



**OS EFEITOS DO JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 4233 SOBRE A ADMINISTRAÇÃO
TRIBUTÁRIA**

SINDSEFAZ - BA

**SALVADOR, BAHIA
16 DE MARÇO DE 2021**

OS EFEITOS DO JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 4233 SOBRE A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) 4322 – EFEITOS PRÁTICOS DO JULGAMENTO

No dia 26 de fevereiro passado, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, em plenário virtual, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4233, movida pelo partido Democratas (DEM), contra artigos das leis 8.210/2002 e 11.470/2009. O resultado foi um empate em cinco votos pela procedência e cinco pela interpretação conforme, prevalecendo a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes (o ministro Luís Roberto Barroso deu-se por impedido).

Foram questionados no STF o artigo 24º da Lei 8.210 de 22 de março de 2002, que modificou o grau de instrução exigido para ingresso no estado no cargo de Agente de Tributos Estaduais (ATE), alterando o nível de formação de MÉDIO para SUPERIOR e os incisos I e II do artigo 2ª da Lei 11.470 de 08 de abril de 2009, que permitiu aos ocupantes do referido cargo planejar, coordenar e executar atividades de fiscalização de receitas estaduais e a prerrogativa de constituição do crédito tributário com exclusividade no Trânsito de Mercadorias e nas empresas optantes pelo Simples Nacional.

O voto do ministro Alexandre de Moraes, em linhas gerais, reconheceu a constitucionalidade dos artigos questionados, mas observou que somente ATEs que ingressaram no Estado após a Lei 8.210/2002, portanto a partir de 2002, poderiam exercer as atividades mencionadas.

Ao fim do ano de 2020, o Fisco baiano possuía em quadros ativos um total de 1.302 servidores, sendo 591 Auditores Fiscais (AFs) e 711 Agentes de Tributos (ATEs). Este é um número que vem caindo sistematicamente, haja vista o estado não realizar concursos para substituição dos servidores que se aposentam, em número suficiente para repor o efetivo. A previsão legal na carreira de fiscais da Secretaria da Fazenda da Bahia (Sefaz/BA) é de 1.400 AFs e 1.300 ATEs.

Diante de um quadro de enxugamento e da ampliação do grau de complexidade das ações de fiscalização, a Sefaz/BA procurou, com a Lei 11.470/2009, redistribuir seus recursos humanos, aproveitando-os de maneira mais eficiente, mantendo as competências conforme o grau de complexidade das tarefas e observando a hierarquia dos dois cargos.

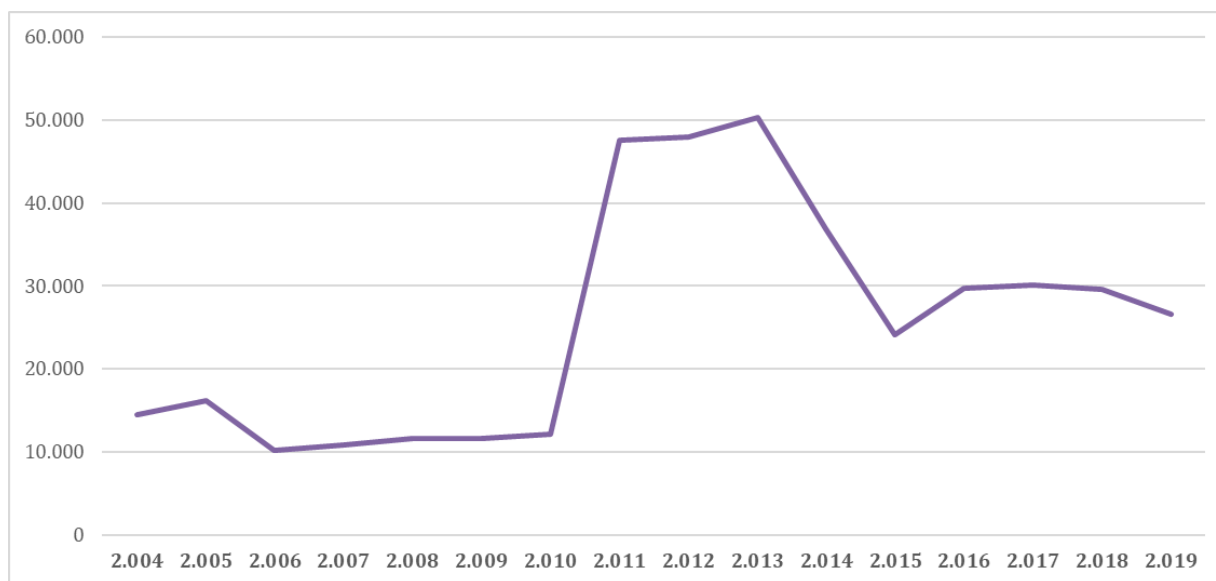
Foi nesse sentido, em resumo, que deixou privativo aos AFs as funções e tarefas mais complexas, de constituição do crédito tributário nas médias e grandes empresas do estado, bem como funções

diretivas, de planejamento e análise de recursos de contribuintes. Enquanto isso, coube aos ATEs a prerrogativa de constituição do crédito tributário no Trânsito de Mercadorias e nas empresas optantes pelo Simples Nacional.

Desde 2009 que esta nova configuração de tarefas permitiu ao Estado uma ação fiscal mais efetiva e racional nas diferentes áreas de atuação do Fisco, conforme é possível se observar nas tabelas e gráficos apresentados a seguir. Isso permitiu expressivos resultados positivos no volume de Imposto Sobre Circulação Mercadorias (ICMS) arrecadado.

É possível observar, nos gráficos imediatamente abaixo, que a partir de 2009, quando entrou em vigor a Lei 11.470, houve um expressivo crescimento no número de autuações no Trânsito de Mercadorias. E isso trouxe como resultado uma ampliação do crédito reclamado no referido segmento.

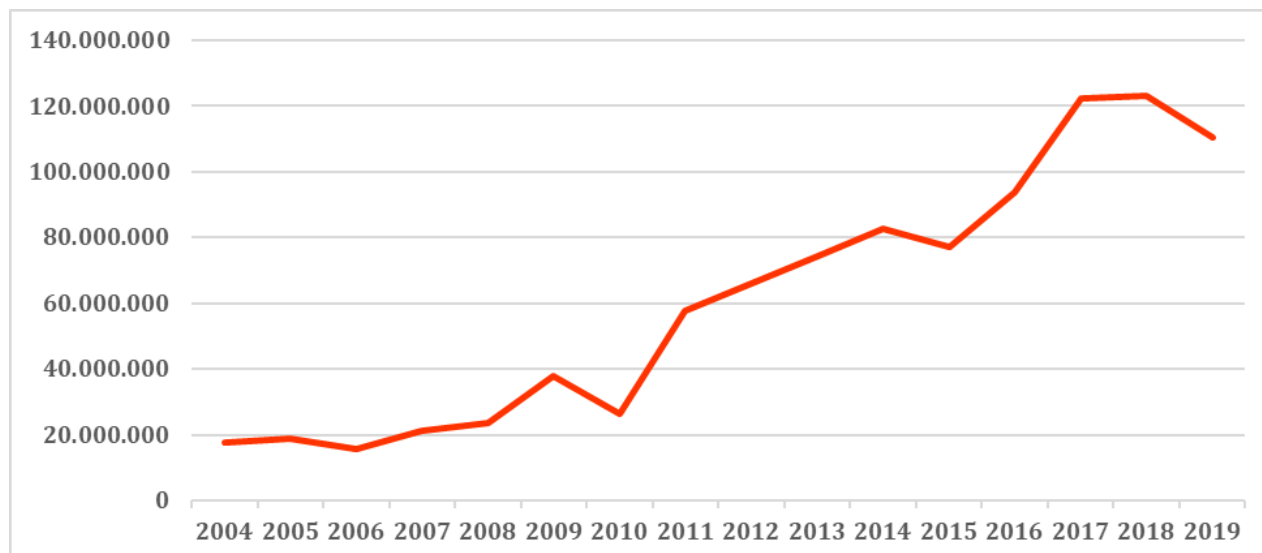
Gráfico 1
Fiscalização de ICMS no Trânsito de Mercadorias – Quantidade de Autuações
Bahia – 2004 a 2019



Fonte: Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária – SIGAT - Sefaz/BA.

Gráfico 2

Fiscalização de ICMS no Trânsito de Mercadorias – Valor do imposto lançado de ofício Bahia – 2004 a 2019



Fonte: Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária – SIGAT - Sefaz/BA.

Tais resultados se deram mesmo num quadro de redução do número de Agentes de Tributos Estaduais (ATEs). Quando a Lei 11.470 foi aprovada em 2009 a Bahia possuía aproximadamente 1.200 ocupantes nesse cargo em seu quadro ativo. Após 11 anos, o efetivo encontra-se em 711, porém, mesmo assim, o grau de eficiência, experiência e melhor planejamento da fiscalização no Trânsito de Mercadorias vem garantindo expressivos resultados.

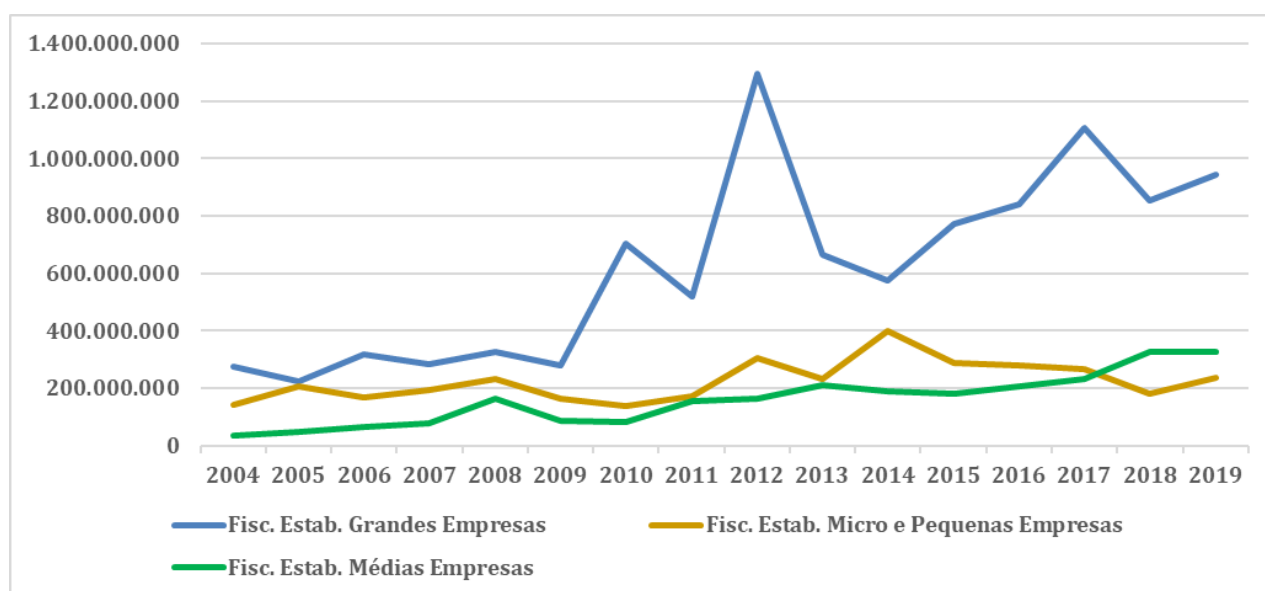
Atualmente, encontram-se disponíveis para o efetivo trabalho de fiscalização no Trânsito de Mercadorias 271 ATEs e 18 AFs (estes exclusivamente ocupando funções de coordenação, supervisão e inspetoria).

É importante observar que a função da fiscalização do Trânsito de Mercadorias não é a arrecadação direta. Tal segmento, que é formado por ações de fiscalização nos postos fiscais localizados em diferentes pontos do estado e pelas volantes fiscais (que promovem ações em rodovias, transportadoras, etc.), têm como principal finalidade a prevenção da sonegação. Em linhas gerais, é a sua presença que inibe o sonegador da prática do delito.

Esta função preventiva é muito importante em um estado com as dimensões e especificidades da Bahia, uma unidade que faz limite com outras oito unidades federativas (Pernambuco e Piauí, ao norte; com o Tocantins, a oeste; com Goiás, a sudeste; Minas Gerais, ao sul; Espírito Santo, a sudeste; e Sergipe e Alagoas, a nordeste). É essa ação mais especificada, planejada e direcionada,

a partir de 2009 (entre outras), que vem garantindo também um expressivo crescimento da arrecadação nos outros segmentos.

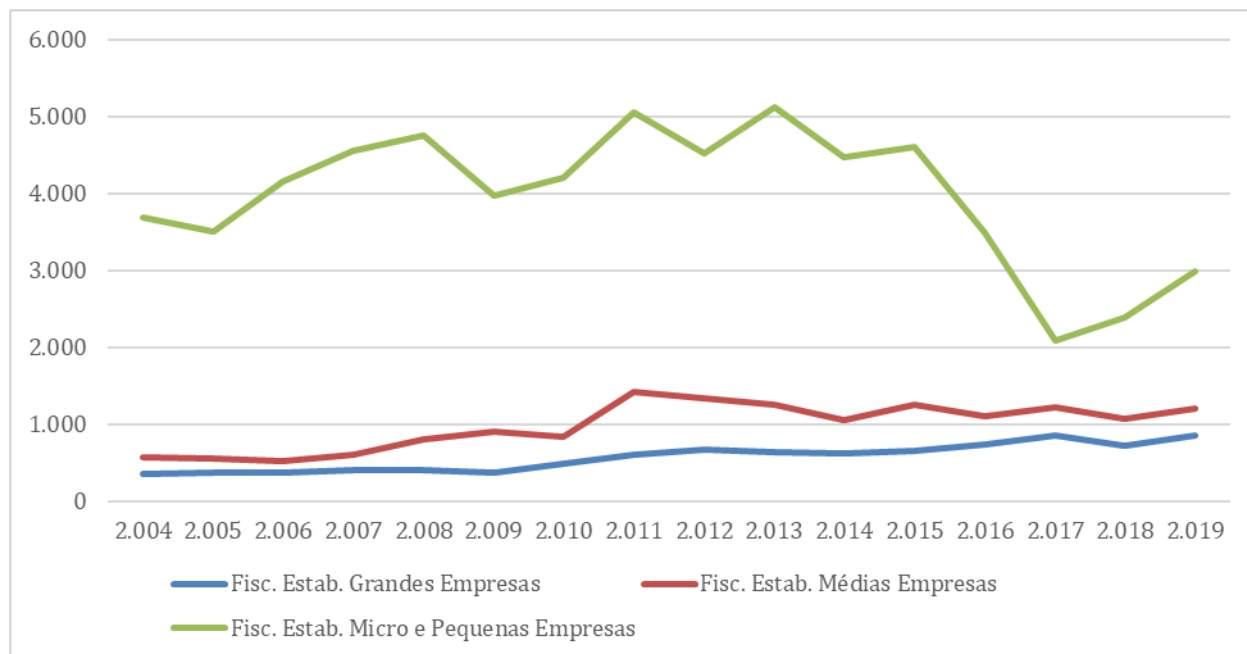
Gráfico 3
ICMS - Fiscalização em Estabelecimentos – Valor do imposto lançado de ofício
Bahia – 2004 a 2019



Fonte: Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária – SIGAT - Sefaz/BA.

No tocante à fiscalização nas empresas optantes pelo Simples Nacional, que estão sob a atuação dos ATEs, a partir de 2009, houve também expressivos resultados. Atualmente, esse segmento conta com 108 ATEs e nenhum Auditor Fiscal. A racionalização do efetivo de fiscais, com a especialização das tarefas desempenhadas por cada cargo, garantiu melhoria significativa também na arrecadação nos segmentos de médias e grandes empresas.

Gráfico 4
ICMS - Quantidade de lançamentos - Fiscalização em Estabelecimentos –
Bahia – 2004 a 2019



Fonte: Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária – SIGAT - Sefaz/BA.

O único senão a ser observado foi uma mudança de procedimentos de fiscalização promovida pela SEFAZ/BA nos anos de 2016 e 2017, estabelecendo um novo modelo chamado Malha Fiscal, que exigiu deslocamento de servidores das efetivas funções de fiscalização do Simples para esse novo modelo. Isso causou forte impacto nos resultados finais. Em 2016, eram 230 ATEs na fiscalização do Simples Nacional, passando para 108 no final de 2020. As tabelas a seguir dão a dimensão dos resultados alcançados pelo estado após a aprovação da Lei 11.470/2009.

Tabela 1
Fiscalização de ICMS – Número de autuações
Bahia – 2004 a 2019

Tipo de Fiscalização	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Grandes empresas	344	366	361	383	388	359	474	590
Médias empresas	551	534	498	564	748	806	787	1.307
Micro e pequenas empresas	3.670	3.447	4.040	4.373	4.607	3.822	4.118	4.907
Trânsito de mercadorias	14.440	16.115	10.164	10.780	11.555	11.610	12.095	47.477
Total	19.005	20.462	15.063	16.100	17.298	16.597	17.474	54.281
Tipo de Fiscalização	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grandes empresas	643	603	588	637	721	842	709	842
Médias empresas	1.233	1.183	979	1.183	1.061	1.167	1.038	1.164
Micro e pequenas empresas	4.402	5.050	4.387	4.505	3.436	2.070	2.362	2.963
Trânsito de mercadorias	47.885	50.240	36.843	24.144	29.745	30.130	29.529	26.531
Total	54.163	57.076	42.797	30.469	34.963	34.209	33.638	31.500

Fonte: Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária – SIGAT - Sefaz/BA.

Tabela 2
Total de lançamento de créditos das empresas optantes incluídos ICMS SN, antecipações tributárias e parcial e substituição tributária
Bahia – 2010 a 2020

Ano	Total de Auto de Infrações	Imposto reclamado	Multa imputada	Total
2010	1.257	7.003.675,11	3.606.988,19	10.610.663,30
2011	2.461	21.713.016,42	17.687.837,68	39.400.854,10
2012	2.190	44.253.119,34	29.887.283,28	74.140.402,62
2013	2.781	47.779.055,01	37.456.181,86	85.235.236,87
2014	2.903	78.797.813,46	50.977.549,52	129.775.362,98
2015	3.014	89.420.029,77	57.925.031,64	147.345.061,41
2016	2.061	69.689.082,02	46.750.569,57	116.439.651,59
2017	744	31.974.704,52	21.398.101,33	53.372.805,85
2018	1.211	42.503.237,83	29.127.250,79	71.630.488,62
2019	2.021	59.484.448,81	42.105.562,88	101.590.011,69
2020	549	17.404.358,32	11.661.118,54	29.065.476,86

Fonte: Sefaz/BA.

Tabela 3
Evolução da arrecadação
Através de ações fiscais (auto de infrações e notificações fiscais)
Bahia – 2004 a 2019

Antes da Lei 11.470/2009		
Ano	Quantidade	ICMS cobrado (R\$)
2004	14.449	27.014.131
2205	16.143	29.014.445
2006	10.170	24.047.682
2007	11.047	34.552.060
2008	11.732	40.441.382
Total	63.541	155.069.700
Depois da Lei 11.470/2009		
Ano	Quantidade	ICMS cobrado (R\$)
2009	7.346	29.435.548
2010	12.497	49.885.043
2011	48.266	94.841.794
2012	16.775	38.898.406
2013	17.238	47.439.701
2014	37.960	135.646.775
2015	24.809	124.878.288
2016	30.798	147.736.948
2017	31.433	198.091.683
2018	30.202	197.575.916
2019	27.944	180.124.908
Total	285.268	1.244.555.010

Fonte: Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária
 SIGAT – Sefaz/BA.

Nota: De 1º de julho de 2009, data em que os ATEs passaram a constituir o crédito tributário, até 31 de dezembro de 2019 foram lavradas mais de 285 mil ações fiscais representando uma arrecadação de R\$1,2 bilhão. Comparativo 2004/2008 com 2009/2014, houve um incremento de 109% em ações fiscais e 136% em arrecadação.

Portanto, por todos os ângulos que se observe, a aplicação da Lei 11.470/2009 mostrou o acerto em sua elaboração, com grandes benefícios para a população, uma vez que uma atuação profícua de sua estrutura tributária reverte-se em recursos que são aplicados na Educação, Saúde, Segurança e Justiça para os cidadãos baianos.

IMPACTOS DO JULGAMENTO

O voto proferido pelo Excelentíssimo ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI 4233 recuperou de forma brilhante a prerrogativa de a Bahia promover a adequação de seus Recursos Humanos para a melhor consecução de seus resultados na área tributária, bem como

definir o quadro de servidores que efetuará o trabalho, observando a Constituição e o Código Tributário Estadual.

O ponto de vista defendido pelo ministro Alexandre de Moraes em seu voto, entretanto, exigirá do Estado da Bahia um enorme esforço de adequação que, infelizmente, não garantirá que não haja impacto na arrecadação.

Na fiscalização de Trânsito de Mercadorias da Bahia, o volume de ICMS controlado, em 2020, totaliza mais de R\$ 21 bilhões, recursos que são internalizados na própria Bahia após todas as apurações realizadas.

Tabela 4
Controle de entradas interestaduais e importações

Receita	Valor (R\$)
ICMS - Antecipação Tributária	3.248.236.193
ICMS - Substituição Tributária Interestadual	2.547.042.401
ICMS - Diferença de Alíquotas - Não-contribuintes	810.745.580
DIFAL - Contribuinte	167.134.573
ICMS - Importação	982.173.327
TOTAL	7.755.332.074

Fonte: Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária SIGAT – Sefaz/BA.

Tabela 5
Fiscalização de ICMS no trânsito de mercadorias
Receitas vinculadas ao controle de saídas internas e interestaduais

Receita	Valor
ICMS Conta-corrente fiscal	9.532.770.583
ICMS Substituição tributária interna	2.977.259.889
ICMS Simples Nacional	579.747.523
ICMS Contribuinte Não-inscrito	82.579.141
ICMS Regime de Diferimento	81.690.524
ICMS Produtor Rural Inscrito - Pessoa Física	50.513.548
TOTAL	13.304.561.208

Fonte: Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária SIGAT – Sefaz/BA.

Esse volume apurado corresponde a 86% da arrecadação de ICMS da Bahia. Podemos dizer que o Trânsito de Mercadorias tem uma função central para a eficiência da administração tributária baiana. E hoje, como já dissemos antes, são 271 ATEs exercendo funções neste segmento, ou seja, fiscalizando e/ou autuando cotidianamente.

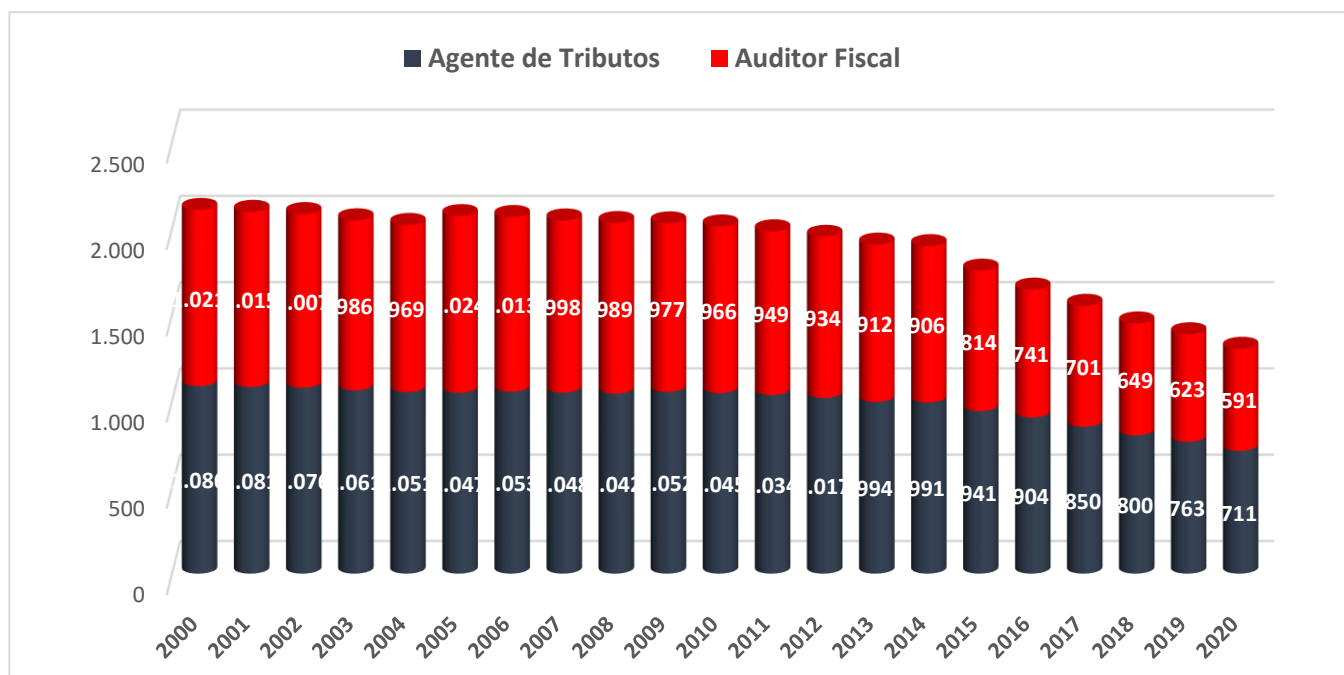
Pelo resultado proclamado do julgamento da ADI 4233 estão mantidas constitucionais as prerrogativas de constituição privativa de crédito tributário pelos ATEs no Trânsito de Mercadorias e no Simples Nacional. Ocorre que o voto vencedor do Excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes limitou apenas aos ATEs que ingressaram após a lei 8210/2002 tal direito. Acontece que o Estado da Bahia não realizou concurso para o cargo desde então. Apesar de previsto em orçamento desde 2019, a realização deste certame ainda não foi providenciada pelas secretarias da Fazenda e da Administração.

O último concurso público para a contratação de ATEs se deu em 1987, com efeitos que duraram até 1991. Portanto, todos os atuais ocupantes do cargo ingressaram antes de 2002, o que significa que concluídas etapas desse julgamento, ao pé da letra, 711 fiscais baianos estão impedidos de constituir crédito tributário.

Em um momento de crise como o que estamos vivenciando atualmente, com recrudescimento da pandemia do coronavírus e forte desaceleração econômica, que impacta ferozmente as finanças dos estados, retirar 711 servidores das tarefas efetivas de fiscalização trará uma queda expressiva no volume de ICMS arrecadado. Isso porque, mesmo que o concurso previsto seja destravado, não há tempo hábil para aplicação de seus efeitos práticos, pelo menos por 2 ou 3 anos.

Ressalte-se que mesmo que o Estado promova novas alterações nas leis para permitir que os AFs possam constituir crédito tributário nas áreas em que há privatividade dessas tarefas aos ATEs, não haveria efetivo suficiente para executar as tarefas. O gráfico ao lado mostra a quantidade de AFs no quadro ativo, mais da metade, inclusive, em condições de requererem a aposentadoria.

Gráfico 5
Quadro de servidores do Fisco da Bahia - 2000 a 2020



Fonte: Sefaz/BA.

Posição em dezembro de 2020

É importante salientar que o quadro de ATEs da SEFAZ/BA é altamente capacitado e treinado para as tarefas que executam. Tanto isso é verdade, que os resultados financeiros são claramente observados conforme mostramos nas tabelas e gráficos apresentados anteriormente neste documento. As tabelas a seguir mostram a formação acadêmica dos ATEs e sua capacitação específica às exigências do trabalho na Sefaz/BA.

Tabela 6
Formação dos agentes de tributos estaduais

Graduação na área de interesse	Quantidade	Participação (%)
Administração	147	19,39
Contábeis	180	23,75
Direito	105	13,85
Economia	42	5,54
Engenharia	11	1,45
Graduação em outras áreas	145	19,13
Total geral	630	83,11
Total de ATEs em atividade	758	100,00
Áreas de interesse	485	63,98

Fonte: Sefaz/BA.

Posição em Junho de 2020.

Tabela 7
Formação dos agentes de tributos estaduais

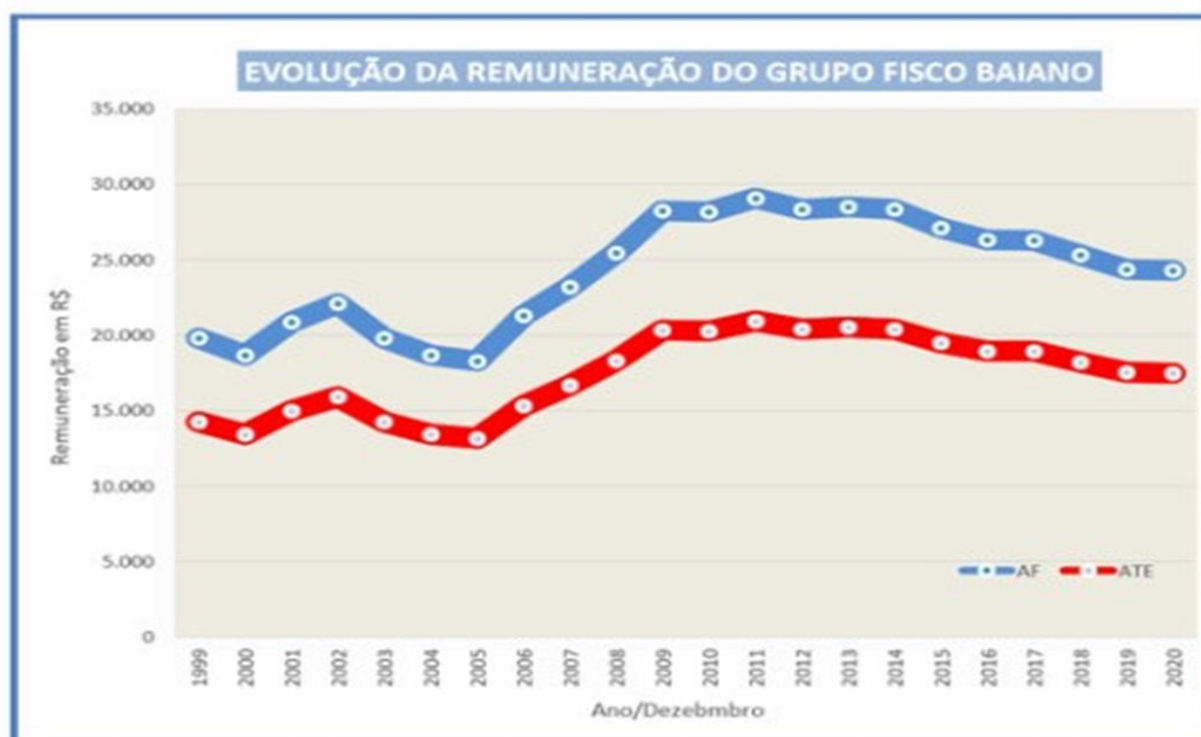
Graduação na área de interesse	Doutorado	Mestrado	Especialização	Extensão
Administração/Gestão	29		146	6
Auditoria	1	1		
Direito	1	1	186	
Auditoria			90	
Computação			1	
Contabilidade			10	1
Economia			15	
Engenharia			2	
Informática			5	
Tecnologia			17	
Outras áreas			101	23
Total	31	2	573	30
Percentual de ATEs em atividade	4,1	0,4	75,6	4

Fonte: Sefaz/BA.

Posição em Junho de 2020

Por outro lado, são servidores que recebem remuneração diferenciada, entre as maiores do estado.

Gráfico 6
Evolução da remuneração do Fisco baiano
1999 a 2020



Fora de suas atuais funções na Sefaz/BA, esses servidores serão fatalmente empurrados à aposentadoria, o que representará perda de expertise para a Secretaria, além de sobrecarregar mais ainda o já combalido Fundo de Previdência Estadual (FUNPREV), sem a devida oxigenação correspondente por novos servidores. Hoje, 280 dos atuais 711 ATEs da ativa já se encontram em idade para a aposentadoria. Não há de se esperar destes, especialmente, com o grau de remuneração e capacitação que possuem, que continuem na Fazenda apenas para desempenhar tarefas de auxiliares.

MODULAÇÃO

A organização dessas informações é importante para termos a exata dimensão do impacto que a decisão do STF terá sobre as finanças e as políticas públicas do estado da Bahia. Nossa expectativa é que o Supremo Tribunal Federal, sensível que está às enormes demandas que os entes federados estão atendendo - amplificadas pela grave pandemia do novo coronavírus, hoje fora de controle no Brasil -, saberá modular os impactos de sua decisão de forma que a população não seja atingida por uma possível redução da receita de tributos.

O Sindsefaz, entidade dos servidores da Fazenda do Estado da Bahia, que reúne em seus quadros de filiados cerca de 900 auditores fiscais, 1.200 agentes de tributos e 800 técnicos administrativos, entre ativos e aposentados, tem contribuído com a Bahia, com estudos e propostas que visam ampliar a arrecadação e tornar a Administração Tributária mais eficiente e justa.