



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Marcelo Castro

EMENDA Nº
(ao PLP 108/2024)

O parágrafo único do art. 209 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), alterado pelo art. 165 da Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 165. A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 209.....

Parágrafo único. Considera-se autoridade fiscal o servidor efetivo das carreiras da administração tributária. (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A alteração do parágrafo único do art. 209 do CTN, incluído no art. 165 da Emenda Substitutiva do PLP 108/2024, se mostra pertinente para preservar a técnica legislativa historicamente adotada pelo Código Tributário Nacional, que trata a expressão “autoridade”, citada em pelo menos 43 trechos, sempre em sentido amplo, deixando a cargo de a autonomia federativa estabelecer, nas respectivas legislações de regência, quais servidores efetivos integrantes das carreiras específicas (art. 37, XXII da CF/88) terão competência da exercer.

A citada redação (*Parágrafo único. Considera-se autoridade fiscal o servidor efetivo das carreiras da administração tributária **com competência para fiscalização e lançamento de tributos** .*), ao restringir o conceito no parágrafo único do art. 209,



ignora a amplitude constitucional e legal do sistema tributário, contida no inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal, criando uma interpretação reducionista e incompatível com a realidade administrativa.

Vincular, no CTN, a definição de “autoridade fiscal” a um ato específico estreita o sistema, gera antinomias e cria incentivos a litígios por nulidades de competência.

De acordo com doutrina especializada, “a autoridade administrativa tributária é todo agente investido em competência legal para praticar atos da administração tributária, não apenas o que lança tributo”. AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

“a administração tributária exige múltiplas funções interdependentes, exercidas por diferentes agentes especializados.” MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 44ª ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

“os atos da autoridade fiscal, todos vinculados à lei, incluem atividades preparatórias, acessórias e de suporte, essenciais à concretização da norma tributária.” CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário: Linguagem e Método. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2015.

Do ponto de vista organizacional, a atividade tributária contemporânea é multifásica (análise de risco, fiscalização direta e indireta, diligências, instrução, lavratura, revisão e cobrança). Amarrar a identidade da autoridade ao “lançador” concentra decisões em poucos agentes, produz gargalos e alonga tempos de resposta ao contribuinte.

A boa prática é de decisão multinível, com separação de funções e supervisão proporcional à complexidade/risco. No âmbito da administração tributária da União (Receita Federal), por exemplo, o Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759/2009), bem como inúmeros normativos relacionados ao controle aduaneiro, citam Autoridade Aduaneira se referindo ao servidor da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, integrada pelos cargos de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário, cada um dentro do limite de suas atribuições definidas na lei de regência da carreira (Lei nº 10.593/2002).



Ademais, a inovação trazida pelo art. 165 da Emenda Substitutiva ao PLP nº 108/2024, em especial a alteração promovida no art. 209 do CTN, poderá atrair, a depender da interpretação, a conseqüente concentração em poucos cargos de atribuições que, até então, são legalmente conferidas de forma concorrente a um número maior de cargos efetivos das atuais Carreiras da Administração Tributária das três esferas de Poder, conforme se demonstra nos módicos exemplos adiante mencionados:

Regulamento Aduaneiro, “Art. 34 - A autoridade aduaneira poderá proceder a buscas em qualquer veículo para prevenir e reprimir a ocorrência de infração à legislação aduaneira, inclusive em momento anterior à prestação das informações referidas no art. 31 (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 37, § 4º, com a redação dada pela Lei nº 10.833, de 2003, art. 77).”

Regulamento Aduaneiro, “ Art. 35. A autoridade aduaneira poderá determinar a colocação de lacres nos compartimentos que contenham os volumes ou as mercadorias a que se refere o § 1o do art. 31 e na situação de que trata o § 1o do art. 37, podendo adotar outras medidas de controle fiscal”.

Sob a ótica do federalismo, a definição operativa de quem faz o quê deve permanecer nas leis de carreira e normas próprias de cada ente (União, Estados, DF e Municípios) e, no plano nacional, ser harmonizada pela Lei Orgânica da Administração Tributária (LOAT), prevista na Emenda Constitucional 132 para ser editada até 2027.

Em reforço a essa linha, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar normas estaduais sobre organização fazendária, reafirmou que:

(i) “o art. 37, XXII, da Constituição prestigia a autonomia de cada ente para modelar carreiras e distribuir atribuições;

(ii) (ii) a separação de funções entre gestão/arrecadação e atos típicos do Auditor-Fiscal — como a constituição do crédito por lançamento — é constitucional;



(iii) (iii) o lançamento pode ser reservado por lei a perfil específico sem eliminar etapas preparatórias e de suporte desempenhadas por outros cargos; e

(iv) (iv) não há equiparação automática por rótulos genéricos, devendo prevalecer o detalhamento legal de cada ente (ADI 5.597/AM, Plenário, 06.11.2024) ”.

Assim, restringir o conceito de autoridade fiscal apenas aos cargos que realizam atos de lançamento e fiscalização direta, como propõe a Emenda Substitutiva ao PLP nº 108/2024, engessa arranjos locais legítimos e pode contrariar a autonomia organizacional dos entes.

No plano da segurança jurídica, o CTN deve resguardar estabilidade conceitual. Ao evitar a personalização por ato, previnem-se disputas formais sobre competência, reduzindo o contencioso e fortalecendo a previsibilidade. Ademais, trata-se de manter coerência sistêmica com o desenho normativo recente, que privilegia conceitos gerais na lei nacional e remete o detalhamento funcional às leis próprias e à LOAT.

Importa registrar que a presente emenda proposta NÃO altera atribuições de cargos, não promove equiparações e não transfere prerrogativas entre carreiras. Pelo contrário: respeita o fato de que atribuições é matéria das leis de carreira e instrumentos correlatos, evitando que o CTN seja usado para resolver, por atalho terminológico, temas de organização administrativa.

Por fim, a medida alinha-se às diretrizes de eficiência debatidas na Reforma Administrativa (gestão por resultados, decisão conforme complexidade e responsabilização), evitando a hiperconcentração decisória e promovendo um fluxo de trabalho mais ágil, auditável e compatível com o atendimento ao contribuinte.

Em síntese: alterar o parágrafo único do art. 209 do CTN (para retirar o trecho “...com competência para fiscalização e lançamento de tributos.”) restaura a técnica adequada, preserva a autonomia federativa, reforça eficiência e segurança



jurídica e impede leituras que distorçam a arquitetura do Código Tributário Nacional. Recomenda-se a aprovação.

Sala das sessões, 24 de setembro de 2025.

Senador Marcelo Castro
(MDB - PI)

