



**SINDIFISCO  
NACIONAL**

Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais  
da Receita Federal do Brasil

**Atividades Típicas,  
Exclusivas e Essenciais ao  
Estado:  
Definições**

**Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos**

Brasília-DF, setembro de 2016

## **Diretoria Executiva Nacional**

### **Presidente**

Cláudio Márcio Oliveira Damasceno

### **1ª Vice-Presidente**

Maria Cândida Capozzoli de Carvalho

### **2º Vice-Presidente**

Luiz Henrique Behrens França

### **Secretário-Geral**

Rogério Said Calil

### **Diretor-Secretário**

Pedro Egídio Alves de Oliveira

### **Diretor de Administração e Finanças**

Albino Dalla Vecchia

### **1º Diretor-Adjunto de Administração e Finanças**

César Araújo Ramos

### **2º Diretor-Adjunto de Administração e Finanças**

Cloves Francisco Braga

### **Diretor de Assuntos Jurídicos**

Sebastião Braz da Cunha dos Reis

### **1º Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos**

Carlos Rafael da Silva

### **2º Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos**

Sérgio Santiago da Rosa

### **Diretor de Defesa Profissional**

Daniel Saraiva Magalhães

### **Diretor-Adjunto de Defesa Profissional**

Dagoberto da Silva Lemos

### **Diretor de Estudos Técnicos**

Wagner Teixeira Vaz

### **Diretor-Adjunto de Estudos Técnicos**

Edison de Souza Vieira

### **Diretora de Comunicação Social**

Pedro Delarue Tolentino Filho

### **Diretor-Adjunto de Comunicação Social**

Mário Luiz de Andrade

### **Diretora de Assuntos de Aposentadoria, Proventos e Pensões**

Nélia Cruvinel Resende

### **Diretor-Adjunto de Assuntos de Aposentadoria, Proventos e Pensões**

José Castelo Branco Bessa Filho

### **Diretor do Plano de Saúde**

Roberto Machado Bueno

### **Diretor-Adjunto do Plano de Saúde**

Agnaldo Neri

### **Diretor de Assuntos Parlamentares**

José Devanir de Oliveira

### **Diretor-Adjunto de Assuntos Parlamentares**

Maíra Giannico

### **Diretor de Relações Internacionais e Intersindicais**

Luiz Gonçalves Bomtempo

### **Diretor de Defesa da Justiça Fiscal e da Seguridade Social**

Assunta di Dea Bergamasco

### **Diretor-Suplente**

Genivalto da Silva Paiva

### **Diretor-Suplente**

Leonardo Picanço Cruz

### **Conselho Fiscal**

#### **Membros Titulares**

João Luiz dos Santos

Armando Domingos Barcelos Sampaio

Elias Carneiro Júnior

#### **Membros Suplentes**

Marchezan Albuquerque Taveira

Pérsio Rômelo Macedo Ferreira

Roney Sandro Freire Correa

### **DIRETORIA DE ESTUDOS TÉCNICOS**

Wagner Teixeira Vaz

#### **Diretor de Estudos Técnicos**

Edison de Souza Vieira

#### **Diretor-Adjunto de Estudos Técnicos**

#### **Equipe Técnica:**

Álvaro Luchiezi Júnior

Economista, Gerente de Estudos Técnicos

Alexandre Rodriguez Alves Coelho

Economista, Assessor de Diretoria III



#### **Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**

SDS - Conjunto Baracat - 1º andar - salas 1 a 11

Brasília/DF - CEP 70392-900

Fone (61) 3218 5200 - Fax (61) 3218 5201

www.sindifisconacional.org.br

e-mail: [estudostecnicos@sindifisconacional.org.br](mailto:estudostecnicos@sindifisconacional.org.br)

**É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte**

## Atividades Típicas, Exclusivas e Essenciais ao Estado: Definições

As exatas definições das expressões “atividade” ou “carreira típica de Estado”; “exclusiva de Estado” e “essencial ao Estado” são controvertidas na doutrina e na legislação brasileiras. A fim de buscar os corretos entendimentos sobre tais expressões, em especial que tocam à Administração e às Autoridades Tributárias, bem como aos servidores de apoio administrativo que exercem suas atribuições na Administração Tributária, colhe-se inicialmente a dicção dos dispositivos constitucionais seguintes.

“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” (art. 37, XVIII, CR/1988).

*“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.”* (art. 37, XXII, CR/1988; EC 19/2003).

“A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda (art. 237, CR/1988)

"Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão **critérios e garantias especiais** para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, **desenvolva atividades exclusivas de Estado**.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa." (art. 247, CR/1988; EC 19/98).(grifo nosso)

A Constituição da República não define nem menciona o que seriam **atividades ou carreiras típicas de Estado**. Mas a doutrina e a jurisprudência tem entendido que carreiras típicas de Estado são aquelas cuja existência somente encontra razão ou sentido dentro da estrutura do Estado, não havendo similaridade no setor público. São exemplos as carreiras do Judiciário (magistrados e servidores); do Ministério Público (Procuradores e servidores); da Administração Tributária (Auditores-Fiscais e servidores administrativos); das Polícias (Delegados e servidores, como são

os Escrivães, Agentes); da Advocacia Pública (Advogado da União, Procurador da Fazenda; servidores de apoio das procuradorias).

Historicamente, pode-se sintetizar essa concepção da seguinte forma: a Lei 6.185, de 1974, definiu que em algumas áreas (não cargos) era imprescindível a exigência de concurso público para a contratação. Naquele tempo o concurso não era obrigatório para o ingresso em cargo público. Essas áreas eram as de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, e o Ministério Público. Em 1976 foi incluída a área da Procuradoria da Fazenda Nacional e, em 1980, a do Controle Interno. Essas áreas, conforme o artigo 2º. da referida Lei, realizavam "**atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado**".

Esse foi o primeiro, e por décadas, o único critério de distinção para uma carreira típica de Estado, dentre as demais: realizar atividades inerentes ao Estado e, em especial, sem correspondência no setor privado.

Observe-se, no excerto do julgado abaixo, a concepção de tal definição (os grifos foram ora acrescentados):

“Os **Conselhos de Fiscalização Profissional** têm como função precípua **o controle e a fiscalização do exercício das profissões regulamentadas, exercendo, portanto, poder de polícia, atividade típica de Estado**, razão pela qual detêm personalidade jurídica de direito público, na forma de autarquias. Sendo assim, tais conselhos não se ajustam à noção de entidade de classe, expressão que designa tão somente aquelas entidades vocacionadas à defesa dos interesses dos membros da respectiva categoria ou classe de profissionais.” (STF, ADPF 264 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 PUBLIC. 25-02-2015); (TRF1 - AG 0041459-89.2015.4.01.0000)”.

Já por **carreiras ou atividades exclusivas de Estado** se deve entender as que, além de típicas, somente podem ser exercidas por quem pertença à estrutura do Estado, não podendo ser terceirizadas, e ainda que pertencem ao chamado **Núcleo de Atividades Exclusivas**, que é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar, ou seja, em que se exerce o poder extroverso do Estado, que envolve poder de decisão do

Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. São exemplos: cobrança e fiscalização de tributos; polícia; diplomacia.

Há, na doutrina administrativa brasileira, contudo, quem defenda que atividade (ou carreira) exclusiva de Estado seja sinônimo de atividade (ou carreira) típica de Estado.

Discorda-se, s.m.j., e com toda a vênia, de tal posição, por duplo motivo. Primeiro, que constitui regra de interpretação jurídica (exegese do Direito) que as palavras, na lei, não são empregadas de modo vulgar ou desnecessário. Assim, se há na lei tanto a expressão carreira “típica de Estado” quanto “exclusiva de Estado”, é porque o legislador entende que se cuidam de institutos distintos. Segundo, que o exemplo que há no Direito Brasileiro sobre “carreira (ou cargo) exclusivo de Estado” evidencia se cuidar de instituto diverso. Veja-se: o art. 2º.-A da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, incluído pela Lei 13.047/2014, estatui, em seu parágrafo único, *in verbis*: “Os ocupantes do cargo de Delegado de Polícia Federal, **autoridades policiais** no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, **essencial e exclusiva de Estado**” (grifos ora acrescentados).

Da observação da letra da lei acima trasladada, pode-se extrair, de plano, duas conclusões: a uma, que essencial e exclusiva são características distintas, pois na lei não há verborragia (termos desnecessários ou redundantes); a duas, que essencial e exclusiva, além de possuírem sentidos diversos, também não se confundem com “típica de Estado”. E aqui se faz tal interpretação não apenas em face da literalidade da lei (que não utilizou no citado dispositivo o termo “típico de Estado”), mas também porque ela própria (a Lei 9266/96) utilizou, em outro dispositivo (em seu art. 10), a expressão “típica de Estado” (ao invés de “exclusiva”, por exemplo), ao prescrever que: “Art. 10. A Carreira de que trata esta Lei é considerada como **típica de Estado**”.

Nota-se de modo claro que a referida lei considera carreira típica a que inclui os cargos de Delegado e de Perito Criminal (cargos regulados pela lei

em comento), mas apenas o cargo de Delegado é, além de típico, exclusivo e essencial ao Estado.

Portanto, a lei entende que se cuidam de institutos diversos, não sendo sinônimas as expressões atividade (ou carreira) exclusiva de Estado e atividade (ou carreira) típica de Estado

Por derradeiro, as **carreiras ou atividades essenciais ao Estado** são aquelas indispensáveis à sua manutenção, vale dizer, sem as quais o Estado não existiria. Aqui ocorre a distinção entre os cargos que exercem atividades essenciais, ou seja, aquelas sem as quais o órgão ou a própria atividade de Estado não existiria, e os que exercem atividades administrativas ou de apoio.

Colhendo-se o exemplo da Polícia Federal, os Delegados exercem atividade essencial, são um cargo essencial, pois sem eles a Polícia não existiria. Já os Peritos, Agentes e Escrivães, embora desempenhem por vezes atividade-fim, e de fundamental importância para pleno funcionamento do órgão, não são qualificados na lei como essenciais. Isso porque o poder de decisão, dentro dos órgãos policiais, pertencem aos Delegados de Polícia que, em última análise, podem por certo, em tese, avocar para si as atribuições dos agentes e escrivães, o que demonstra que essencial e exclusivo de Estado seriam, no âmbito das polícias, as atividades desenvolvidas pelos Delegados, apenas.

Por extensão, pode-se então concluir que o conceito jurídico de “essencial ao Estado” está relacionado com o poder de decisão e o conceito de autoridade de Estado.

Em apertada síntese, no caso da Administração Tributária Federal, ou seja, da Receita Federal do Brasil, é cediço que os Auditores-Fiscais são as autoridades do órgão, são os que exercem as atribuições privativas de lançamento (referidas no art. 142 do CTN), de decisão em processos fiscais, de desembaraço aduaneiro. Os Analistas Tributários exercem atividades de apoio, preparatórias e acessórias às atribuições privativas dos Auditores-Fiscais (art. 6º. da Lei 10593/2002). São estes portanto carreira típica de Estado, mas não essenciais e exclusivas de Estado.

É o que se observa da simetria da legislação que rege os cargos da Administração Tributária Federal (a Receita Federal do Brasil) com a legislação que rege os cargos da Polícia Federal, i.e., a definição legal constante do art. 2º.-A da Lei no 9.266, de 15 de março de 1996, incluído pela Lei 13.047, de 2014.

Ressalte-se e se ressalve, contudo, que tais definições, em especial de “exclusiva e essencial ao Estado”, ainda são esparsas e relativamente incipientes no Direito Constitucional e Administrativo Brasileiro.

\* \* \*