados, esta "destina-se, em primeiro lugar, a preservar a disponibilidade dos meios financeiros para programar gastos, segundo as prioridades escolhidas e a realidade conjuntural esperada."³⁸

Para Hugo Nigro MAZZILLI, significa "a capacidade de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que

³⁷ Idem, p.. 142.

³⁸ COELHO, Sacha Calmon Navarro e DERZI, Misabel Abreu Machado. Op. cit., p. 142.

possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que forem destinadas"³⁹.

Esta autonomia significa, em última análise, que a administração tributária não dependerá de outros órgãos para determinar a destinação de seus recursos.

Sobre a questão, manifestou-se a Comissão de Constituição e Justiça da seguinte forma: "Quanto à autonomia financeira conferida à administração tributária, não retira da esfera exclusiva do Poder Executivo a competência para instaurar o processo de formação das Leis Orçamentárias em geral (teor dos artigos 165 e 166, § 6º da Constituição Federal). O dispositivo apenas autoriza a elaboração, na fase pré-legislativa, de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADIMC 51, de 1º/07/1991)".

Esta autonomia é complementada pela autonomia orçamentária das Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prerrogativa esta que será assegurada mediante a garantia de iniciativa de sua proposta orçamentária, a ser encaminhada diretamente ao Chefe do Poder Executivo.

Certamente, é esse contexto que permitirá consolidar, no Brasil, a *instituição administração tributária* como um conjunto de órgãos autônomos em relação aos demais setores administrativos, sobre os quais, inclusive, goza de precedência, como já prevê o art. 37, XVIII, da Constituição Federal de 1988.

³⁹ Cf. GARCIA, Emerson. A Autonomia Financeira do Ministério Público, in *Revista dos Tribunais*, vol. 803, pp. 63/4 .

Com tudo isso, tem-se que “Quanto mais consolidada a **estrutura institucional** da Administração Pública, **menor é a influência da vontade pessoal dos governantes sobre o modo de sua operação**. A atuação do corpo burocrático se desvincula das decisões políticas...”, conforme lições de Marçal JUSTEN FILHO.⁴⁰

Paulo NOGUEIRA, em estudo sobre globalização e administração tributária, enfatiza a necessidade do fortalecimento da instituição como uma arma do Poder Público a serviço da democracia. Assevera, nesse sentido, que "A fragilidade da administração tributária é altamente conveniente para segmentos poderosos da sociedade brasileira. É essa fragilidade que permite a existência de uma casta de privilegiados, que se comporta como se não tivesse, de fato, obrigações tributárias relevantes."⁴¹

Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente é uma das metas elencadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. Entende-se que este é o objetivo almejado com a PEC n.º 186/2007, voltado ao desiderato de que a administração tributária dos diversos níveis da Federação constitua-se enquanto Instituição essencial da República Federativa do Brasil, sendo reconhecida como tal pela sociedade, assegurada a sua autonomia nas dimensões antes citadas, bem como a independência funcional de todos os servidores que a integram.

Nesta esteira, cabe, finalmente, ressaltar que a PEC n.º 186/07, prevê, ainda, que a Lei Complementar a ser editada deverá dispor "inclusive sobre

⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 8. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 820.

⁴¹ NOGUEIRA, Paulo. Palestra no Fórum Paralelo Nossa América, em evento patrocinado pelo Sindicato dos Fiscais e Agentes Fiscais de Tributos do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, em 13 de maio de 1997. Transcrição da gravação, revista pelo autor. In: revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/1081/1410, consulta em 14 de novembro de 2013.

direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos cargos de sua carreira específica..."

A valorização dos servidores que integram a administração tributária desponta, assim, como uma diretriz da PEC n.º 186/07, em consonância com o que prevê o art. 37, XXII, da Carta Magna, quando reconhece que tais servidores desempenham *atividade essencial* de Estado.

Conferir um tratamento diferenciado e protetivo para tais servidores é, sem dúvida, característica que desponta desde Max WEBER, como traço distintivo do regime de gestão burocrático.⁴² Segundo ele, aqueles que ocupam um cargo público devem ter assegurado um rol de garantias que permitam o exercício de suas funções de forma livre e independente das pressões do governo ou de grupos da sociedade civil.⁴³

Juarez FREITAS, em Parecer que trata da Emenda Constitucional n.º 42/03, assevera:

... o fiscal tributário, ao exercer funções típicas e finalísticas de Estado (funções essenciais), merece a proteção de robustos anteparos formais e substanciais contra os voluntarismos persecutórios ou enxugamentos fiscais lineares. Tais anteparos não devem servir, está claro, para a acomodação do agente público, mas para que este possua uma couraça num mundo de estonteante rotatividade no regime de trabalho. Essa segurança mínima, longe de estimular a indolência, mostra-se benfazeja para o cumprimento fiel dos princípios constitucionais...

Destarte, o conjunto de direitos, deveres e prerrogativas previsto no PEC como conteúdo a ser observado na Lei Complementar se consolida como

⁴² WEBER, Max. Op. cit.

⁴³ Por isso, Max WEBER afirmava que **“pelo menos, no Estado moderno bem desenvolvido – não é considerado um servo pessoal do governante.”**(WEBER, Max. Op. cit., p. 232).

conquista democrática da sociedade porque asseguram uma Administração Pública vinculada à concretização do interesse público, voltada à efetivação dos direitos fundamentais. Afinal, como ressaltam Thiago Carneiro ALVES e Thiago Durante da COSTA, a proteção dos servidores lhes "garante maior estabilidade no desempenho de suas funções, impedindo que ingerências externas interfiram na atividade do servidor, e ao Estado e administrados uma prestação de serviço de maior qualidade."⁴⁴

Romeu Felipe BACELLAR FILHO afirma, ainda, que se deve reconhecer "aos servidores integrantes das carreiras exclusivas um *status* diferenciado que se justifica em face da essencialidade das funções por eles exercidas, tudo para garantir a máxima efetividade dos princípios constitucionais."⁴⁵

Sem dúvida, para que a administração tributária de todos os níveis da federação venha a se tornar uma instituição forte, que atenda aos interesses da população, é necessário conferir aos servidores a dignidade compatível com o elevado exercício de suas atividades.

A redação da PEC está enxuta, atendendo para não excluir qualquer categoria que tenha direito, na forma da fala de diversos oradores nas audiências públicas, com destaque para o Marcus Vinícius Bolpato e o Paulo Cesar Marques da Silva.

O Deputado Akira Otsubo na audiência do Mato Grosso do Sul, demonstrou sua preocupação com o desenvolvimento dos municípios e do bem-estar da população, acreditando que a PEC trará respostas, depositou sua

⁴⁴ ALVES, Thiago Carneiro e COSTA, Thiago Durante da. Pareceres. Brasília: FENAFISCO, 2008, pp. 11-44, p. 36.

⁴⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Op. cit., p. 51.

confiança, ao dizer, “somos sabedores da responsabilidade, e do compromisso que a categoria, a classe dos fiscais do Brasil seja municipal, estadual ou federal tem com a sociedade e o quanto representam para que o País possa desenvolver-se”.

Finalmente, observe-se que a PEC n.º 186/07 não traz qualquer mácula ao Pacto Federativo, na medida em que estabelece que a União deverá editar normas gerais referentes à estruturação da administração tributária, em sintonia, inclusive, com o previsto no art. 24, I e § 1º, c.c. o art. 146, III, da Carta Magna.

A aprovação da PEC n.º 186/07, portanto, Senhores Deputados, com a redação que está sendo proposta no presente Voto, vem consolidar, na Carta Magna, a valorização e o reconhecimento da importância da administração tributária no cenário nacional como condição para que a Administração Pública possa alcançar o bem comum.

Ainda que o país venha alcançando níveis excelentes de crescimento econômico, constando, desde 2007, dentre as dez maiores economias do mundo, os indicadores sociais nos colocam, ainda, dentre os países com a maior desigualdade.

Há necessidade premente de prestação de serviços públicos de qualidade, é preciso consolidar com urgência as políticas públicas voltadas à consagração de direitos fundamentais. Mas para isso é preciso dotar o Estado Brasileiro de receitas e, nessa medida, faz-se imprescindível que a administração tributária "se desenvolva por intermédio de órgãos específicos e especializados, em cada unidade da Federação, de modo que deles se possa extrair o melhor

desempenho...", como já afirmou Valmir Pontes Filho, hoje Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.

Entende-se que o proclamado Estado Social e Democrático de Direito somente se perfaz se assegurar aos cidadãos condições que permitam o acesso às conquistas plasmadas nos direitos fundamentais, assegurados em nossa Constituição Federal. Nessa medida, retoma-se sempre a ideia de que é função estratégica da administração tributária corrigir as falhas na redistribuição de renda, não só pelo implemento na arrecadação, mas também pelo desenvolvimento de políticas que possam consagrar a justiça fiscal, inclusive mediante o incremento de projetos de educação fiscal. Foram essas as palavras dos representantes das entidades da sociedade civil que participaram das audiências públicas realizadas por esta Comissão Especial.

Como bem ressaltou Célio Fernando Silva, sem justiça fiscal não existe justiça social. Por isso, é preciso racionalizar a administração tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para que sejam atendidos os interesses da população, inclusive com medidas de combate à sonegação fiscal. Essa é a condição para se elevar o patamar da cidadania do país, segundo ele.

Esses os objetivos que serão alcançados ao se fixar as normas gerais da administração tributária, através da sua Lei Orgânica, lançando-se as bases para a sua institucionalização, garantindo-se o exercício de suas atividades essenciais com autonomia funcional, administrativa e orçamentária, nos termos preconizados pela PEC n.º 186/07.

Para encerrar o relatório realçamos as palavras do seu autor, Deputado Décio Lima, que descreve a PEC 186 como "o início para que possamos

modernizar o Estado Brasileiro. Pretende-se estabelecer um marco regulatório de mecanismos efetivos de combate à corrupção” e ao final descreve, “o maior câncer não é a carga tributária, é o abismo social, a exclusão, a sonegação e a relação perversa de domínio”.

Com o presente relatório, a PEC 186 mostra-se como a Proposta da Oportunidade para um Brasil melhor.

IV - DAS EMENDAS APRESENTADAS

Foram apresentadas 4 (quatro) Emendas à PEC n.º 186/07, as quais passo a analisar.

- Emenda n.º 1, de autoria do Deputado Manoel Junior (PMDB-PB)

EMENDA MODIFICATIVA Nº de 2013

Acrescente-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2007, a seguinte emenda, que modifica art. 39 da Constituição Federal:

“Art. 39.....

§ 4º-A O subsídio ou a remuneração do grau, classe ou nível máximo dos cargos dos servidores de que tratam os incisos XVIII do art. 37 e XXIV do art. 21 corresponderá, no mínimo, a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, limitado ao teto do funcionalismo público federal, escalonando-se a partir do valor fixado os subsídios dos demais integrantes dessas carreiras, observando os seguintes critérios:

I – a diferença entre um subsídio e o imediatamente posterior não será inferior a cinco nem superior a dez por cento;

II – o subsídio inicial não será fixado em valor inferior a setenta e cinco por cento do subsídio máximo.

III – nos Municípios com população inferior a quinhentos mil habitantes, fica facultada a aplicação da regra prevista no caput desse parágrafo.
”(N

O conteúdo que o Exmo. Deputado Manoel Júnior (PMDB-PB) traz à discussão é de inegável importância para os servidores públicos. Trata, como se observa, da política remuneratória de tais servidores, buscando maior valorização dos agentes públicos no país. Tanto é assim que já há duas Propostas de Emenda à Constituição em tramitação nesta Casa, sobre o tema proposto - PEC n.º 147/2012 e PEC n.º 443/2009.

Por tais motivos, entende-se que seria mais conveniente e oportuno tratar da matéria objeto da emenda no âmbito das proposições recém-mencionadas.

Opina-se, assim, pelo não acolhimento da Emenda proposta.

- Emenda n.º 2, de autoria do Deputado Weliton Prado (PT-MG)

EMENDA MODIFICATIVA Nº de 2013

Dê-se ao artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2007, a seguinte redação:

“Art. 1º O art.37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §13 e §14, com a seguinte redação:

Art. 37.....”.

§ 13 Lei Complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis à Administração Tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispendo inclusive sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos cargos já existentes em suas carreiras específicas, mencionadas no inciso XXII deste artigo.

§ 14 - Às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são asseguradas autonomia financeira e as iniciativas de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias.”

A proposição dos Exmos. Deputados Federais pretende três alterações no texto original:

a) Substituição, na redação do § 13, da expressão "de sua carreira específica" pela expressão "de suas carreiras específicas"

A sugestão trazida pelos nobres colegas, neste tópico, deve ser acatada. Aliás, é condição de legitimidade da Emenda em face do preceito constante do art. 37, XXII, da Constituição Federal.

Além disso, a matéria não é nova no cenário desta Casa Legislativa, tendo sido inserida na PEC n.º 31. Naquela oportunidade, quando da aprovação do Relatório da Comissão Especial, o Deputado Federal Sandro Mabel já asseverava:

A PEC 31, de 2007, contém, então, duas partes, sendo a primeira uma sólida e volumosa plataforma comum absorvida pela proposta governamental e pela Nossa Reforma Tributária, e a segunda, menos volumosa, escalando píncaros nunca antes explorados. Alçando vô além dos alicerces da unificação do ICMS, Virgílio Guimarães vislumbrou um trio de medidas empolgantes, primeira, a valorização da pessoa do servidor profissionalizado em carreiras de Estado como esteio indispensável à execução de qualquer reforma, medida com a qual concordamos e que incorporamos à Nossa Reforma Tributária.

Assim, constou no Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 37, § 13 – previsão de que lei complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo inclusive sobre

direitos, deveres, garantias e prerrogativas de seus servidores, titulares das carreiras específicas de administração tributária;”

Portanto, este Relator vota pelo acolhimento deste aspecto da Emenda Modificativa, conforme substitutivo ao final apresentado.

b) Inserção na redação do § 13 da referência *aos cargos já existentes*

Opina-se no sentido de que tal alteração não seja acatada por esta Comissão.

Ainda que a preocupação dos nobres colegas esteja informada por critérios de justiça, já que pretendem proteger os servidores que atualmente integram as Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, esta é uma prescrição que não pode ser feita pelo Poder Constituinte Derivado, sob pena de afronta ao Pacto Federativo, cláusula pétrea da Constituição Federal, nos termos do art. 60, § 4º, I.

Mesmo que seja altamente recomendável que os entes federativos, quando da edição de suas Leis Orgânicas, preservem os direitos dos integrantes de suas carreiras específicas, este é um juízo que pertence exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, dada a sua capacidade de auto-administração (art. 61, § 1º, II, a, c.c. o art. 84, III, da CF/88).

Ademais, este Relator entende que os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, notadamente os princípios da segurança jurídica e do direito adquirido, são diretrizes que impedem que haja qualquer exclusão desses agentes públicos em uma futura reestruturação. Nesse sentido, ainda reforça a tese do aproveitamento dos atuais servidores a prescrição do art. 41, § 3º, da Carta Magna.

Assim, a preocupação dos nobres colegas, de que se evite "o fundado receio de exclusão de categorias centenárias que já pertencem a administração tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal." é atendida mediante uma interpretação sistemática do texto constitucional.

Alegam, ainda, que esta Comissão Especial "não pode deixar de levar em consideração possíveis riscos advindos de sua aprovação aos servidores integrantes do fisco atual, que devem ser preservados, mercê de respeito ao direito adquirido."

Com todo respeito aos colegas, não há, pelo texto original da PEC ora em comento, qualquer risco a nenhuma categoria de servidores públicos. E nem poderia haver, sob pena de afronta ao art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que protege o direito adquirido, a segurança jurídica e o ato jurídico perfeito.

O que a PEC legitima é a competência dos entes federativos para a edição das suas Leis Orgânicas que são o instrumento legítimo para garantir e disciplinar as prerrogativas e os direitos dos servidores das carreiras específicas que compõe a administração tributária.

E estas Leis Orgânicas, por sua vez, não poderão ser editadas em afronta ao texto constitucional.

Esta Comissão Especial é plenamente ciente dos limites impostos ao Poder Constituinte Derivado que legitima a sua atuação.

Destarte, ainda que este Relator concorde e entenda que nenhum agente público que integre as Administrações Tributárias da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios, possa ser excluído da abrangência das Leis Complementares a serem editadas, é intransponível o limite imposto pela cláusula pétrea do Pacto Federativo.

c) Prevê a supressão das autonomias administrativa e funcional

Conforme já explicitado nas razões de mérito acima, a reestruturação da administração tributária voltada à consecução de melhores condições de aparelhamento, imbuída do objetivo de implementar a arrecadação e de, com isso, permitir alcançar o desenvolvimento social almejado não pode prescindir das autonomias administrativa e funcional.

Este Relator entende que assegurar as autonomias, nos moldes previstos na redação original da PEC n.º 186/07, é requisito essencial para que a administração tributária bem desempenhe suas importantes missões, como verdadeira instituição democrática de nosso país, livre de ingerências externas.

Por tais razões e por tudo que antes restou demonstrado, deixa-se de acolher a referida supressão.

Em conclusão, opina-se pelo acolhimento parcial da presente Emenda Modificativa, apenas para corrigir a redação proposta para o § 13, nos moldes do art. 37, XXII, da Constituição Federal.

- Emenda n.º 3, de autoria do Deputado Fabio Trad (PMDB-MS)

EMENDA MODIFICATIVA Nº

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição

Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2007, a seguinte redação:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do inciso XXIII e dos §§ 13 e 14:

“Art. 37.

.....
 XXIII – A Administração da Inspeção do Trabalho referida no inciso XXIV, do art. 21, atividade essencial ao funcionamento do Estado, exercida por servidores da carreira específica da Auditoria Fiscal do Trabalho, terá recursos prioritários para realização de suas atividades e atuará de forma integrada com os órgãos e carreiras citados do inciso XXII, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

§ 1º.

§ 13 – Lei complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis à órgãos da Administração Tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e da Administração da Inspeção do Trabalho, dispondo inclusive sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos cargos de sua carreira específica, mencionada nos incisos XXII e XXIII deste artigo.

§ 14 - Às Administrações Tributárias da União, dos Estados, no Distrito Federal e dos Municípios e à Administração da Inspeção do Trabalho são asseguradas autonomia administrativa, financeira e funcional, e as iniciativas de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na Lei de diretrizes orçamentárias”.

.....”

Art. 2º. A Lei complementar referida no § 13, do art. 37, deverá ser apresentada no prazo de cento e oitenta dias, contados da data da promulgação desta emenda.

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

O ilustre Deputado Fábio Trad pretende, com a presente Emenda Modificativa, lançar as bases constitucionais para a valorização desta importante carreira de estado constituída pelos servidores da Inspeção do Trabalho.

Desde há muito, a legislação federal vem conferindo aos servidores encarregados da inspeção do trabalho, um regime de prerrogativas, deveres e direitos assemelhados ao regime dos servidores da administração tributária.

É inegável a relevância de suas atribuições, que abrangem, inclusive, a fiscalização da arrecadação do FGTS e o controle das relações e condições de trabalho.

No cenário nacional, em que ainda convivemos com uma intensa afronta aos direitos dos trabalhadores, a preservação de mecanismos de controle, como aqueles diuturnamente exercidos pelos servidores que integram a Inspeção do Trabalho, é atividade de extrema relevância que se legitima, inclusive, no atendimento de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, prescrito no art. 1º, IV, que assegura os valores sociais do trabalho.

Todavia, não parece correto afirmar que a inspeção do trabalho seria uma “atividade essencial ao funcionamento do Estado”. Por mais que a atividade atenda ao interesse público, ela não se equipara, em tal aspecto, à atividade tributária, pelo fato de que essa última assegura a obtenção de recursos que financiam todos os serviços públicos. Ao argumento de que a inspeção do trabalho abrange a fiscalização do recolhimento de recursos para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS deve-se contrapor que tais recursos não pertencem ao Estado, mas sim aos trabalhadores.

Por essa mesma razão, também não se vislumbra sentido em preconizar, em foro constitucional, que a inspeção do trabalho atue de forma integrada com a administração tributária, inclusive compartilhando informações fiscais.

A experiência vem demonstrar, contudo, que tal categoria de servidores sofre constantemente assédio do poder econômico, impedindo, por vezes, o exercício eficiente de suas atividades. Daí porque justifica-se a extensão das prerrogativas conferidas à administração tributária pela presente PEC n.º 186 à Inspeção do Trabalho, garantindo autonomia administrativa e financeira à instituição e prescrevendo um regime de proteção da autonomia funcional de seus integrantes.

Entrementes, em contraste com as carreiras tributárias, comuns a todos os entes da federação, a inspeção do trabalho é atividade de competência exclusiva da União. Não há que se cogitar, portanto, da edição de lei – complementar ou ordinária – para estabelecer “normas gerais” sobre aspectos institucionais ou funcionais, pois “normas gerais” servem para delinear princípios a serem observados pelas leis a serem editadas pelos diversos entes governamentais.

Portanto, apenas seria cabível acolher, da Emenda, a restrição do exercício da atividade a membros de carreira específica, a destinação de recursos orçamentários, a autonomia administrativa, financeira e funcional e a iniciativa da proposta orçamentária.

Diante disso, vota-se pelo acolhimento do pleito na forma do substitutivo anexo.

- Emenda n.º 4, de autoria da Deputada Andreia Zito (PSDB-RJ)

Dê-se ao art. 1º da proposta a seguinte redação:

“Art. 1º Acrescenta-se os §§ 13 e 14 ao art. 37 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

§ 13. Lei complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis à Administração Tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo inclusive sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos cargos de sua carreira específica, mencionada no inciso XXII deste artigo.

§ 14. Às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são asseguradas:

I – autonomia administrativa, financeira e funcional, e as iniciativas de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II – apoio administrativo dotado de quadro próprio de pessoal e organizado em carreira.”

Opina-se no sentido de que tal alteração não pode ser acatada por esta Comissão.

A matéria é deveras interessante. Certamente a manutenção, na esfera da administração tributária, de serviços técnicos e de apoio administrativo permite uma melhor estruturação desta Instituição, colaborando para o bom desempenho de suas funções.

Entretanto, esta é uma opção diretamente ligada ao regime de auto-administração que é inerente aos entes federativos, como decorrência direta do princípio federativo, nos termos do art. 60, § 4º, I.

Ademais, esta é uma matéria que deve constar nas Leis Orgânicas a serem editadas. A previsão de atividades técnicas e de apoio na Lei Orgânica que trata da Instituição foi uma opção feita na Lei Orgânica do Ministério Público, Lei

n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Veja-se, nesse sentido, a previsão dos artigos 8º e 34 a 37, todos que tratam dos órgãos auxiliares do Ministério Público.

Interessante observar, ainda, que a LO do MP reconhece a necessidade de se atribuir à esfera estadual a competência para a disciplina dos órgãos e serviços auxiliares de apoio administrativo, nos termos do seu art. 36,⁴⁶ providência que demonstra, uma vez mais, a deferência ao Pacto Federativo.

Ainda que seja altamente recomendável que os entes federativos, quando da edição de suas Leis Orgânicas, preservem os direitos dos integrantes de suas carreiras específicas, este é um juízo que pertence exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, dada a sua capacidade de auto-administração (art. 61, § 1º, II, a, c.c. o art. 84, III, da CF/88).

Vota-se, por isso, no sentido de rejeitar a Emenda.

V - DO VOTO

Nestes termos, voto, pela aprovação integral da Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2007, pela admissibilidade das quatro emendas apresentadas e no mérito pela aprovação parcial das Emendas de nºs. 02 e 03, na forma do substitutivo anexo e pela rejeição das Emendas de nºs. 01 e 04.

⁴⁶ “Art. 36. Lei de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça disciplinará os órgãos e serviços auxiliares de apoio administrativo, organizados em quadro próprio de carreiras, com os cargos que atendam às suas peculiaridades e às necessidades da administração e das atividades funcionais.”

COMISSÃO ESPECIAL PEC Nº 186, DE 2007

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 186, DE 2007 SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Acrescenta dispositivos ao art. 37 da Constituição Federal, referentes às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e à inspeção do trabalho.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 37.

.....

XXIII – a inspeção do trabalho, cometida a órgão ou entidade com autonomia administrativa, financeira e funcional, ao qual competirá a iniciativa de sua proposta orçamentária, observado o disposto na lei de diretrizes orçamentárias, terá recursos prioritários para a sua realização e será exercida por servidores de carreira específica, cujos direitos, deveres, garantias e prerrogativas especiais serão estabelecidos em lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo.

.....

§ 13. Lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerá as normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo, inclusive, sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos cargos de suas carreiras específicas, mencionadas no inciso XXII do caput deste artigo.

§ 14. Às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são asseguradas autonomia administrativa, financeira e funcional, e as iniciativas de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

.....” (NR)

Art. 2º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional os projetos das leis complementares previstas no inciso XXIII do *caput* do art. 37 e no § 13 do mesmo artigo da Constituição Federal no prazo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2013.

Deputado Rogério Peninha Mendonça
Relator