

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 20, de 2006, (nº 6.272, de 2005, na origem), que *dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, e o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de junho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências*

RELATOR: Senador **ALOIZIO MERCADANTE**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 20, de 2006, (nº 6.272, de 2005, na origem), de autoria do Poder Executivo, que *dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, e o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de junho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências.*

A proposição reapresenta, na forma de projeto de lei, a Medida Provisória nº 258, de 2005, e seu teor é praticamente igual ao do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 29, de 2005, proveniente daquele ato que perdeu a eficácia por decurso de prazo.

Com relação ao PLV nº 29, de 2005, a diferença fundamental é a ausência, no projeto sob exame, de autorização para o parcelamento dos débitos previdenciários dos Estados e do Distrito Federal.

O projeto visa a promover uma significativa alteração na organização administrativa do setor de arrecadação e fiscalização de tributos de competência da União, mediante a instituição da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), resultado da fusão da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (SRF), da qual é sucessora, e da Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social (SRP).

Assim, o novo órgão, que integra a estrutura do Ministério da Fazenda e será dirigido pelo titular do cargo de Natureza Especial de Secretário da Receita Federal do Brasil, terá a competência de arrecadar, fiscalizar, administrar, lançar e normatizar o recolhimento da quase totalidade dos impostos e contribuições que cabem à União.

O PLC prevê, inclusive, a possibilidade de o órgão se responsabilizar pela fiscalização das contribuições devidas a terceiros que tenham a mesma base utilizada para o cálculo das contribuições incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada a segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), bem como das contribuições incidentes sobre outras bases a título de substituição, mediante retribuição de 3,5% do total arrecadado.

A proposta ressalva que o produto das contribuições sociais constitucionalmente vinculadas ao pagamento de benefícios do RGPS será mantido em contabilidade e controle próprios e segregados dos demais tributos e contribuições sociais, sendo creditado diretamente ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Para o controle disso, o PLC determina que a Secretaria da Receita Federal do Brasil preste contas ao Conselho Nacional de Previdência Social, que administra o sistema previdenciário.

O projeto disciplina os atos necessários à instituição do novo órgão, prevendo a transferência para a Secretaria da Receita Federal do Brasil dos processos administrativo-fiscais, inclusive os relativos aos créditos já constituídos ou em fase de constituição, bem assim as guias e declarações apresentadas ao Ministério da Previdência Social ou ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), referentes às contribuições sociais anteriormente arrecadadas por esses entes.

Ademais, disciplina os procedimentos para redistribuição de servidores e transferência de cargos efetivos e em comissão, de bens móveis e imóveis e dotações orçamentárias do Ministério da Previdência Social e do INSS para o novo órgão.

O projeto propõe a criação da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista-Técnico da Receita Federal do Brasil; são fixadas as suas atribuições e remuneração, que é idêntica à hoje deferida às Carreiras Auditoria da Receita Federal e Auditoria-Fiscal da Previdência Social.

Os cargos ocupados e vagos dessas últimas Carreiras são redistribuídos para a nova e, então, transformados em: a) cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, os cargos efetivos, ocupados e vagos, de Auditor-Fiscal da Receita Federal, da Carreira Auditoria da Receita Federal, e de Auditor-Fiscal da Previdência Social, da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social; b) cargos de Analista-Técnico da Receita Federal do Brasil, os cargos efetivos, ocupados e vagos, de Técnico da Receita Federal, da Carreira Auditoria da Receita Federal.

O PLC nº 20, de 2006, propõe a criação, na Secretaria da Receita Federal do Brasil, de cinco Delegacias de Julgamento e de sessenta Turmas de Julgamento, órgãos de deliberação interna e de natureza colegiada, com competência para o julgamento em primeira instância do processo de exigência de tributos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil, a serem instaladas por ato do Ministro de Estado da Fazenda, na medida das necessidades do serviço e da disponibilidade de recursos orçamentários. Para exercício nesses órgãos, criaram-se sessenta cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), sendo cinco DAS 3 e cinquenta e cinco DAS 2.

O Projeto estabelece, ainda, que, a partir do primeiro dia do décimo terceiro mês subsequente ao da publicação da lei, os procedimentos fiscais e os processos administrativo-fiscais de determinação e exigência de créditos tributários referentes às contribuições sociais atualmente sob responsabilidade da Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social serão regidos pelo Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

A proposição determina, também, que serão transferidos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a consultoria, a representação, judicial e extrajudicial, e a apuração da liquidez e certeza da dívida ativa da União, relativas às mesmas contribuições sociais.

Para permitir essa transferência, são disciplinados os procedimentos necessários para tal e criadas, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cento e vinte Procuradorias-Seccionais da Fazenda Nacional, a serem instaladas por ato do Ministro de Estado da Fazenda, em cidades-sede de Varas da Justiça Federal, na medida das necessidades do serviço e da disponibilidade de recursos orçamentários.

Para estruturação dessas Procuradorias-Seccionais criam-se sessenta DAS 2 e sessenta DAS 1.

Além disso, o Projeto cria, na Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, mil e duzentos cargos efetivos a serem providos de forma gradual, de acordo com a disponibilidade de recursos orçamentários.

Finalmente, também como norma de transição, o PLC autoriza a Procuradoria-Geral Federal, em caráter temporário, mediante delegação, a representar a União em processos de natureza fiscal, bem como permite que Procuradores Federais possam ter exercício na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

O projeto é justificado na Exposição de Motivos Interministerial nº 144, de 2005, firmada pelos Ministros de Estado da Fazenda, da Previdência Social, do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Advogado-Geral da União. Em síntese, defende a necessidade de reorganização da administração fazendária da União em um mesmo órgão, o que simplificaria processos e ampliaria a eficiência. Será possível, por conseguinte, incrementar a arrecadação de tributos, sem que disso decorra aumento da carga tributária. Trata-se, segundo a citada mensagem, de medida de racionalização e otimização de funções, no âmbito do Governo Federal, que aperfeiçoaria a integração da administração tributária, bem como seus sistemas de atendimento e controle.

Como se observa, a questão central tratada no presente projeto se refere a uma nova opção administrativa adotada pelo Governo Federal para a organização da área tributária.

A tramitação do Projeto teve início da Comissão de Assuntos Econômicos, na qual se realizaram três audiências públicas com diversas autoridades do Governo e representantes das categorias profissionais envolvidas. No dia 5 de dezembro, foi aprovado o projeto, com o acolhimento, total ou parcial, de 45 emendas das 142 apresentadas, além de 16 emendas oferecidas pelo Relator.

II – ANÁLISE

Quanto à constitucionalidade da matéria, trata-se, do ponto de vista formal, de tema que tem arrimo na Lei Maior, devendo ser veiculada por lei ordinária, de iniciativa privativa do Presidente da República, como o foi, *ex vi* de seus arts. 48, X e XI, e 61, § 1º, II, *a e e*.

Tem-se argumentado que a proposição fere o art. 165, § 9º, II, da Constituição, que estabelece que cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Não nos parece ser procedente a afirmativa, uma vez que o objeto do PLC nº 20, de 2006, é a reorganização da administração tributária da União, não tratando dos temas referidos no dispositivo constitucional acima.

No aspecto material, deve-se ressaltar que a proposição mantém a separação contábil entre as receitas tributárias gerais e as contribuições previdenciárias e determina que as últimas serão destinadas exclusivamente ao pagamento de benefícios do RGPS, possibilitando que a unificação da arrecadação dos tributos federais se faça sem ofensas à Constituição Federal, especificamente ao art. 167, XI.

Para reforçar essa separação o dispositivo determina que o produto da arrecadação seja *creditado diretamente ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social*. Assim, não passam os recursos referidos pela conta única do Tesouro Nacional. Dessa forma, procura-se evitar completamente a indevida utilização desses recursos. Ademais, a SRFB fica obrigada a prestar contas ao *Conselho Nacional de Previdência Social dos resultados da arrecadação das contribuições sociais destinadas ao financiamento do RGPS e das compensações a elas referentes*.

Isto posto, vê-se que a mera transferência da atividade arrecadatória da Secretaria da Receita Previdenciária para a recém-criada Secretaria da Receita Federal do Brasil não autoriza a conclusão de que a finalidade daquelas contribuições será desnaturada, ou que possa o Ministério da Fazenda influir na utilização desses recursos. Não há, pois, conflito entre as normas do PLC nº 20, de 2006, com o art. 167, XI, da CF.

Também não há incompatibilidade alguma do Projeto com as regras da Desvinculação das Receitas da União, prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O PLC nº 20, de 2006, não autoriza que a desvinculação alcance o produto das contribuições previdenciárias. E nem poderia fazê-lo, pois a própria Constituição o impede. Deve-se esclarecer que não é o fato de essas receitas atualmente estarem sendo arrecadadas pelo INSS que impede sua desvinculação, mas a explícita vedação contida no art. 167, XI, da CF. O produto da arrecadação das contribuições previdenciárias somente pode ser utilizado para o pagamento de benefícios do RGPS. Alegar que a transferência da arrecadação dessas contribuições do INSS para a União a submeteria, automaticamente, à incidência da regra de desvinculação do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias implica aceitar que, para fugir àquela mesma regra, bastaria transferir a arrecadação de qualquer imposto ou contribuição federal para uma autarquia criada para esse fim.

É igualmente constitucional a regra que determina a transferência, para a União, de bens hoje pertencentes ao INSS. Trata-se de providência comum quando há transferência de competências administrativas entre a Administração direta e entidades da Administração indireta. Aqui, pode-se enfatizar que, efetivamente, a segregação dos bens pertencentes a uma autarquia federal, em relação àqueles da União é quase puramente formal, na medida em que estamos falando de entidades com natureza jurídica similar – de direito público – e que, ainda que tenham personalidade jurídica própria, as autarquias nada mais são, como muito bem define a doutrina, do que *longa manus* da Administração.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade material do Projeto, deve-se ressaltar que, ao outorgar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a representação judicial da União nas ações relativas às contribuições sociais de que trata o *caput* do seu art. 2º, ainda que de forma gradual, atende-se ao art. 131, § 3º, da Constituição, que outorga a esse órgão a representação da União na execução de sua dívida ativa.

Por fim, a transformação e unificação dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e de Auditor-Fiscal da Previdência Social, no cargos

de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, também não contém mácula de inconstitucionalidade. Apóia-se em precedentes do Supremo Tribunal Federal que admitem medidas dessa natureza, quando visem à racionalização do desempenho das funções administrativas, e quando haja compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.713 – DF).

Não resistem, pois, a uma análise minuciosa, os diversos argumentos levantados pelos opositores da iniciativa.

Quanto à análise da juridicidade da matéria, verifica-se que ela atende aos requisitos de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade. Não padece, pois, de vício algum dessa espécie.

Em relação à técnica legislativa, foram respeitadas as disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Sem avançar na análise de mérito, já esgotada na análise da CAE, é importante destacar a necessidade da aprovação do PLC nº 20, de 2006, tendo em vista a importância estratégica que um órgão de arrecadação moderno, ágil, bem estruturado terá no fortalecimento do País e na construção de uma sociedade mais justa, em que todos colaborem para o financiamento dos serviços públicos e das políticas de inclusão social exigidos pela sociedade brasileira.

Adite-se que as emendas aprovadas pela CAE, com certeza aperfeiçoaram o projeto, além de representarem a manifestação de maduro entendimento entre as diversas forças políticas que atuam nesta Casa.

Observe-se, tão-somente, a necessidade de se fazerem dois ajustes na proposição.

O primeiro decorre da criação, pela Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, composta dos cargos efetivos cujos ocupantes sejam:

I – integrantes da Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, instituída pela Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002; ou

II – regidos pelo Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou por planos correlatos, desde que lotados nos Quadros de Pessoal do Ministério da Previdência

Social, do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho e Emprego ou da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), até 28 de fevereiro de 2006.

Como alguns dos servidores que integrarão a nova carreira são objeto do PLC nº 20, de 2006, impõe-se atualizar o texto dos arts. 12 e 22 da proposta, que fazem referência a eles.

Em segundo lugar, tendo em vista a edição da Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, que promove alterações nos arts. 3º e 4º da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, faz-se necessário corrigir o art. 33 do Projeto de Lei da Câmara nº 20, de 2006, que busca modificar os mesmos dispositivos, para adequá-lo à nova situação.

Trata-se de correção que não envolve qualquer alteração de mérito em relação ao texto vigente da Lei nº 10.910, de 2004, e visa, tão-somente, a adaptar a nova redação dos seus arts. 3º e 4º à criação da carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, resultado da fusão das carreiras de Auditoria da Receita Federal e de Auditoria-Fiscal da Previdência Social.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade do PLC nº 20, de 2006, e no mérito, pela aprovação da proposição e das emendas a ela oferecidas pela Comissão de Assuntos Econômicos, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 34–CCJ (DE REDAÇÃO)

Acrescente-se, no inciso II do art. 12 e no inciso II do art. 22 do Projeto, alínea *d* com a seguinte redação:

“d) da Previdência, da Saúde e do Trabalho, instituída pela Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006.”

EMENDA Nº 35–CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao *caput* do art. 3º e ao *caput* do art. 4º da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, conforme proposto pelo art. 33 do Projeto, a seguinte redação:

“**Art. 33**

.....

‘Art. 3º A Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária – GDAT de que trata o art. 15 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, devida aos integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, é transformada em Gratificação de Atividade Tributária – GAT, em valor equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor.

..... (NR)’

‘Art. 4º Fica criada a Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação – GIFA, devida aos ocupantes dos cargos efetivos das carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, no percentual de até 95% (noventa e cinco por cento), incidente sobre o maior vencimento básico de cada cargo das Carreiras.

..... (NR)’

.....”

Sala da Comissão, 06 de dezembro de 2006.

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES, Presidente.

Senador ALOIZIO MERCADANTE, Relator.