



## COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Trata-se da análise de dispositivos da PEC 110/2019, formulada pela d. Presidente da 56ª Subseção da OAB-SP, cujo texto previa a inclusão, na Constituição Federal, do artigo 162-A, cujos parágrafos 6º e 7º, entendeu ela, seriam inconstitucionais.

Assim, gizavam tais dispositivos:

*“Art. 162-A. As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são atividades essenciais ao funcionamento do Estado, e gozam de autonomia administrativa, financeira e funcional, incumbindo-lhes o financiamento do Estado, por meio do ingresso das receitas.*

...

***§ 6º É assegurada aos membros das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a percepção de parcela remuneratória vinculada ao desempenho institucional.***

***§ 7º À autoridade administrativa tributária mencionada neste artigo, aplica-se, como limite remuneratório, o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.”***  
(grifei)

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ do Senado<sup>1</sup>, a propositura foi objeto de parecer da lavra do

---

<sup>1</sup> Em consulta ao *site* do Senado Federal em 22/04/2020, verificamos que a propositura não teve andamento desde 19/12/2019, estando pendente, ainda na CCJ, a votação do parecer – e substitutivo – do relator.



COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Sen. Roberto Rocha, em 18/09/2019, que defendeu a supressão do artigo 162-A:

*“Segundo a Emenda nº 24, do mesmo parlamentar, a autonomia financeira, administrativa e funcional e a garantia de parcela da arrecadação dos tributos administrados como receita orçamentária das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve levar a aumento de custo com essas estruturas, principalmente via aumentos salariais. Concordamos com esta assertiva, que vai ao encontro de **nossa proposta de suprimir da PEC o art. 162-A da Constituição**, que trata das regras da Administração Tributária.”* (grifei)

Posteriormente, em 02/12/2019, o mesmo Senador apresentou parecer complementar, desta feita entendendo:

*“Convém destacar, inicialmente, que **mudamos o nosso entendimento sobre a organização e o funcionamento das administrações tributárias**. As entidades representativas dessa categoria-chave para o bom funcionamento do Estado brasileiro demonstraram de modo cabal que a integração das atividades de arrecadação, fiscalização e cobrança de tributos requer a constitucionalização da matéria. Com isso reformularemos o nosso juízo sobre as Emendas nos 11 e 24, acatando parcialmente a primeira e rejeitando a segunda.”* (grifei)

Em decorrência, propôs, no substitutivo apresentado, a seguinte redação ao artigo 162-A:

*“Art 162-A. As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, órgãos essenciais ao funcionamento do Estado, que exercem atividades exclusivas de*



## COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

*Estado, compostos por servidores de carreiras específicas, gozarão de autonomia administrativa, orçamentária e financeira.*

*§ 1º Lei complementar nacional estabelecerá as normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo sobre deveres, direitos, garantias e prerrogativas dos ocupantes dos cargos de suas carreiras específicas, bem como sobre garantias e prerrogativas especiais dos ocupantes dos cargos que detêm a atribuição privativa de fiscalização e constituição do crédito tributário mediante o lançamento correspondente.*

*§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, por lei própria, normas específicas para a organização de suas administrações tributárias, observadas as disposições previstas na lei complementar de que trata o § 1º.*

*§ 3º A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos integrantes da administração tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sendo vedada a fixação de qualquer outro limite.”*

Tudo leva a crer, pois, que o §6º do artigo 162-A da PEC 110/2019 não terá sobrevida.

De todo modo, e caso ele seja reinserido na PEC, não parece que o dispositivo em tela destine parte da arrecadação tributária ao pagamento dos servidores do Fisco (da União, Estados, DF e Municípios).

O que se assegura é a “*percepção de parcela remuneratória vinculada ao desempenho institucional*”, ou seja, aquilo que em vários Estados<sup>2</sup> é chamado de bonificação (ou participação) por

---

<sup>2</sup> Vide, por exemplo, no Estado de São Paulo, a Lei Complementar estadual nº 1079, de 17 de dezembro de 2008.



## COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

resultados e, na esfera federal, também é denominado “bônus de eficiência e produtividade”<sup>3</sup>.

Não há vinculação direta, é dizer, destinação de percentual de tributos arrecadados à remuneração dos servidores do Fisco. Caso houvesse, a **in**constitucionalidade seria, inclusive, duvidosa, porquanto não se está violando – *prima facie* – os limites materiais de alteração da Constituição Federal.

Não se pode ignorar, entretanto, a lamentável falta de técnica do Poder Constituinte Reformador, vez que o dispositivo em comento não é de importância tal que se deva elevá-lo a *status* constitucional.

No que tange às autonomias administrativa, orçamentária e financeira, tampouco se vislumbra inconstitucionalidade, senão apenas possível inconveniência no que se refere às duas últimas.

É desejável que os órgãos da Administração Tributária gozem de autonomia administrativa<sup>4</sup>, notadamente para blindá-los de ingerências de toda espécie, notadamente políticas. A autonomia administrativa, em tese, permite que a Administração Tributária tenha um perfil mais técnico.

---

<sup>3</sup> Lei federal nº 13.464/2017.

<sup>4</sup> Utilizando-se das lições de De Plácido e Silva, ela pode ser assim definida:

“AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. Determina a expressão, a soma de poderes que dispõe a pessoa ou entidade, para administrar os seus negócios, sob qualquer aspecto, consoante as normas e princípios institucionais de sua existência e dessa administração. As autarquias possuem autonomia administrativa. Os estados e municípios também a possuem. Mas, como bem se depreende, essa autonomia não tem caráter absoluto e soberano, desde que é limitada por princípios emanados dos poderes públicos e dos pactos fundamentais, que instituíram a soberania de um povo.”

Vocabulário Jurídico, 28ª Edição, Rio de Janeiro, 2010, Ed. Forense, p. 174.



## COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Em relação às autonomias<sup>5</sup> orçamentária e financeira, não parece conveniente o texto constitucional atribuí-las à Administração Tributária, principalmente porque integra ela, em qualquer das esferas, o Poder Executivo.

Ora, se ao Ministério Público, p. ex., faz todo o sentido as autonomias orçamentária e financeira para o livre desempenho de suas funções, não reúne, a Administração Tributária, discrimen suficiente para também ser assim aquinhoadada.

Ao revés, autonomias orçamentária e financeira vão de encontro à propalada necessidade de redução das amarras do orçamento público, permitindo a desvinculação de receitas e, *ipso facto*, maior capacidade de investimento.

Em suma, quer seja em face da redação primeira do artigo 162-A, constante da PEC 110/2019, quer seja analisando o substitutivo apresentado pelo relator da CCJ, Sen. Roberto Rocha, não se vislumbra inconstitucionalidade dos dispositivos objeto da presente manifestação.

Aliás, no âmbito do controle preventivo de constitucionalidade realizado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, foi expressamente dito que a PEC 110 não violava os limites formal e material de alteração da Constituição Federal.

---

<sup>5</sup> Que podem ser sintetizadas em três pontos: (1) A instituição deve contar com espaço e dotação orçamentária próprios no orçamento estatal; (2) A instituição deve elaborar seu orçamento de forma autônoma; e (3) A instituição deve decidir livremente onde irá aplicar os seus recursos, inclusive fazendo os remanejamentos necessários.



## COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Por fim, insta dizer que, ainda que dispositivos pretensamente inconstitucionais constassem da PEC 110/2019, somente restaria à Ordem dos Advogados do Brasil, caso acolhido fosse tal entendimento, gestões políticas junto ao Congresso Nacional, porquanto inexistente, no ordenamento jurídico brasileiro, a possibilidade de controle judicial prévio de constitucionalidade, conforme precedente abaixo transcrito:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INSTITUIÇÃO DA PENA DE MORTE MEDIANTE PRÉVIA CONSULTA PLEBISCITÁRIA - LIMITAÇÃO MATERIAL EXPLÍCITA DO PODER REFORMADOR DO CONGRESSO NACIONAL (ART. 60, § 4º, IV) - INEXISTÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO ABSTRATO (EM TESE) NO DIREITO BRASILEIRO - AUSÊNCIA DE ATO NORMATIVO - NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. - O direito constitucional positivo brasileiro, ao longo de sua evolução histórica, jamais autorizou - como a nova Constituição promulgada em 1988 também não o admite - o sistema de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, em abstrato. Inexiste, desse modo, em nosso sistema jurídico, a possibilidade de fiscalização abstrata preventiva da legitimidade constitucional de meras proposições normativas pelo Supremo Tribunal Federal. Atos normativos "in fieri", ainda em fase de formação, com tramitação procedimental não concluída, não ensejam e nem dão margem ao controle concentrado ou em tese de constitucionalidade, que supõe - ressalvadas as situações configuradoras de omissão juridicamente relevante - a existência de espécies normativas definitivas, perfeitas e acabadas. Ao contrário do ato normativo - que existe e que pode dispor de eficácia jurídica imediata, constituindo, por isso mesmo, uma realidade inovadora da ordem positiva -, a mera proposição legislativa nada mais encerra do que simples proposta de direito novo, a ser submetida à apreciação do órgão competente, para que de sua eventual aprovação, possa derivar, então, a sua introdução formal no universo jurídico. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem refletido claramente essa posição em tema de controle normativo abstrato,*



## COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL

*exigindo, nos termos do que prescreve o próprio texto constitucional - e ressalvada a hipótese de inconstitucionalidade por omissão - que a ação direta tenha, e só possa ter, como objeto juridicamente idôneo, apenas leis e atos normativos, federais ou estaduais, já promulgados, editados e publicados. - A impossibilidade jurídica de controle abstrato preventivo de meras propostas de emenda não obsta a sua fiscalização em tese quando transformadas em emendas à Constituição. Estas - que não são normas constitucionais originárias - não estão excluídas, por isso mesmo, do âmbito do controle sucessivo ou repressivo de constitucionalidade. O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade.” (ADI 466/DF – Rel. Min. Celso de Mello).*

Este é o parecer, que elevo à análise da douta Presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB-SP.

São Paulo, 22 de abril de 2020.

Adalberto Robert Alves