

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Dissertação de Mestrado

**Relações de Poder  
na Burocracia Pública Brasileira:  
Os Auditores-Fiscais**

Ângela Ceccon

Porto Alegre  
2011

Ângela Ceccon

**Relações de Poder  
na Burocracia Pública Brasileira:  
Os Auditores-Fiscais**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Soraya Maria Vargas Cortes

Porto Alegre  
2011

Ângela Ceccon

**Relações de Poder**  
**na Burocracia Pública Brasileira:**  
**Os Auditores-Fiscais**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

BANCA EXAMINADORA

---

Professora Doutora Soraya Maria Vargas Cortes - Orientadora  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS

---

Professora Doutora Letícia Maria Schabbach  
Departamento de Ciências Sociais – UFRGS

---

Professora Doutora Maíra Baumgarten Corrêa  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS

---

Professora Doutora Mercedes Maria Loguercio Cánepa  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFRGS

Porto Alegre,  
2011

Ângela Ceccon

**Relações de Poder  
na Burocracia Pública Brasileira:  
Os Auditores-Fiscais**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Conceito Final:

Aprovada em 07 de abril de 2011.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Doutora Soraya Maria Vargas Cortes - Orientadora  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS

---

Professora Doutora Letícia Maria Schabbach  
Departamento de Ciências Sociais – UFRGS

---

Professora Doutora Máira Baumgarten Corrêa  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS

---

Professora Doutora Mercedes Maria Loguercio Cánepa  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFRGS

## AGRADECIMENTOS

### **À UFRGS e à Sociedade Brasileira,**

- por oferecer ensino de qualidade e gratuito.

### **À CAPES,**

- pelo subsídio por meio de Bolsa de Pesquisa, possibilitando-me dedicação exclusiva. Pela disponibilização e atualização constante do Portal de Periódicos que permite ao aluno contato com outros estudos.

### **Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia,**

- a todos os Professores do PPGS/UFRGS que contribuíram para a construção do meu conhecimento e aos Funcionários do Programa, pelo trabalho competente e empenho na solução de problemas no decorrer do curso.

### **À orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Soraya Maria Vargas Cortes,**

- pelas sugestões e correções do presente estudo e contribuições na realização do Estágio Docente.

### **Ao Prof. Dr. Raul Enrique Rojo e Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mercedes Canepa,**

- pelas sugestões para o aprimoramento do estudo.

### **Às Professoras Fabiana Hallmann de Paula e Rossana Cattani**

- pelas revisões em português e inglês.

### **Às integrantes da Banca Examinadora,**

- Professoras Letícia, Maíra e Mercedes, agradeço por aceitarem participar como avaliadoras deste estudo.

### **Aos Auditores-Fiscais da RFB,**

- pela disposição em fornecer informações sobre seu trabalho e pelas conversas interessantes que tivemos sobre o tema do estudo.

### **Aos amigos,**

- que colaboraram tanto com “pitacos” e leitura como aqueles com o “ombro amigo”: Carla Melissa Barbosa, Denise R. Stortz, Gislaine G. da Silva, Iara C. Müller, Ilana Kaufman, Janete Réos, Luís Fernando S. Correa, Márcia Viviane Almeida, Márcio Barcelos, Paula Deconto, Pietro G. Boni, Rochele Fachinetto, Tânia J. da Silva.

### **Às minhas duas famílias (Ceccon e Jorge da Silva),**

- pela compreensão nos momentos em que foram “deixados de lado” para a dedicação aos estudos e principalmente pela força.

**Aos meus colegas do Mestrado,**

- pelo convívio durante os dois anos de Mestrado, aprendizado e amizade; pelos momentos descontraídos que serviram para deixar este período mais animado.

**Em especial ao Roberto,**

- pelo apoio, pela leitura e correções do texto e por tudo que tem me ajudado até hoje.

*Toda Forma De Poder*<sup>1</sup>.....

Eu presto atenção no que eles dizem, mas eles não dizem nada.

(Yeah, yeah)

...

Toda forma de poder é uma forma de morrer por nada.

(Yeah, Yeah)

Toda forma de conduta se transforma numa luta armada.

(Uoh Uoh)

A história se repete mas a força deixa a história  
mal contada...

Se tudo passa, talvez você passe por aqui

E me faça esquecer tudo que eu vi

Se tudo passa, talvez você passe por aqui

E me faça esquecer...

(Engenheiros do Hawaii)

Composição: Gessinger

---

<sup>1</sup> Trecho citado por um entrevistado quando lhe foi informado sobre o tema do presente estudo

## RESUMO

Esta dissertação analisa certas relações de poder na Receita Federal do Brasil (RFB), uma das burocracias públicas mais bem estruturadas do país. Buscou-se compreender como são as relações de poder entre a Administração da RFB (dirigentes) e os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB). A hipótese diretriz procurou evidenciar se nas relações de poder entre os dirigentes da RFB e os Auditores-Fiscais predomina a interferência política dos dirigentes sobre as decisões técnicas do Auditor-Fiscal. Os aportes teóricos foram Weber (1974, 2004), Crozier (1981), Crozier; Friedberg (1981) e Wilson (1989). A pesquisa referiu-se a um Estudo de Caso. Para a coleta dos dados foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com Auditores-Fiscais, dirigentes e não dirigentes, no período de maio à julho de 2010. A análise foi dividida em duas dimensões: em primeiro lugar, detalharam-se as atribuições do Auditor-Fiscal, tanto sob o ponto de vista do próprio Auditor-Fiscal, quanto Auditor-Fiscal dirigente. O objetivo foi identificar pontos conflitantes na definição das atribuições que podem gerar conflito. A segunda dimensão abordada se refere às atribuições dos dirigentes. Levou-se em conta a percepção do grupo envolvido, também com o objetivo de estabelecer contrastes. Por último, examinou-se o que ocorre quando o poder de decisão do Auditor-Fiscal não é aceito pela direção. Quais as consequências destas relações de poder, quais tipos de casos podem gerar conflito e como esses conflitos são resolvidos? O estudo possibilitou a compreensão de que nos procedimentos relacionados à coordenação, organização e gerenciamento de recursos humanos as relações de poder ocorrem nos padrões estabelecidos por Weber. Já nas rotinas relacionadas às decisões técnicas há o predomínio da hipótese formulada para o estudo, pelo fato de o “poder de decidir tecnicamente sobre o caso concreto” estar atribuído, de fato, ao dirigente e não ao Auditor-Fiscal, o que reflete as estratégias utilizadas pelos atores no jogo do poder. As relações de poder na RFB manifestam-se de diferentes formas, muitas vezes camufladas, impedindo, de certa maneira, a percepção daqueles que perdem nesse jogo.

Palavras-chave: relações de poder, burocracia, atribuições e poder de decisão



## ABSTRACT

This dissertation analyzes some power relations in Brazil's Federal Revenue (RFB), one of the best structured public departments in the country. The aim is to understand how the relationships of power between the administrators of RFB and the Tax Auditors of Brazil's Internal Revenue Service (AFRFB). The hypothetical guidelines observed in the relations between the leaders of the RFB and the Tax Auditors, there is a predominant political interference of such leaders over the technical decisions of Tax Auditors. The theoretical contributions were Weber (1974, 2004), Crozier (1981), Crozier and Friedberg (1981) and Wilson (1989). This research is a Case Study with semi-structured interviews applied to auditors and directors to collect data from May to July in 2010. The investigation was divided into two dimensions: first, the duties of the Tax Auditors were detailed, both from the standpoint of the Tax Auditors themselves as well as from the Tax Auditors as leaders. The objective was to identify disagreeing points of such missions that could generate conflict. The second dimension approached the responsibilities of those in charge. The perception of the group involved in this research was taken into account. It also aimed to establish contrasts. Finally, what happens when the Tax Auditor's decision power is not accepted by superiors was also examined. The questions raised regarded the consequences of these relations of power: the kinds of cases that can generate conflict, and how such conflicts are resolved. The study proved that in the procedures related to coordination, organization and human resource management the power relations occur accordingly to the standards set by Weber. Yet, in routine technical decisions, is the predominant hypothesis for the study, once the "technical power to decide on the case" is, in fact, assigned to leaders and not Tax Auditors. This reflects the strategies used by the actors in this game. Moreover, such relations in the RFB are shown in different ways, despite the fact that they are often concealed, preventing those who lose the game from perceiving such powerful influences.

Keywords: power relations, bureaucracy, duties and powers of decision

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa Estratégico da Receita Federal do Brasil 2009-2011.....	74
Figura 2: Organograma da Receita Federal do Brasil.....	77
Desenho do Sistema Hierárquico da Receita Federal do Brasil ....	78
Tabela de caracterização dos Auditores-Fiscais entrevistados .....	87
Quadro das atribuições dos Auditores-Fiscais.....	94

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRF: Auditor-Fiscal da Receita Federal  
AFRFB: Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
AFTN: Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional  
ARFB: Auditoria da Receita Federal do Brasil  
ATRFB: Analista Tributário da Receita Federal do Brasil  
BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
CLT: Consolidação das Leis Trabalhistas  
CNEN: Comissão Nacional de Energia Nuclear  
CTN: Código Tributário Nacional  
DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público  
EUA: Estados Unidos da América  
FMI: Fundo Monetário Internacional  
FTF: Fiscais de Tributos Federais  
MF: Ministério da Fazenda  
MPF: Mandado de Procedimento Fiscal  
PCP: Programa de Capacitação Profissional  
PIB: Produto Interno Bruto  
PROCAD: Programa de Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas  
RF: Regiões Federais  
RFB: Receita Federal do Brasil  
SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SESI: Serviço Nacional da Indústria  
SINDIFISCO Nacional: Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil  
SNI: Serviço Nacional de Informações  
SRF: Secretaria da Receita Federal  
SRP: Secretaria da Receita Previdenciária  
SRRF: Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil  
SUMOC: Superintendência da Moeda e do Crédito  
TT: Técnico de Tributação  
TTN: Técnicos do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>13</b>
1.1 Procedimentos Metodológicos para o Estudo das Relações de Poder na Receita Federal do Brasil (RFB) .....	16
1.2 Apresentação da Estrutura da Dissertação .....	21
<b>2. Análise de Diferentes Concepções sobre Burocracia e Relações de Poder.....</b>	<b>24</b>
2.1 Concepção de Burocracia e Dominação Burocrática para Weber.....	24
2.2 Concepção de Burocracia para Crozier .....	31
2.3 Concepção de Burocracia para Wilson .....	45
2.4 Poder de Decisão .....	54
<b>3. Estudo da Burocracia Pública Brasileira .....</b>	<b>58</b>
3.1 Revisão da História Brasileira: processo para compreensão do surgimento da Burocracia Pública .....	58
3.2 Histórico da Administração Tributária Brasileira .....	70
3.3 Visualização da estrutura da Receita Federal do Brasil nos anos de 2010.....	73
3.4 Histórico do cargo de Auditor-Fiscal.....	81
3.5 Auditor-Fiscal e a Receita Federal do Brasil .....	83
<b>4. As Relações de Poder na Receita Federal do Brasil: análise específica das dimensões das Atribuições e Conflitos .....</b>	<b>88</b>
4.1 Atribuições do cargo de Auditor-Fiscal na visão do entrevistado Auditor-Fiscal e do dirigente .....	89
4.2 Atribuições do dirigente: na visão do entrevistado Auditor-Fiscal e do próprio dirigente.....	95
4.3 Conflito gerado quando dirigente interfere na decisão do Auditor-Fiscal.....	105
<b>5. Conclusão .....</b>	<b>115</b>
<b>Referências .....</b>	<b>121</b>
<b>Apêndices .....</b>	<b>127</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>133</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nesta dissertação buscou-se analisar as relações de poder existentes no seio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), uma das burocracias mais bem estruturadas e consolidadas do Estado brasileiro. A principal indagação que orientou a pesquisa foi a seguinte: como são as relações de poder entre a Administração da RFB (dirigentes) e os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB)? O que se buscava era entender até que ponto as regras que distribuem atribuições e competências na instituição são decorrentes de interesses políticos e/ou particulares dos dirigentes ou das normas burocráticas definidas por leis.

O objeto empírico do estudo envolveu os Auditores-Fiscais, funcionários públicos, responsáveis pela arrecadação e fiscalização de tributos. Na RFB, esta categoria é “dividida” em dois grupos: a) Auditores-Fiscais, que compõem o corpo diretivo da RFB; e b) Auditores-Fiscais, que desempenham as funções técnicas. Esta dissertação procurou analisar como esses dois grupos de atores relacionam-se no dia a dia de trabalho na RFB.

Os principais aportes teóricos provêm da Sociologia das Organizações e da Sociologia do Poder. Para compreender as particularidades da burocracia brasileira e contemporânea, as principais fontes foram os estudos de Weber (1974, 2004), Crozier (1981) e Wilson (1989) cujos textos revelam um melhor entendimento sobre o sistema burocrático .

No Brasil, o Poder Executivo Federal, integrante da Administração Pública do país, é composto por diversas carreiras estruturadas de servidores públicos, dentre elas a de Auditoria (Receita Federal do Brasil e Ministério do Trabalho), Ciclo de Gestão (Especialista em Políticas Públicas, Analistas de Orçamento e Planejamento, Técnico do IPEA, Analista de Finanças e Controle), Diplomacia, Militares, Regulação Federal, Segurança Pública e Supervisão do Mercado Financeiro e de Capitais. De acordo com a legislação, a administração pública desempenha perene e sistemática, legal e tecnicamente os serviços próprios do Estado. Ela tem como principal objetivo o interesse público, seguindo, conforme art. 37 da Constituição brasileira de 1988 (BRASIL, 1988, art. 37), os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. As carreiras de Estado são, segundo Juarez Freitas (2007), “as

guardiãs dos princípios constitucionais”, uma vez que o exercício de suas funções deve estar baseado na obediência à lei. A legislação estabelece normas para o ingresso no serviço público. Uma delas é a aprovação em concurso, característica que define claramente uma burocracia.

O Auditor-Fiscal, objeto empírico do presente estudo, ingressa na burocracia pública brasileira por meio da aprovação em concurso. O cargo de Auditor-Fiscal é criado por Lei Federal (BRASIL, 2007, Lei nº. 11.457, art.10,§ I), sendo suas atribuições definidas, também, por Lei Federal (BRASIL, 2002, Lei 10.593, art. 6º, alterada por, BRASIL, 2007, Lei 11.457, art. 9º). O Auditor-Fiscal, no exercício de sua função, deverá:

- a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições
- b) elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;
- c) executar procedimentos de fiscalização
- d) examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes
- e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária;
- f) supervisionar as demais atividades de orientação ao contribuinte.

O Auditor-Fiscal deve, no desempenho de sua profissão, guiar suas ações pelo que está previsto em Lei, sendo esta, conforme Weber (1974), uma das principais características do burocrata: ter pouco poder de arbítrio. A decisão, no que tange às suas atribuições, não pode ser arbitrária, mas obedecer aos limites da lei. O Auditor-Fiscal deve partir do estudo do “caso concreto” e da legislação para decidir se o “caso concreto” adapta-se, ou não, à hipótese prevista pela legislação e em que termos. Tomada a decisão, deve a administração, em nome do Estado, garantir que essa decisão possa sofrer, nos termos e instâncias previstas em lei, as revisões que garantam o direito do contribuinte e a liquidez e certeza do crédito público, de acordo com a Lei Federal (BRASIL, 1996, Lei nº. 9.430, art.74 § 7º, 9º e 10º).

A escolha do tema “relações de poder na burocracia” não é algo novo: Weber (1974), no início do século XX, já considerava a burocracia como um instrumento de poder e uma das principais características do Estado Moderno. No tipo ideal de modelo burocrático, criado pelo autor, a dominação se dá pela impessoalidade da ação, continuidade e eficiência. Crozier (1981) problematiza este tipo ideal criado por Weber, observando a existência de um espaço não regrado que gera conflito. Portanto as

burocracias não estão livres da ocorrência de conflitos. As disputas pelo poder penetram nas sociedades e, da mesma forma, nas burocracias. Por isso, este estudo teve como objetivo analisar as relações de poder existentes na burocracia da RFB, mais especificamente, entre os Auditores-Fiscais que ocupam cargos de chefia, e os Auditores-Fiscais envolvidos nas atividades-fim de fiscalização e auditoria, para compreender como são essas relações de poder.

Por meio dos objetivos específicos procurou-se:

- 1) Verificar até que ponto predominam as características de “tipo ideal” da organização burocrática;
- 2) Verificar em que medida interesses políticos e/ou particulares dos dirigentes podem influenciar no modo como o Auditor-Fiscal desempenha a atividade-fim;
- 3) Analisar se existe e como é percebido o conflito pelos envolvidos nas relações entre dirigentes da RFB e Auditores-Fiscais.

A hipótese que serviu para nortear o estudo foi: nas relações de poder entre os dirigentes da RFB e os Auditores-Fiscais predomina a interferência política dos dirigentes sobre as decisões técnicas do Auditor-Fiscal. A confirmação desta hipótese poderia significar que não deveria ser aplicado ao caso estudado o conceito weberiano de burocracia. Embora não haja dúvida que o tipo ideal de burocracia proposto por Weber, na prática, não existe. A pesquisa procura entender em que medida são as regras impessoais ou os interesses políticos dos dirigentes que predominam na orientação da ação dos Auditores-Fiscais. O estudo é relevante, porque procurou evidenciar como atua o burocrata dentro de um espaço de tensão, lutando pela preservação da autonomia e poder de decisão previstos em lei.

Nos estudos desenvolvidos por Weber (1974), a burocracia estava em pleno desenvolvimento, deixando de lado uma organização baseada nos valores e ação para adequar-se aos objetivos e ação de indivíduos que passariam a ser regrados, especializados e treinados. No final do século XX e início do XXI, a realidade é diferente do período estudado por Weber (início do século XX). Apesar de continuar a exigência de especialização, eficiência e treinamento, há maior velocidade na troca de informações e, dessa forma, necessidade de se ter decisões mais rápidas em todos os meios; por este motivo, desejou-se indagar como se dão as relações de poder na burocracia pública, em especial na RFB, entre os Auditores-Fiscais e seus dirigentes.

## 1.1 Procedimentos Metodológicos para o Estudo das Relações de Poder na RFB

A construção do objeto de investigação é um requisito básico para a definição dos pressupostos e procedimentos do trabalho científico. Bourdieu (1994) salienta que nesta construção é preciso destacar a problemática, a teoria explicativa e os conceitos que permitirão formular a análise do trabalho científico.

Nas pesquisas sociológicas, deseja-se saber o que fazem os atores e descobrir as causas dos problemas em que estão envolvidos, determinando os contextos e relações entre as condutas a que se referem esses conflitos. A obrigação do sociólogo é, portanto, estabelecer as condições que levam os indivíduos a definir problemas de certa forma e não de outra, buscando hipóteses e proposições claras, válidas, passíveis de verificação, sobre as causas ou probabilidades das relações e os contextos que envolvem os conflitos e, eventualmente, oferecer soluções. “Importa, acima de tudo, que o investigador seja capaz de conhecer e de pôr em prática um dispositivo para a elucidação do real, isto é, no seu sentido mais lato, um método de trabalho” (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008, p.15).

No final de um trabalho de investigação em Ciências Sociais, por exemplo, aprende-se a compreender os significados dos acontecimentos sociais, conforme demonstram Quivy e Campenhoudt (2008):

A compreender melhor os significados de um acontecimento ou de uma conduta, a fazer inteligentemente o ponto da situação, a captar com maior perspicácia as lógicas de funcionamento de uma organização, a refletir acertadamente sobre as implicações de uma decisão política, ou ainda a compreender com mais nitidez como determinadas pessoas apreendem um problema e a tornar visíveis alguns dos fundamentos das suas representações (Ibid, p.19).

Para realizar a análise das relações de poder existente no seio de um exemplo de burocracia pública, optou-se pela utilização do método Estudo de Caso, com aplicação de técnica qualitativa. Procurou-se indagar como são as relações de poder entre a Administração da RFB e os Auditores-Fiscais. Observando-se, até que ponto, as regras que organizam as relações de poder entre quem coordena a Instituição e quem desempenha a atividade fim são influenciadas por interesses políticos e/ou pessoais dos dirigentes da organização ou se imperam as características burocráticas, com objetivos e fins definidos por leis.

Assim, para analisar o problema, o método Estudo de Caso destacou-se por ser uma categoria de pesquisa caracterizada como um estudo de uma entidade bem



definida, como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa ou uma unidade social. O presente estudo tem como objeto empírico a Instituição da Secretaria da Receita Federal do Brasil – 10ª Região, delimitando-se à cidade de Porto Alegre, por abranger todos os requisitos necessários ao funcionamento da Instituição. A ênfase está no cargo de Auditor-Fiscal e sua relação com a Administração. Segundo Martins (2002), o objetivo do Estudo de Caso é conhecer o “como” e os “porquês”, mostrando a sua unidade e identidade próprias. É uma investigação considerada particularística, porque se apoia sobre uma situação específica, buscando descobrir o que há de mais essencial e característico.

Yin (2005) define o Estudo de Caso como sendo uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real; as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes, pois são utilizadas múltiplas fontes de evidências (Ibid, p.32). O autor salienta que o uso do método destina-se a explicar ligações causais em situações da vida real, conforme segue:

[...] explicar os supostos vínculos causais em intervenções da vida real que são complexos demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos. [...] Uma segunda aplicação é descrever uma intervenção e o contexto na vida real em que ela ocorre. Em terceiro lugar, os estudos de caso podem ilustrar certos tópicos dentro de uma avaliação, outra vez de um modo descritivo. A quarta aplicação é que a estratégia de estudo de caso pode ser utilizada para explorar aquelas situações nas quais a intervenção que está sendo avaliada não apresenta um conjunto simples e claro de resultados. Em quinto lugar, o estudo de caso pode ser uma “meta avaliação” – o estudo de um estudo de avaliação. (YIN, 2005, p.34-35)

O Estudo de Caso permite a coleta de grande quantidade de informações de um único caso, procurando responder a questões do tipo ‘como’, ‘por quê’ (Ibid, p.19) e qual o resultado. Neste método, a pesquisa preocupa-se com a descrição, compreensão e interpretação dos fenômenos observados, dentro de um grupo específico, do qual é extraída uma amostra intencional de sujeitos envolvidos na população estudada.

Evidencia-se como um tipo de pesquisa que tem um forte cunho descritivo. “O pesquisador não pretende intervir sobre a situação, mas dá-la a conhecer tal como ela lhe surge” (MARTINS, 2002, p.2). Pode utilizar vários instrumentos e estratégias. Entretanto um estudo de caso não precisa ser meramente descritivo, podendo ter:

[...] um profundo alcance analítico, pode interrogar a situação. Pode confrontar a situação com outras já conhecidas e com as teorias existentes. Pode ajudar a gerar novas teorias e novas questões para futura investigação. As características ou princípios associados ao estudo de caso se superpõem às características gerais da pesquisa qualitativa (MARTINS, 2002, p.2).

Os dados para a análise deste estudo foram coletados por meio da técnica de entrevista. Conforme Cortes (1998), “a entrevista é talvez o modo mais difundido de obtenção de informações discursivas não documentais, sendo o questionário seu elemento auxiliar” [...] a entrevista consiste em uma “conversa feita por iniciativa do entrevistador, entre o mesmo e o entrevistado” tem por objetivo fornecer informações sobre um problema de pesquisa (Ibid, p.18). A entrevista possibilita que o entrevistador possa salientar não só pela fala, mas pelos gestos e expressões os relatos compatíveis com a gravidade do problema e qual a possível solução. A entrevista foi aplicada a uma parcela da população envolvida, pois pesquisar o grupo todo seria inviável, já que é constituído por um número muito grande de participantes.

A forma de estruturação de uma entrevista pode ser classificada de três tipos: sondagem de opinião, entrevista semi-estruturada e entrevista focalizada ou aberta. Optou-se em aplicar para este estudo a entrevista semi-estruturada, pela possibilidade que oferece de ir além das perguntas pré-definidas, avançando-se a partir das respostas dadas pelo entrevistado. Conforme Cortes (1998), a entrevista semi-estruturada baseia-se em um roteiro que apresenta questões com respostas abertas, não previamente codificadas, nas quais o entrevistado pode discorrer livremente sobre a pergunta formulada (Ibid, p.19). Conforme Flick (2004), a vantagem da utilização de entrevistas semi-estruturadas decorre do “uso de um guia de entrevista” que possibilita maior “comparabilidade dos dados e sua estruturação é intensificada como resultado das questões do guia” (Ibid, p.106).

O grupo de entrevistados foi definido por meio da técnica “bola de neve”. Neste caso, o pesquisador escolhe uma determinada pessoa do grupo a ser pesquisado e esta vai indicando a próxima e assim sucessivamente, criando-se, dessa forma, uma bola de neve até o pesquisador obter o número de pessoas pretendido para a constituição do seu grupo de entrevistados, levando-se em consideração que a saturação do número de entrevistados ocorrerá no momento em que os depoimentos passam a se repetir.

As entrevistas devem fornecer ao investigador uma oportunidade para ele conhecer as percepções dos atores, o que está implícito em um campo relacionado. Por meio da fala dos atores, o pesquisador pode entender “as condições e limitações, quais os objetivos perseguidos, e os recursos que os atores possuem; qual a margem de manobra, como e sob que condições e limites” os recursos são utilizados pelos atores para alcançarem seus objetivos. Mas, por outro lado, o pesquisador deve perceber que,

nas entrevistas, ele está lidando com a subjetividade dos outros, isto é, os entrevistados “escolhem suas estratégias de acordo com sua percepção de restrições sobre eles próprios”. Este fato é considerado pelos sociólogos como um elemento crucial, tal como objetivamente as limitações técnicas ou a situação econômica de cada um, que devem ser levados em conta para compreender “em que relação o ator desenvolve a sua própria estratégia e os seus próprios meios” (CROZIER; FRIEDBERG, 1981, p. 458, tradução nossa).

O estudo considerou, ainda, a análise de estratégias como prática da pesquisa para poder compreender como são as relações de poder dentro da RFB. Crozier e Friedberg (1981) salientam a necessidade de, em primeiro lugar, serem observadas “a natureza e as regras dos jogos que estruturam as relações entre as partes interessadas, determinando as suas estratégias”, para depois, analisar “os modos de regulação pelos quais estes jogos são articulados uns aos outros e como são mantidos em funcionamento em um sistema de ação” (Ibid, p.452, tradução nossa).

A análise estratégica compreende que o funcionamento de uma organização está no resultado de uma série de jogos, nos quais participam diferentes atores e cujas regras formais e informais (que definem os ganhos e perdas de uns e outros) delimitam o intervalo de estratégias racionais (vencedoras) que poderiam ser adotadas quando o compromisso na organização for o de servir para as expectativas pessoais e não perder de vista as demandas e as regras que prevalecem em jogos disputados na organização; e contribuir, bem ou mal, para cumprir os objetivos. Por isso, o pesquisador, neste caso, tem como interesse observar “as relações de poder entre atores e regras implícitas que regem as suas interações” (Ibid, p.457, tradução nossa).

O presente estudo buscou compreender como se relacionam os Auditores-Fiscais dirigentes da RFB e Auditores-Fiscais não-dirigentes, observando a tensão das relações entre interferência política e a técnica. O objetivo do estudo foi descrever essa relação de poder existente na RFB. A análise dos dados coletados foi dividida em duas dimensões. Em primeiro lugar, descreveu-se sobre as atribuições do Auditor-Fiscal, tanto do ponto de vista do próprio Auditor-Fiscal quanto Auditor-Fiscal dirigente. O objetivo foi identificar pontos conflitantes na definição das atribuições que podem gerar conflito. A segunda dimensão abordada refere-se às atribuições dos dirigentes. Levou-se em conta a percepção dos Auditores-Fiscais e dos próprios dirigentes, também com o objetivo de estabelecer contrastes. Por último, examinou-se as seguintes questões: o que

ocorre quando o poder de decisão do Auditor-Fiscal não é aceito pela direção? Quais as consequências destas relações de poder? Quais tipos de casos podem gerar conflito e como esses conflitos são resolvidos?

As entrevistas foram realizadas no período de maio a julho de 2010. Para as primeiras entrevistas, foram escolhidas pessoas conhecidas e, depois, os entrevistados foram sendo indicados pelos próprios Auditores-Fiscais, por meio da técnica “bola de neve”. O interessante é que em nenhum momento houve negativa em realizar a entrevista por parte daqueles escolhidos e/ou indicados pelos colegas. Em alguns setores, o tema despertou tanto interesse que foram concedidas diversas entrevistas. Ao contrário de muitos colegas do Mestrado, que relataram a dificuldade em conseguir pessoas para entrevistar, enfatizo que houve grande interesse por parte dos entrevistados, e a lista de indicação foi bem maior do que o total entrevistado. Foram realizadas 26 entrevistas. A saturação do grupo pesquisado ocorreu quando os depoimentos passaram a se repetir. Para aqueles que demonstraram interesse e não chegaram a ser entrevistados, agradeço a atenção e espero que, a partir dessa dissertação, novas pesquisas possam ser realizadas.

As coletas de dados, por meio de entrevistas, foram efetuadas em diferentes lugares. Algumas ocorreram no local de trabalho (Prédio do Ministério da Fazenda, conhecido como “Chocolatão”, Av. Loureiro da Silva, 455; e prédio da Inspeção de Porto Alegre, na Rua Sepúlveda, S/N, Centro), outras no Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Rua Luiz Afonso 510); algumas nas residências dos Auditores e outras na minha. A maioria das entrevistas teve duração de 1h30min, embora algumas tenham durado mais de 2h, outras menos de 1h, dependendo do tempo disponível de cada entrevistado e do interesse em falar a respeito das relações de poder na Instituição onde trabalham. Além disso, eles enfatizaram a importância deste trabalho para que as pessoas pudessem conhecer um pouco mais sobre o trabalho do Auditor-Fiscal e reconhecerem a preocupação do grupo em defender uma tributação mais justa, a fim de diminuir a desigualdade social do país.

Buscou-se entrevistar Auditores-Fiscais que trabalham em diferentes áreas. Foram entrevistadas pessoas em sete setores distintos que não tiveram uma escolha pré-definida. Por meio da técnica bola de neve é que se chegou ao Auditor e ao seu respectivo ambiente de trabalho. Pelo fato de ter transitado em diferentes setores, foi possível notar diferenças bem definidas de um setor para outro, tanto no aspecto físico:

de ser mais organizado do que o outro, com espaços bem definidos; como na própria tensão do funcionário e do ambiente ser mais descontraído ou mais sério. Na maioria dos setores, não há divisórias entre as mesas dos funcionários. Já em outros, cada mesa encontra-se delimitada por divisórias, demonstrando a necessidade de atenção para a realização da tarefa. Existem setores que possuem um ambiente de maior consenso que os outros. Esse fato foi muito enfatizado nas entrevistas porque, em alguns setores, o Auditor tem que tomar a decisão em conjunto, portanto, a ênfase dada ao consenso e cooperação entre os atores envolvidos na realização da “tarefa crítica” (WILSON,1989) é essencial para atingir seu fim (chegar a uma conclusão comum a respeito da análise de um caso concreto).

A pesquisa delimitou o grupo de entrevistados entre os funcionários ativos e aposentados de Porto Alegre, ocupantes de cargos da administração, e aqueles que desempenham apenas as funções de Auditor-Fiscal. Ao todo foram realizadas 26 entrevistas semi-estruturadas. Dos 26 entrevistados, seis estavam ocupando cargos de dirigentes no momento das entrevistas. 21 Auditores entrevistados são do sexo masculino e cinco do sexo feminino. Destes, três são aposentados. Todos eles são sindicalizados.

## **1.2 Apresentação da Estrutura da Dissertação**

O conteúdo do presente estudo encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro, já apresentado, está a Introdução. No capítulo 2, fez-se um estudo teórico sobre a burocracia e relações de poder. Além disso, foi realizada breve explicação sobre o que é poder de decisão. Partiu-se, primeiramente, da análise da burocracia e da dominação burocrática realizada por Weber. O autor, em seus estudos sociológicos, percebeu que a burocracia seria uma nova forma de ocupação profissional, que ordenaria as relações humanas e suas organizações. Para Weber (2004), a burocracia é uma forma de organização que se baseia na racionalidade, garantindo a máxima eficiência possível ao alcance dos objetivos. Ela é um instrumento de poder. O sistema burocrático obriga o homem moderno a tornar-se um profissional especializado, com conhecimento baseado na “especialização, precisão, velocidade, clareza e conhecimento dos arquivos” (WEBER, 1974, p.249). O burocrata torna-se, dessa forma, um indivíduo

preparado para uma carreira especial dentro de canais pré-estabelecidos que pressupõem obediência à legislação (Ibid, p.229).

A segunda concepção sobre “o fenômeno burocrático” parte do estudo realizado por Crozier em duas agências francesas. O autor, ao contrário de Weber, mostra que a burocracia não é um sistema perfeito de obediência às regras estabelecidas. Nela existe um espaço não regrado onde os indivíduos buscam a realização dos seus objetivos particulares, utilizando, conforme Crozier e Friedberg (1981), jogos estratégicos para alcançarem seus fins.

Os elementos essenciais no “tipo ideal<sup>2</sup> de burocracia” de Weber, segundo Crozier (1981), são: impersonalidade das regras e procedimentos; o caráter de especialização dos funcionários e a existência de um sistema hierárquico estrito, implicando subordinação e controle. Crozier (1981) salienta que o rendimento de uma organização depende do conjunto de indivíduos que dela fazem parte, sendo, por isso, esse rendimento imprevisível. Resulta, ainda, dos avanços técnicos e da capacidade das pessoas de cooperarem ou conflitarem umas com as outras, numa atitude que o autor qualifica de jogo e não de luta. Existem relações de poder para saber “quem perde, quem ganha, quem dirige, quem influencia, quem depende de quem, quem manipula a quem e até que ponto” (Ibid, p.6).

Wilson (1989), terceiro aporte teórico, analisa o funcionamento da burocracia pública. O autor não concorda com a visão de Weber sobre a perfeita organização e funcionamento das burocracias. O autor observou as regras, normas, metas, incentivos, restrições, cultura e valores de algumas organizações governamentais dos EUA, a fim de compreender até que ponto a estrutura organizativa é adequada às tarefas a serem executadas pelas agências públicas. Wilson conclui que a organização deverá combinar incentivos, cultura e autoridade para poder desenvolver da melhor forma possível a tarefa (objetivo) da organização.

Por fim, foi descrito o que alguns autores como Longenecker (1981), Simon (1965) e Lindblom (1981) entendem sobre poder de decisão. A explicação do conceito foi necessária porque no presente estudo foi abordado certo conflito quanto à questão de quem tem o poder de decidir sobre questões técnicas. Para tanto, partiu-se do

---

<sup>2</sup> Para Weber, o tipo ideal é “uma tentativa para apreender os indivíduos históricos ou os seus diversos elementos em conceitos genéricos” (COHN, 2005, p.109)

entendimento de que o processo de decisão compreende o pensar e o julgar, que resultam em uma escolha; e o agir, que decorre dela para a resolução de um problema.

No capítulo três, realizou-se uma “Revisão da História Brasileira: processo para compreensão do surgimento da Burocracia Pública” como já explicitado no título. Historicamente, a literatura tradicional mostra que o Brasil criou o serviço público, ajustando-o, conforme Fausto (2002), “à política clientelista” (p.208). O autor relata que não existia concurso público, salvo em algumas exceções. O quadro de funcionários especializados era formado por uma pequena elite. Somente a partir do Estado Novo, a administração pública foi reformulada, desvinculada da política partidária guiada, principalmente, por critérios de eficiência e racionalidade. Portanto, o presente estudo apóia-se nestes critérios, procurando evidenciar, no período pós-Constituição de 1988, como são as relações de poder em um cargo específico da burocracia brasileira. Neste capítulo, foi realizado um histórico tanto da Administração Tributária do país como da criação da RFB e, principalmente, da carreira de Auditoria, englobando apenas o cargo de Auditor-Fiscal. Realizou-se a identificação do grupo pesquisado, a fim de deixar para o próximo capítulo a compreensão do problema deste estudo.

No quarto capítulo, desenvolveu-se a análise dos dados coletados. A análise foi dividida em duas dimensões. Em primeiro lugar, descreveu-se sobre as atribuições do Auditor-Fiscal, tanto do ponto de vista do próprio Auditor-Fiscal quanto do Auditor-Fiscal dirigente. O objetivo foi identificar pontos conflitantes na definição das atribuições que podem gerar conflito. A segunda dimensão abordada refere-se às atribuições dos dirigentes. Levou-se em conta a percepção dos Auditores-Fiscais e dos próprios dirigentes, também com o objetivo de estabelecer contrastes. Por último, examinou-se o que ocorre quando o poder de decisão do Auditor-Fiscal não é aceito pela direção. Quais as consequências destas relações de poder, quais tipos de casos podem gerar conflito e como esses conflitos são resolvidos?

No quinto capítulo desta Dissertação, encontram-se as considerações finais sobre o estudo. A pesquisa pretendeu compreender, portanto, como são as relações de poder na burocracia governamental, em especial na RFB que é um órgão que possui uma função essencial, pois consiste na arrecadação de fundos que serão utilizados pelos governos na oferta de serviços e bens públicos.

## **2. ANÁLISE DE TRÊS DIFERENTES CONCEPÇÕES SOBRE BUROCRACIA E RELAÇÕES DE PODER**

Os principais conceitos abordados para o presente estudo estão divididos em subitens. Será analisado o conceito de burocracia e dominação burocrática do ponto de vista de Weber (1974). Crozier (1981) e Wilson (1989) abordam o sistema burocrático para compreender como ele é desenvolvido e como age na sociedade atual. Para os três autores, o sistema burocrático está inserido tanto nas instituições públicas quanto nas privadas. É uma ferramenta de organização que necessita de profissionais com grau superior de conhecimento. Envolve tarefas baseadas em regras, hierarquias e pouca mobilidade do profissional quanto à autonomia e ao processo de poder de decisão.

Por último, define-se o poder de decisão. Este passa por diferentes etapas: pensar, julgar, escolher e agir, a fim de obter a resolução de problemas. O processo de tomada de decisão ocorre de forma muito lenta e envolve diversos indivíduos. Para Longenecker (1981) e Simon (1965), neste processo ocorrem mecanismos de competição e conflito. Lindblom (1981), ao analisar o governo e a política, percebe que estes são vistos como processos contínuos de decisão.

### **2.1 Concepção de Burocracia e Dominação Burocrática para Weber**

Analisando o capitalismo moderno, Weber (1974) percebe como a racionalidade começa a materializar-se nas instituições. O autor salienta que com um tipo de burocracia a “grande empresa só encontra rival na burocracia estatal, na promoção da eficiência racional, continuidade de operação, rapidez, precisão e cálculo dos resultados” (WEBER, 1974, p.66). A burocracia ocorre dentro de instituições administradas racionalmente, com funções combinadas e especializadas. O homem moderno é obrigado a tornar-se especializado, um indivíduo “preparado para o processo da máquina burocrática” (Ibid, p.66).

O autor reconhece o controle burocrático na administração pública, nas grandes empresas capitalistas e, ainda, na máquina partidária politicamente eficaz. Para ele, “nada é mais eficiente que o controle burocrático” (Ibid, p.67). Segundo Weber (1974), o processo de racionalização é identificado como um mecanismo, que promove a



despersonalização e a rotina opressiva. Segundo H.H. Gerth e C. Wright Mills, Weber defendia opiniões paradoxais (Ibid, p.67), ao mesmo tempo em que odiava a burocracia por ser “um estorvo para o liberal; era de opinião que o socialismo levaria assim à maior servidão” (Ibid, p.67), promovendo a ditadura do funcionário. Por outro lado, admirava o controle do sistema burocrático pela sua eficiência e precisão. Quanto à ditadura do funcionário, Tragtenberg (2006) afirma que, para Weber, a dominação da economia por um Estado proletário acarretaria em um aumento do sistema burocrático. Weber previa não mais a ditadura do proletariado, mas a ditadura do funcionário público (TRAGTENBERG, 2006, p.163).

Para Weber, uma burocracia, plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais difíceis de serem destruídos. A burocratização, para Weber, “é o meio específico por excelência para transformar uma “ação comunitária” (consensual) numa “ação associativa”, racionalmente ordenada.” É um instrumento da transformação “em ‘relações associativas’ das relações de dominação.” Considerava a burocratização como:

[...] um meio de poder de primeira categoria para aquele que dispõe do aparato burocrático, pois, com possibilidades de resto iguais, uma ‘ação associativa’, ordenada e dirigida de forma planejada, é superior a toda ‘ação de massas’ ou ‘comunitária contrária (WEBER, 2004, p.222).

A Receita Federal do Brasil (RFB) destaca-se como uma das burocracias mais avançadas no Governo Federal Brasileiro, disputando a vanguarda com Polícia Federal e Banco Central do Brasil. São áreas que não estão na vanguarda por acaso. Para uma completa e eficaz dominação social, é importante e necessário o controle da força (Polícia Federal), das fontes econômicas de receitas (RFB) e da política de crédito e moeda (Banco Central). Logo, o controle e monopólio sobre a violência e o dinheiro são considerados como fontes primárias de poder.

O conceito de burocracia, desenvolvido por Weber, está baseado na razão e no direito. Manifesta-se por meio do capitalismo avançado, acompanhado do nascimento de um Estado moderno europeu, que é uma “forma de organização do poder historicamente determinada e caracterizada por conotações que a tornam peculiar e diversa de outras formas” (BOBBIO, 2004, p.426). Sua diferenciação está na progressiva centralização do poder e impessoalidade do comando político. Portanto, o Estado é uma organização baseada no direito. Uma organização burocrática que, segundo Motta (1997), possui uma elite política; um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, responsáveis pela administração e uma força pública.

O Estado é composto por uma burocracia civil e militar, por isso Weber afirma que o Estado possui o monopólio da violência. Os poderes básicos do Estado são: “poder de legislar” e o “poder de lançar e cobrar impostos” (MOTTA, 1997, p.25). O Estado é uma organização burocrática, “uma estrutura de dominação, constituída de uma elite dirigente, de um funcionalismo civil e de um funcionalismo militar, dotada de poder de legislar e de tributar” (Ibid, p.25). O aparato administrativo é composto por burocratas, funcionários que acreditam na lei e na ordem legal.

Tanto em organizações públicas como privadas, o profissional passa a ser limitado, certificado e examinado publicamente, “pronto” para ocupar um “posto e uma carreira” (WEBER, 1974, p.67). O anseio de segurança, deste profissional, “é equilibrado pelas ambições moderadas e é recompensado pela honra do *status social*” (Ibid, p.68). Dessa forma, Weber observa o homem de “rotina limitada, carente de heroísmo, espontaneidade humana e inventividade” (Ibid, p.68).

O sistema capitalista, segundo Weber (2004), é formado por uma unidade de instituições. Estas atuam pela lógica de suas próprias exigências, limitando cada vez mais o alcance das escolhas efetivas abertas ao homem. O capitalismo, quanto mais se desenvolve, mais dá lugar a forças paralelas que seguem o mesmo sentido de racionalização de todas as esferas da vida. Assim, o capitalismo moderno é uma estrutura específica de produção, que, segundo o autor, possui precondições legais, políticas e ideológicas, baseadas na organização do trabalho e operações controladas racionalmente com equilíbrio de custos e benefícios.

A administração burocrática, para Weber, “é o exercício da dominação baseado no saber” (CAMPOS, 1976, p.26). Por este motivo, ela torna-se racional. Os detentores do poder na organização tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento adquirido por meio da prática (Ibid, p.26). Logo, técnica e prática são armas utilizadas na luta pelo poder.

Segundo Weber (1974), o sistema burocrático pressupõe a existência de dominação racional-legal. Para o correto funcionamento deste sistema, há necessidade de obediência de regras e normas, a fim de obter a maior eficiência sobre o trabalho do profissional.

Para Weber, a função pública necessita de um quadro de funcionários especializados, que são mobilizados por um sentimento de honra corporativa. Ao

mesmo tempo, a burocracia tenciona o profissional; confunde-se com dominação e autoridade.

Segundo este mesmo autor, o poder para exercer dominação, necessita de legitimação e da existência de normas. A dominação “é um dos elementos mais importantes da ação social” (WEBER, 2004, p.187). Embora nem toda a ação social tenha uma estrutura que implique em dominação, as áreas da ação social são “influenciadas por complexos de dominação” (Ibid, p.187), e a persistência das relações sociais encontra-se na dominação ou na produção da legitimidade, de submissão de um grupo a um mandado (QUINTANEIRO, 1995, p. 119-120).

A dominação é um “caso especial” de poder (WEBER, 2004). Para o autor, a dominação é, no sentido mais geral, a “possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria” (Ibid, p.188). A dominação definida por Weber é a probabilidade de existência de obediência a um mandado, conforme segue:

[...] uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencias de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”) (WEBER, 2004, p.191).

O mandado, para o autor, pode ser cumprido pela convicção individual de conformidade, por um sentimento de obrigação, por medo, costume ou por causa de vantagens pessoais, sem que essa “diferença tenha necessariamente importância sociológica” (Ibid, p.191). Uma relação de dominação também pode ser bilateral, “quanto ao poder de mando, para cada um dentro da ‘competência’ do outro” (Ibid, p.192). Mesmo assim, Weber salienta que o exame sociológico não ignora que os poderes de mando efetivos pretendem o atributo de uma ordem normativa, “legalmente existente” que opera com o aparato conceitual jurídico (Ibid, p.193). O autor afirma, ainda, que o Direito é o meio para se chegar ao poder e à dominação. O papel do Direito é impor a própria vontade sobre os outros. No Direito, a ideia do poder é inerente. O Direito legitima o poder e a si mesmo. Portanto, na sociedade racional-legal, a dominação do Estado é assegurada pelo Direito.

Para o autor, o poder compreende “toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa possibilidade”. Weber observa que o conceito de poder é “sociologicamente amorfo” porque todas as qualidades de um indivíduo “podem por alguém em condições

de impor sua vontade, numa situação dada”. Dessa forma, ele considera o conceito de dominação mais preciso, pois demonstra a “probabilidade de encontrar a obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”. Por disciplina, Weber considera “toda a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas” (WEBER, 2009, p.33). A dominação para o autor não significa “toda espécie de possibilidade de exercer ‘poder’ ou ‘influência’ sobre outras pessoas” (Ibid, p.139). A dominação pode basear-se em diversos motivos de submissão, conforme segue:

[...] Em cada caso individual, a dominação (‘autoridade’) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referente a fins. Certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, de interesse (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda a relação autêntica de dominação (Ibid, p.139).

Portanto, conforme é afirmado por Weber, a dominação consiste na probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandado (ordem). A dominação justifica-se por seus diferentes motivos de submissão (relacionados aos interesses, costumes ou afeto) ou princípios de autoridade. Os dominados reconhecem o poder de mando da autoridade. Eles legitimam o mandante e suas ordens. A autoridade para Weber (2009) está vinculada aos tipos de dominação legítima. O autor observa que o exercício da autoridade somente ocorre quando existir um mínimo de vontade de obedecer.

Para Weber, a dominação pode ocorrer de três maneiras: a tradicional, quando “o poder de mando é a autoridade pessoal, a tradição prescreve obediência diante de determinadas pessoas, [...] é representada pelo patriarcalismo” (WEBER, 2004, p. 198). O autor observa que toda a dominação tradicional tende ao patrimonialismo quando surge “um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor”, somando-se, a tudo isso, um “grau extremo de poder senhorial” (WEBER, 2009, p.151). O autor define a dominação patrimonial como sendo o tipo de dominação orientada pela tradição que “se exerce em virtude de pleno direito pessoal, e sultanista toda a dominação patrimonial que, com suas formas de administração, se encontra, em primeiro lugar, na esfera do arbítrio livre, desvinculado da tradição (Ibid, p.152); a carismática, quando “baseia-se na entrega ao extraordinário, na crença no carisma, na revelação atual ou na graça concedida a determinada pessoa, [...] apoia-se na autoridade não racionalmente nem tradicionalmente fundamentada de personalidades concretas”; e

a legal (burocrática) que ocorre “quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional” (WEBER, 2004, p. 198). A dominação patrimonial pressupõe que o “Senhor” interviesse em todas as decisões. A organização burocrática impõe limites ao Senhor, detentor do poder político. Segundo Weber, “[...] toda forma típica de dominação em virtude de uma constelação de interesses, e, sobretudo, em virtude da posse de um monopólio, pode transformar-se gradualmente em uma dominação autoritária” (WEBER, 2004, p.189). O presente estudo abordou somente a dominação burocrática, que está fundada na observância da legislação legal e infra-legal.

O tipo burocrático mais puro de organização administrativa, para Weber, é capaz de atingir o mais alto grau de eficiência. Nesse sentido, é, formalmente, “o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos” (CAMPOS, 1976, p.24).

O Estado é uma estrutura organizada de poder (WEBER, 2004, MOTTA, 1997), exercido pela tributação e legislação sobre a população de um determinado território (MOTTA, 1997, p.25). A burocracia projeta e desenvolve elementos de dominação, submissão e autoridade. É um sistema em que “a divisão do trabalho se dá racionalmente com vistas a fins” (TRATENBERG, 2006, p.171). Implica formalismo, existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical do trabalho.

Na dominação burocrática (legal ou racional-legal), a legitimidade deriva da crença na justiça da lei. O governante é considerado superior porque atingiu tal posição por meio de nomeações consideradas legais (MOTTA, 1997, p.29) e exerce o poder dentro dos limites fixados por um sistema de regras. O aparato administrativo dessa dominação é, portanto, a burocracia. Existem regras impessoais que dão forma à hierarquia piramidal de cargos, estabelecem os deveres e direitos dos cargos, formas de recrutamento e seleção de novos funcionários e do funcionamento do seu aparato administrativo.

Para Weber, o funcionamento do funcionalismo manifesta-se da seguinte forma:

I) Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos [...] e fixamente delimitados por regras; 3) para o

cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes, criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral (WEBER, 2004, p.198).

Outros princípios, delimitados por Weber, na atuação do funcionário como tipo puro, são: II) hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, ou seja, sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores; III) a administração baseada em documentos e em um quadro de funcionários subalternos. A moderna organização administrativa separa o escritório da moradia privada; IV) necessidade de intensa instrução e conhecimento técnico; V) quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade requer o emprego da plena força de trabalho do funcionário; VI) a administração dos funcionários realiza-se por meio de regras gerais (WEBER, 2004, p.198-200).

As consequências da posição interna e externa do funcionário são: I) o cargo é profissão, a ocupação de um cargo consiste na aceitação de um “dever de fidelidade” ao cargo, em troca de uma existência assegurada; cada cargo possui uma esfera de competência; o cargo é ocupado por meio de uma relação contratual; candidatos são selecionados por qualificações técnicas; o cargo é a principal ocupação; o cargo estabelece a base de uma carreira (a promoção baseia-se na antiguidade e/ou merecimento, dependendo do julgamento dos superiores); está submetido à disciplina e controle no desempenho do cargo; II) o funcionário aspira à estima social por parte dos dominados; III) a vitaliciedade do cargo é considerada a regra efetiva, mesmo onde há demissão ou reconfirmação periódica; IV) o funcionário costuma receber uma remuneração, em forma de salário, quase sempre fixo; e uma assistência à velhice, em forma de uma pensão; V) o funcionário percorre uma carreira, dos cargos inferiores até os superiores (Ibid, p.200-204).

Os funcionários não herdam os cargos, eles são contratados. Dado que a remuneração é pecuniária, a “dominação burocrática tem como pressuposto a existência de receitas contínuas para a sua conservação” (Ibid, p. 208).

Há separação entre o administrador e os meios de administração e impessoalidade no preenchimento do cargo. Tragtenberg (2006) salienta que “cada funcionário tem autoridade necessária para o desempenho de suas funções” (Ibid, p. 172).

O funcionário público é um trabalhador que vende sua força de trabalho, geralmente direcionada para o trabalho burocrático. Este funcionário, conforme Weber, é um funcionário de carreira, um membro isolado, encarregado de tarefas especializadas. Para a Constituição Brasileira, o funcionário público é “aquele que toma posse de um cargo público. Este cargo é criado por lei e tem vencimento pago pelos cofres públicos” (Capítulo VII "Da Administração Pública", Constituição Federal, Seção I e Seção II da Constituição Federal, BRASIL, 1988). Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades atribuídas a um funcionário público (Lei 8.112/90, art. 3º).

Dessa forma, para a realização da análise do estudo das relações de poder na RFB entre Auditores-Fiscais dirigentes e Auditores-Fiscais não-dirigentes, a teoria de Weber (1974, 2004, 2009) possibilitou o subsídio para a observação dos princípios que norteiam uma organização burocrática. Examinou-se na RFB como o caráter de perito, o conhecimento, a obediência a uma hierarquia, a necessidade das normas e regras serem previamente estabelecidas e escritas, a racionalidade e a eficiência da organização são determinadas e como o poder de mando e o dever de obediência é encarado pelos envolvidos neste estudo.

## **2.2 Concepção de Burocracia para Crozier**

Weber defendia a ideia da superioridade do modelo hierárquico, tendo como fim a eficiência da organização. Crozier (1981) salienta que quanto mais hierarquia, menor a eficácia do sistema.

O estudo de Crozier (1981), a partir do caso francês “Monopólio Industrial”, evidencia as forças que bloqueiam a adaptação das estruturas econômicas, políticas e sociais, adaptações capazes de promover a modernização das organizações. Para o autor, nenhuma organização possui seu funcionamento igual a uma máquina. Seu rendimento depende da capacidade que o conjunto humano possui para coordenar racionalmente suas atividades (Ibid, p.6).

A capacidade da organização depende dos avanços técnicos e da “medida em que as pessoas são capazes de desempenhar entre elas o jogo da cooperação<sup>3</sup>”, que depende das variáveis conflito<sup>4</sup> e colaboração. Esse jogo está repleto de relações de poder que definem “quem perde, quem ganha, quem dirige, quem influencia, quem depende de quem, quem manipula a quem e até que ponto” (CROZIER, 1981, p.6).

O poder de cada indivíduo, independente do lugar em que ele ocupa na pirâmide, depende do seu comportamento e do controle que exerce sobre as fontes de incerteza que existem na organização. Dessa forma, uma organização **não** é constituída somente pelos direitos e obrigações da máquina burocrática.

A organização é um “conjunto complexo de jogos entrecruzados e interdependentes, por meio dos quais os indivíduos, com oportunidades frequentemente muito diferentes de sucesso (ocasionadas porque os jogos são desequilibrados), procuram maximizar seus benefícios, respeitando as regras não escritas do jogo que o meio lhes impõe, tirando partido sistematicamente de todas as suas vantagens e tentando

---

<sup>3</sup> O significado de cooperação “é relevante para a maior parte dos empreendimentos humanos, do jogo ao matrimônio, das transações de mercado às relações internacionais, da produção industrial à educação” (OUTHWAITE e BOTTMORE, 1996, p.119). Ela necessita que os atores (indivíduos, firmas e governos) estejam de acordo com as regras estipuladas durante a realização da ação conjunta. Para a cooperação ocorrer, é preciso que os atores dependam um do outro. O lado dependente percebe a cooperação com sentido frágil e a tomada de decisão como incerta, mas, sendo a única maneira de poder obter força, passa a cooperar (ter confiança no lado mais forte).

A cooperação é definida como “relação de troca caracterizada por certa duração, mas também pela desigualdade entre as partes”. Os atores trocam “entre si os recursos e trunfos que cada um possui e de que os outros precisam para realizarem o seu projeto coletivo ou individual” (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008 p. 126). O Auditor-Fiscal, por exemplo, tem menos a oferecer na relação troca do que um chefe de setor, que possui contato direto com os demais membros da Administração da RFB, por isso, tende a ter maior acesso a informação do que os primeiros. “Dada a desigualdade dos meios e das posições de cada um, as regras que regulam a troca fazem-se quase sempre com vantagem para quem dispõe dos melhores trunfos” (Ibid, p. 126). Assim, da falta de equilíbrio entre as partes na relação de troca, ocorre o conflito.

<sup>4</sup> Por conflito, entende-se que é “inerente à cooperação, porque é gerado pela desigualdade entre as partes e instituído pelas regras que organizam esta participação”. É um processo no qual cada indivíduo tenta “melhorar a sua posição e o seu domínio sobre o que está em jogo” sempre garantindo a cooperação necessária para que a relação social possa ocorrer. Esta dimensão apresenta-se como “um sistema de domínio e contradomínio sobre o que está em jogo na relação” (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008, p. 129).

O conflito pode ser considerado como uma “luta” por “reivindicações de *status*, poder e recursos escassos, na qual os objetivos das partes conflitantes são não apenas obter valores desejados, mas também neutralizar seus rivais, causar-lhes dano ou eliminá-los”. Os conflitos também contribuem para a manutenção e o crescimento dos grupos, reforçando as relações interpessoais (OUTHWAITE e BOTTMORE, 1996, p.120). “Existem conflitos dentro das regras do jogo e conflitos a respeito das regras do jogo. O primeiro tipo pode levar a novos ajustes e a reformas, enquanto o segundo provavelmente levará a uma ruptura ou mudança revolucionária” (Ibid, p.121), no presente estudo, os conflitos tendem a ocasionar novos ajustes e reformas, como, por exemplo, na criação de novas leis e regimentos internos.



minimizar as dos outros” (Ibid, p.7). Dessa forma, há tendência ao desenvolvimento de diques contra a comunicação. Por isso, ocorrem rotina e rigidez, resultando na ineficácia das organizações mais racionais.

Nas organizações modernas, não é eliminada a relação de poder. Ela é reconhecida e regularizada, forçando os parceiros à negociação direta, ou seja, à comunicação.

Segundo Crozier (1981), as pessoas deverão desenvolver a “capacidade individual para enfrentar as tensões, capacidade coletiva para organizar e manter jogos baseados em mais intercâmbio e menos defesa” (Ibid , p.8).

O estudo sobre o funcionamento de uma organização ocorre por meio da análise “das formas de distribuição do poder e da estratégia utilizada pelos indivíduos e grupos em suas negociações” (Ibid, p.257). Para Crozier (1981), partir desse ponto possibilita uma percepção contestadora e renovadora da burocracia, que é, na maior parte das vezes, percebida pelo seu formalismo, como um sistema de relações de poder quase estacionário.

Crozier (1981) analisa a literatura pós-weberiana sobre a burocracia: a maior parte dos autores<sup>5</sup> acredita que as organizações burocráticas foram criadas como consequência da inclusão da racionalização do mundo moderno, sendo por isso superiores às demais formas de organização. Por outro lado, existem outros e frequentemente os mesmos que julgam que as organizações escravizam o homem devido à rotinização das tarefas (Ibid, p.258).

Para Weber, as características essenciais do “tipo ideal” de burocracia consistem na impersonalidade, caráter de perito dos funcionários e existência de um sistema hierárquico estrito, pressupondo subordinação e controle. Por outro lado,, Crozier afirma que, uma vez que as atividades humanas dependem também dos sentimentos dos indivíduos por sua pertinência a um grupo, os pedidos racionais não são suficientes para determinar resultados previsíveis (p.262). Além disso, os membros de uma organização podem comportar-se como “agentes autônomos, de acordo com sua própria estratégia” (Ibid, p.267).

Segundo Crozier (1981, p. 267), o funcionamento da organização denominada Governo gera problemas que são respondidos pelos processos burocráticos. O autor

---

<sup>5</sup> Os pós-weberianos citados por Crozier são: Robert Michels, a corrente pessimista revolucionária (Rosa Luxemburgo, Leon Trotsky, Bruno Rizzi, Simone Weil, C. Wright Mills), os mais conservadores (W.H. Whyte Jr., Burnham, Alvin Gouldner), March e Simon, Robert K. Merton (CROZIER, 1981, p.258-260).

percebe que toda a organização depende de que seus membros tenham uma dose de conformidade, que pode ser obtida por meio de pressão ou apelo à boa vontade. O modo de conformidade nas organizações antigas era obtido por meio de métodos violentos e com disciplina rigorosa, como ocorria, por exemplo, no exército prussiano. Mas, nas organizações atuais, observa-se o uso de uma série de pressões camufladas de “ideias que respeitam a liberdade do indivíduo” (Ibid, p. 269). Além disso, utilizam-se meios indiretos de ordem racional, conforme segue:

[...] A estrutura das comunicações, a organização dos circuitos de produção, a disposição técnica dos postos de trabalho, os estímulos de ordem econômica e, eventualmente, os cálculos racionais mais complexos, adquiriram finalmente muito mais importância que as pressões tradicionais e as antigas ideologias exclusivas de corpos e castas (Ibid, p.269).

Assim, o aspecto punitivo da exigência de conformidade tende a diminuir, embora a pressão seja sempre necessária. Declina-se da punição, porque os membros da organização conseguem compreender a precisão das regras. Dessa forma, Crozier (1981) entende que os métodos de governo em uma organização compreendem pressões camufladas e meios indiretos de ordem racional vindas no sentido do topo da organização para a base. Mas os subordinados também opõem resistência à direção. O resultado é o de que as duas pressões opostas se estabilizam, tornando rígida a organização em causa (Ibid, p.270).

Além da conformidade, as organizações devem ser flexíveis e adaptáveis às transformações. Para isso ocorrer, é preciso haver confiança na iniciativa, e capacidade de invenção de certos indivíduos e grupos (Ibid, p.271). Mas essa característica de flexibilidade é contrária à rigidez que existe no cumprimento das tarefas de uma organização. Crozier (1981), diante desse impasse, questiona-se como ser eficiente e ao mesmo tempo adaptável à mudança. A conclusão para esse problema contraditório consiste na elaboração de compromissos que dependam da pressão do ambiente e do caráter de mudança da realidade em vigor. Para o estudioso, a incerteza do mercado não impede a rigidez. Ao contrário, condições extremas de incerteza poderão gerar mais rigidez, dado o insucesso de adaptação à mudança. Crozier denominou de “sistema burocrático de organização”:

[...] qualquer sistema de organização no qual o circuito erros-informações-correções não funcione satisfatoriamente [...] (Ibid, p.272) [...] uma organização burocrática seria uma organização que não consegue corrigir-se em função de seus erros.

Crozier (1981) cria um modelo de sistema burocrático partindo da análise do caso da Agência Parisiense de Contabilidade e do Monopólio Industrial. Ele observa a rigidez das rotinas evidenciando quatro características, conforme segue:

[...] a extensão do desenvolvimento das regras impessoais, a centralização das decisões, o isolamento de cada estrato ou categoria hierárquica e o concomitante acréscimo da pressão do grupo sobre o indivíduo e, finalmente o desenvolvimento de relações de poder paralelas, em redor das áreas de incerteza subsistentes (Ibid, p.274).

Quanto à primeira característica desse modelo de sistema, o autor observa que algumas das regras impessoais definem nos mínimos detalhes as diferentes funções, determinando a conduta daqueles que tomam a posse de tal função. Por essas regras, o comportamento no trabalho é prescrito incluindo as operações que devem ser realizadas. Essas regras que se referem à função e à carreira garantem ao funcionário uma segurança, proteção contra a pressão tanto de chefes como de subordinados (Ibid, p. 275). Mas essa proteção acaba por transformar-se em isolamento. Crozier salienta que nenhum sistema de organização poderá ser tão rigoroso. Sempre existirá certo grau de incerteza, já que as regras não têm a capacidade de prever todas as situações. Ele cita o exemplo da *grève du zèle* (operação padrão, na qual os empregados realizam todos os pontos previstos nos regulamentos, em minúcias, causando atraso nas rotinas) para demonstrar que “a submissão às regras não é suficiente para assegurar o êxito na função que lhes foi assegurada, e que, conseqüentemente, a direção deve negociar para obter sua cooperação” (Ibid, p. 276).

Quanto à segunda característica, centralização de decisões, Crozier afirma que o poder de decisão poderá ser encontrado nos locais onde há “estabilidade do sistema político interno sobre os objetivos funcionais da organização” (Ibid, p.276). Para salvar a impessoalidade, as decisões deverão ser tomadas por aqueles que estarão protegidos de pressões pessoais daqueles que serão afetados pelas tais decisões.

O poder de tomar decisões para interpretar e completar as regras e /ou substituí-las deverá estar afastado do nível hierárquico no qual serão aplicadas. A centralização é “a segunda forma de eliminar o arbítrio, ou seja, o poder discricional do ser humano no seio de uma organização, e o preço que ela deve pagar por isso é o de uma rigidez maior” (Ibid, p.277). A rigidez ocorre porque aquele que decide não é aquele que conhece bem o problema e que se pudesse decidir poderia efetuar as devidas adaptações.

O isolamento da categoria hierárquica, terceira característica do sistema burocrático apontada por Crozier, debilita a comunicação entre superiores e subordinados. Formam-se barreiras que deixam poucos espaços para a formação de grupos ou de clãs que reúnam membros de diferentes estratos. A pressão do grupo de pares será o único fator de regulação do comportamento, além das regras. Essa característica significa para o autor o “espírito de corpo e o ritualismo dos burocratas” (Ibid, p.279) que permite controlar o que é de seu interesse e ignorar os objetivos gerais da organização.

Quanto à última característica, desenvolvimento das relações paralelas de poder, Crozier salienta que, para eliminar a zona de incerteza existente na organização, é preciso haver multiplicação de regras impessoais e desenvolvimento da centralização. Em torno dessas áreas de incerteza são desenvolvidas relações paralelas de poder, dependência e conflito. O poder será maior à medida que as zonas de incerteza forem menores (Ibid, p.280).

Crozier explica que o modelo que caracteriza os sistemas burocráticos são os círculos viciosos, conforme segue:

[...] a rigidez com a qual são definidos o conteúdo das tarefas e as relações entre essas tarefas e a rede de relações humanas necessária para o seu cumprimento tornam difíceis as comunicações entre os grupos e com o meio ambiente; as dificuldades resultantes, em lugar de impor uma mudança radical do modelo, são utilizadas pelo indivíduo e pelos grupos para melhorar suas posições na luta pelo poder no seio da organização, e esses comportamentos suscitam novas pressões em favor da impersonalidade e da centralização, já que, dentro desse sistema, a impersonalidade e a centralização oferecem a única solução possível para acabar com os privilégios abusivos, adquiridos pelos indivíduos e pelos grupos (Ibid, p.283).

Com essa análise, Crozier salienta que o sistema de organização burocrática não consegue corrigir-se devido aos seus erros. Aponta como característica principal do sistema a rigidez. O autor analisa as possíveis mudanças que a organização sofre devido à influência tanto do meio exterior quanto do interior. A organização não se adapta facilmente às mudanças, tendendo a resistir. Crozier, porém, observa que as transformações nas organizações modernas são permanentes, mas as inovações não são tomadas por escalões inferiores. Todas elas são tomadas no topo da pirâmide. Desta forma, o autor mostra que a concentração e o isolamento que a acompanha “tornam absolutamente impossível conceber uma política de mudança gradual e permanente”

(Ibid, p.284). O bloqueio da comunicação dificulta os dirigentes de receberem informações e fazerem previsões. A mudança deverá ocorrer de cima para baixo e ser universal. Primeiramente deverá surgir uma disfunção que ameace a sobrevivência da organização. Depois disto, a decisão de mudança será tomada de forma que inclua todos os setores, independentemente de algum deles ter tido uma disfunção ou não. Este fato ocorre a fim de ser mantida a impersonalidade.

A mudança é sentida como uma crise e afeta todos os participantes. Crozier salienta que a organização burocrática caracteriza-se por longos períodos de estabilidade e curtos espaços de crise e mudança (Ibid, p.285). A crise possibilita mudanças: “desempenha um papel essencial no próprio desenvolvimento do sistema que unicamente ela pode tornar possível” (Ibid, p.286). A crise faz com que certas iniciativas pessoais prevaleçam. Assim, todos os participantes serão submetidos ao arbítrio de quem estiver estrategicamente situado. Reaparecem relações de dependência e geradoras de tensões.

A personalidade burocrática é marcada primeiramente pelo ritualismo e depois pelo retraimento e pela inovação. O ritualismo caracteriza-se pela priorização dos meios em lugar dos fins da organização. Crozier salienta que o ritualismo se desenvolve e se mantém “na medida em que constitui um meio, para cada grupo, de proteger sua liberdade de ação e, portanto, um procedimento útil a seguir na luta pelo poder” (Ibid, p.289). Além do comportamento ritualista, encontrou-se na pesquisa do autor o retraimento e a rebelião, o papel do inovador e o comportamento de submissão. O retraimento aparece para explicar o jogo dos comportamentos dentro do sistema burocrático. O funcionário, ao perceber que seu esforço no trabalho não lhe trará recompensas, diminuirá a sua força de união. O modelo de impessoalidade e centralização “priva os membros da organização da possibilidade de pesar sobre as decisões a serem tomadas e, pela outra, somente exige deles uma conformidade relativamente superficial” (Ibid, p.290). Desta forma, não sendo convidado a participar na tomada de decisão e não tendo vantagem concedida se o fizer, o funcionário adotará o comportamento de retraimento.

Crozier observou as características de trabalho na Agência Francesa de Contabilidade: “autonomia completa de cada grupo de trabalho; ausência total de interdependência entre os grupos e os serviços e regularidade do ritmo diário de trabalho. Cada grupo faz a mesma coisa todos os dias, e não tem necessidade de

cooperar com os outros grupos para cumprir a sua tarefa” (Ibid, p.19). A distribuição e a organização do trabalho não dependem das decisões da superintendência, mas das pressões do público. Neste estudo, Crozier (1981) notou que os chefes de seção e os chefes de repartição preferem “tomar suas decisões de acordo com a rotina, antes que ter de enfrentar dificuldades de ordem afetiva com seus subordinados ou arriscar-se a possíveis fracassos” (Ibid, p.271). Acabavam, com isso, desenvolvendo um tipo de jogo. O comportamento, neste caso, acabava sendo de negociação entre os diversos grupos, visando respeitar a conformidade e a racionalidade.

A inovação constitui um dos pólos essenciais para os burocratas, porque representa a motivação e o “único sucesso pelo qual estão dispostos a lutar” (Ibid, p.292). O papel de realizar inovação interessa somente àqueles que estão no topo, pois é dificultado o acesso aos meios para a grande massa. Alguns sistemas burocráticos consideram a função inovadora importante, neste caso, as estratégias dos diferentes grupos dentro deste sistema dependerão da inovação.

Sobre as vantagens de um sistema de organização burocrática para os indivíduos, o autor afirma que eles (indivíduos) sofrem em consequência dos tipos de governo (ou de controle social). As formas cooperativas de organização trariam melhores resultados do que as relações conflituosas, caracterizadas pela rigidez burocrática, ritualismo e retração, nas quais o conformismo é obtido por meio de pressões/normas diretas ou sub-reptícias.

As relações cooperativas envolvem participação dos indivíduos. Mas os membros de uma organização nem sempre se mostram entusiasmados a participar (Ibid, p. 297). Crozier observa que para o indivíduo é mais fácil “preservar a própria independência e integridade quando se permanece afastado das decisões, do que quando se aceita participar em sua elaboração” (Ibid, p.298). Geralmente os membros de uma organização participam se obtiverem compensação proporcional ao esforço despendido. Uma vez que existe o risco de o indivíduo ser manipulado quando decide participar, essa participação também dependerá do grau de confiança e sinceridade para com os outros integrantes (Ibid, p.299).

Certo grau de coerção é considerado, pelo autor, indispensável, porque permite reduzir as incertezas. Isso exige imposição de autoridade que pode limitar a intensidade da participação, contribuindo para o comportamento de retração e rebeldia (Ibid, p.299).

Crozier salienta que o sistema burocrático oferece uma combinação de independência e segurança para o indivíduo (Ibid, p.300). Quanto à independência, o indivíduo decide, com liberdade, se dará contribuição ou não para a organização. “Podem participar ou refugiar-se em um comportamento de retração”. As regras são um exemplo de proteção. Assim, a rigidez burocrática tem a função de proteção (Ibid, p.301), conforme segue:

[...] Ela garante o mínimo da segurança indispensável ao indivíduo em suas relações com os semelhantes, na ocasião das atividades cooperativas coordenadas, necessárias para a consecução de seus objetivos. Na medida em que, dentro de uma sociedade e em um momento determinado, os indivíduos se sentem efetivamente muito vulneráveis, será necessário, para garantir sua proteção, recorrer a círculos viciosos burocráticos (Ibid, p.302).

O autor conclui que o preço cobrado por essa proteção é o isolamento do indivíduo da realidade. Se por um lado escapam da ansiedade do homem moderno, por outro, desenvolvem um ponto de vista acanhado (Ibid, p.303). Estas são as características de um sistema social extremamente rígido.

Crozier analisa conforme descrito acima o fenômeno burocrático. Com Friedberg escreve o livro “O ator e o Sistema”. Os autores desejaram compreender em que condições e em que restrições de custos a ação organizada dos homens torna-se possível. Observaram que a ação coletiva consiste em uma construção social que necessita de um mínimo de organização<sup>6</sup>.

Para tanto, utilizaram como prática de investigação a análise estratégica. Observando que, no conjunto humano organizado, coexistem duas lógicas: a) o ator perseguindo seus objetivos pessoais; b) o sistema organizado e estruturado em função de uma lógica que visa a atender seus fins. Propõem, dessa maneira, uma leitura dualista que integre o indivíduo no sistema organizado, já que é no fenômeno organizado que os atores e os grupos estabelecem as estratégias.

Na realidade coletiva construída (organização), o homem atua como um ator que procura a todo o momento gozar de sua liberdade. Esta manifesta-se no exercício do poder. O ator, para adquirir seus benefícios na organização, atua de forma cooperativa que está baseada no comportamento de inserção de indivíduos ou grupos<sup>7</sup>. A organização transforma-se em fonte de condicionantes para a ação coletiva. Implica,

<sup>6</sup> “En tant que modes d’articulation et d’intégration de comportements divergents et contradictoires, elles supposent et instituent à la fois une structuration humaine, c’est-à-dire un minimum d’ “organization”, des champs de l’action sociale” (CROZIER; FRIEDBERG, 1981, p.16).

<sup>7</sup> “repose sur un minimum d’intégration des comportements des individus ou groupes” (Ibid, p. 21).

ainda, reconhecimento de relações de poder e de dependência. Torna-se relevante observar que essas relações de poder são encontradas em toda a parte, não só na organização, mas na família, na religião, na escola, etc.

Para Crozier e Friedberg (1981), a mudança ocorrida no século XX, na organização social, refere-se, portanto, a um processo da criação coletiva, no qual, os atores inventam e determinam novas regras de inserção no jogo social da cooperação e conflito, adquirindo capacidades cognoscitivas de relação e organizativas correspondentes. É um processo de aprendizagem coletiva que permite instituir novas construções de ação coletiva capazes de criar e expressar uma nova estruturação dos campos.

A organização é, portanto, um universo de conflito. Seu enfrentamento é o resultado das relações entre as racionalidades contingentes, múltiplas e divergentes de atores livres e capazes de levar adiante seus próprios objetivos. É desse universo de conflito que os autores definem o jogo como um instrumento da ação organizada.

Para os autores, toda a estrutura de ação coletiva funciona como um sistema de poder. “Como uma construção humana, a paisagem regula e cria o poder para permitir aos homens a cooperação em empreendimentos coletivos” (Ibid, p.25, tradução nossa). A ação coletiva deve ser capaz de colocar o poder no centro de suas reflexões, porque é considerada uma política cotidiana.

O poder aqui tratado pode ser comparado ao que se espera de uma autoridade estabelecida. O poder não é um mero reflexo, porque produz uma estrutura de autoridade, seja corporativo ou social. Nem é um atributo, uma propriedade que pode ser utilizada como meio adequado. É o resultado, sempre contingente, de mobilização dos atores relevantes, que controlam as fontes de incertezas em uma estrutura de jogo, de relações e contatos com outros participantes neste jogo, cuja estrutura define a relevância das fontes de incerteza "natural" e "artificial" que podem controlar (Ibid, p.30, tradução nossa).

O aumento das dificuldades e contradições, cuja lógica resulta de maior liberdade e autonomia individual e coletiva, pode ser contido e resolvido pelo fortalecimento e desenvolvimento da consciência de todas as construções. Nela a ação coletiva de todas as áreas é canalizada e regulada. Isto significa que a transformação necessária e desejável nos “modos” da ação coletiva envolve muito mais do que apenas a descoberta e / ou utilização para outros fins de uma nova técnica.



Para se responder às novas necessidades ou introdução de novos procedimentos de informação, como a tomada de decisão ou a designação de responsáveis, deve-se levar em consideração que todas as medidas tomadas neste sentido têm a sua utilidade e importância. Mas elas não tomam o lugar e significação senão em uma estratégia de mudança, por meio da qual deve se desenvolver a inovação social, invenção de novas construções de ações coletivas, bem como o desenvolvimento bem sucedido de uma nova construção sistêmica, cujo desenvolvimento permita novas capacidades relacionais em atores individuais e coletivos, a introdução de novos jogos de mecanismos de governança e, com elas, a afirmação de novas ferramentas intelectuais, lógicas e novos objetivos para a ação (Ibid, p.35-36, tradução nossa).

Crozier e Friedberg (1981) afirmam que, entre a realidade e a teoria, o homem guarda sempre um mínimo de liberdade que ele não pode deixar de utilizar para enfrentar o sistema (Ibid, p.42). Assim, em todas as organizações não totalitárias, os atores utilizam sua margem de liberdade de modo tão extensivo que não é possível considerar seus arranjos particulares como simples exceções ao modelo racional (Ibid, p.43). A conduta de um indivíduo frente a uma hierarquia não corresponde absolutamente a um modelo de simples obediência e conformismo, ainda que temperado pela resistência passiva. Ela resulta de uma negociação e é, ao mesmo tempo, uma ação de negociação. A autonomia do subordinado em seu trabalho e as tradições técnicas e sociais definem, de maneira relativamente estreita, o campo de negociação. “A conduta do subordinado será, assim, em função das possibilidades que oferecem a ele de se ligar a seus colegas e mobilizar, dessa forma, sua solidariedade”. Ele dependerá de sua capacidade de comunicação, que lhe permita construir e romper alianças. O jogo compreende a possibilidade de utilizar o comportamento agressivo de cólera que é, aparentemente, a expressão de uma pulsão afetiva não racional, como um instrumento para se fazer respeitar e para impor seu ponto de vista em uma situação atípica e potencialmente conflitual (Ibid, p.43). Logo, ao invés de considerar os comportamentos imprevisíveis como exceções é mais proveitoso utilizá-los como pontos de partida para compreender os limites e o significado real das restrições e condicionamentos (Ibid, p.44).

Desta forma, entende-se que a organização dos indivíduos implica em coalizão (união entre um ator e os demais colegas), negociação, jogo e conflito. Distingue-se, portanto, do ambiente de trabalho visualizado por Taylor. No modelo organizacional,

descrito pelos autores, há uma disputa permanente entre racionalidade/controlar e liberdade.

Crozier e Friedberg (1981), por meio da análise estratégica, elaboram a teoria do ator estratégico. Analisam primeiramente como são construídas as ações coletivas a partir do comportamento individual e dos interesses muitas vezes conflitantes. A teoria entende o desenvolvimento humano como um sistema de ação. Parte, portanto do indivíduo para atingir a estrutura, evidenciando as estratégias utilizadas por este ator.

A estratégia consiste na “técnica utilizada para alcançar um objetivo (individual ou coletivo, privado ou público, pacífico ou bélico-militar)” (BOBBIO, 2004, p.431). Em qualquer esfera com tomada de decisão, o processo inicia-se com “a definição de um objetivo, determinação da estratégia mais apta a alcançá-lo e escolha dos meios mais eficazes” (Ibid, p. 431). Para explicar as estratégias do ator, Crozier e Friedberg (1981) analisam as regularidades do comportamento estratégico, reinterpretadas dentro do modelo de jogador estratégico. As estratégias utilizadas pelo ator dentro de uma organização não dependem de objetivos claros e específicos, são construídas diante de situações contrárias. Elas estão relacionadas com os recursos que os jogadores possam ter a sua disposição e dos relacionamentos que operam.

Crozier e Friedberg (1981, p.55-56) salientam que, para compreender o conceito central de estratégia, é necessário observar que:

- 1) O ator raramente possui objetivos claros e projetos coerentes, ou seja, os que são meios hoje, em outro momento, poderão ser considerados como fins e vice-versa;
- 2) O ator possui comportamento ativo, a passividade, de certa maneira, significa o resultado de uma escolha;
- 3) O comportamento sempre tem um sentido, o fato de não ter objetivos claros não significa que ele não possa ser racional. Em lugar de ser racional em relação aos objetivos, ele é racional, por um lado, em relação às oportunidades e ao contexto que as define e, por outro, é racional em relação ao comportamento dos outros atores, o partido que tomam e ao jogo que está estabelecido entre eles;
- 4) O comportamento apresenta dois aspectos: 1) ofensivo: consiste no aproveitamento das oportunidades a fim de melhorar a sua situação; 2) defensivo: serve para manter e ampliar a sua margem de liberdade e manobra, ou seja, a capacidade de atuar.

- 5) Conceito de estratégia deve ser aplicado indiferentemente aos comportamentos em aparência, os mais racionais e aqueles que parecem sem lógica. Atrás dos humores que comandam o comportamento no dia a dia é possível ao analista descobrir regularidades que remetem a uma estratégia.

Os autores salientam que o conceito de poder permitirá esclarecer como o ator utiliza a estratégia. Para concretizar o que está em causa, remetem-se ao caso estudado dos *ateliers* do Monopólio Industrial francês<sup>8</sup>. Nesse estudo os autores destacaram três categorias de pessoas que são encontradas face a face: os chefes dos *ateliers* (chefes de fábrica) que, apesar do nome, são mais os contramestres encarregados da supervisão geral sobre os *ateliers*; operários de produção: de qualificação baixa que trabalham nas máquinas; os operários de manutenção, muito qualificados, são responsáveis pela manutenção e pequenas reparações de três a seis máquinas que são atribuídas a cada um deles pessoalmente e de forma fixa.

Os chefes dos *ateliers* encontram-se em uma situação na qual são relativamente pobres. “Eles não têm, em efeito, meio algum de exercer realmente a autoridade hierárquica que lhes confere o organograma”. Como forma de permanecerem na organização, eles aceitam a sua condição de inferioridade, porque eles entendem que não podem mudar a equação da situação. A participação apática, a resignação dos chefes de *ateliers* são uma estratégia destes ao jogo do poder (Ibid, p.61-62). Os autores observam que os chefes são passivos porque não podem controlar o problema das panes. Eles apenas solucionam os problemas administrativos. Por outro lado, os operários de produção dependem dos operários de manutenção, conforme segue:

Os operários de produção se encontram sob a dependência direta e pessoal dos de manutenção. Esses os dominam mesmo no plano sindical onde eles permanecem livres. Também os operários de produção guardam boas relações com os de manutenção, pelo menos abertamente. Mas, simultaneamente, de forma surda e oblíqua eles fazem sentir a sua hostilidade aos operários de manutenção. A situação dos operários de produção no campo de poder dos *ateliers* do Monopólio, ambivalentes e hipócritas, os levam a aparentar boas relações com os operários de manutenção na intenção de impedi-los de abusar de sua situação dominante. Por mais racional que seja a organização, a análise empírica dos papéis dos atores permite detectar a existência de uma estratégia dominante, estável, autônoma e bem caracterizada que não poderia ser prevista por aqueles que elaboraram o organograma (Ibid, p.62, tradução nossa).

---

<sup>8</sup> Exemplo estudado nos seus mínimos detalhes no livro: CROZIER, Michael. **O Fenômeno Burocrático**. Trad. Juan A. Gili Sobrino. V. 2, Coleção Sociedade Moderna. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 79 a 148.

Assim como para Weber (2004), Crozier e Friedberg (1981) o essencial no poder é o seu caráter relacional, ou seja, o efeito de influenciar os outros. É nessa relação que se desenvolve o poder de uma pessoa “A” sobre uma pessoa “B”. O poder é uma relação e não um atributo dos autores (CROZIER; FRIEDBERG, 1981, p.65). Pode manifestar-se e, assim, tornar-se obrigatório para qualquer das partes. A relação só pode se desenvolver por meio do intercâmbio entre os atores envolvidos em um relacionamento. Por isso, o poder está indissociavelmente ligado a uma relação de troca, portanto, de negociação em que duas ou mais pessoas estão envolvidas (Ibid, p.65).

Em síntese, o poder é uma relação: a) bilateral, entre dois atores (A e B) que envolve uma situação, logo, não é abstrata; b) de troca e negociação entre os atores para realizar os objetivos da organização e os seus particulares; c) instrumental, porque visa um fim; d) específica: A obtém de B uma ação X, B pode obter de C a mesma ação, mas A é incapaz de obter de C a mesma ação (Ibid, p.67); e) recíproca, porque envolve troca entre dois atores, mas sempre de forma desequilibrada (Ibid,p.68) porque os termos de troca são mais favoráveis a uma das partes (por exemplo: o chefe do *atelier* em relação ao operário de produção; um chefe de setor na RFB e o Auditor-Fiscal; o professor e o aluno); f) de força, à medida que A tira mais vantagem do que B, sendo que, nesta relação, B não se encontra totalmente desarmado. Assim, o poder consiste na margem de liberdade que A possui em relação a B, ou seja, na capacidade de negociação que A possui com B.

O jogo estratégico entre dois atores (indivíduos ou grupos), tornados independentes devido a uma relação de poder existente, consistirá em: a) salvaguardar a sua margem de liberdade, mantendo seu comportamento imprevisível; b) reduzir o grau de liberdade do outro por meio da criação de normas dentro da organização. Isso permite que o comportamento do outro seja previsível (Ibid, p.70).

A lógica fundamental do jogo funda-se no seu monopólio bilateral, ou seja, de uma estrutura que limita a margem de manobra de qualquer uma das partes/adversárias (Ibid, p.71). O poder de um indivíduo ou grupo, ou de um ator social tem a função de ampliar a zona de incerteza que, consiste, na imprevisibilidade do comportamento próprio do ator e da sua possibilidade de controlá-lo face aos seus parceiros (Ibid, p.72). A zona de incerteza é a existência do domínio condicionando à capacidade de ação de uns e de outros (Ibid, p.72). As zonas de incerteza nas organizações representam jogos de poder. Um ator social consegue aumentar seu próprio poder, dentro de uma

organização, quando manipula o comportamento previsível dos outros. Portanto, o poder de cada um está no seu comportamento imprevisível e no grau de controle que ele exerce sobre a organização.

O poder dentro de uma organização é, desta forma, o resultado da capacidade de gerar incerteza. Os atores criam uma espécie de jogo de influências recíprocas, no qual, cada um deles busca manter a sua liberdade por meio de um raciocínio previsível. O poder permanecerá nas mãos de um ator durante o tempo em que ele conseguir controlar a zona de incerteza. Este controle tende a explicar, na organização, o domínio e retenção de informação e o irracional de certos comportamentos.

A contribuição de Crozier e Friedberg (1981) para a análise das relações de poder proposta para este estudo refere-se ao caráter relacional do poder evidenciado pelos autores. Pretendeu-se, portanto, enfatizar as estratégias utilizadas pelos atores para chegarem ao poder e nele permanecer. Foram observadas as relações de conflito estabelecidas entre quem impõe o seu poder e quem tende a obedecer.

### **2.3 Concepção de Burocracia para James Q. Wilson**

Ao analisar a burocracia governamental americana, James Q. Wilson (1989) tenta explicar o motivo da ineficiência dos serviços prestados. Ele compara burocracias governamentais e privadas. Para o autor, a ineficiência das burocracias governamentais encontra-se no seu comportamento, que é o resultado das regras, leis e estrutura (WILSON, 1989, p.11). O autor observa as regras, normas, metas, incentivos, restrições, cultura e valores dessas organizações, a fim de compreender até que ponto a estrutura organizativa é adequada às tarefas a serem executadas pelas agências públicas.

Wilson (1989) considera três questões importantes para que uma organização tenha sucesso: a primeira é saber como desempenhar uma tarefa crítica. Por tarefa crítica,<sup>9</sup> o autor entende aqueles comportamentos os quais, se bem executados pelos membros-chave da organização, irão permitir à organização administrar seus problemas críticos. Por problema crítico o autor aponta aquele que impede a organização de

---

<sup>9</sup> Nas suas próprias palavras: “By critical task I mean, those behaviors, if successfully performed by key organizational members, would enable the organization to manage its critical environmental problem” (Ibid, p.25).

atingir seu fim. Utiliza como exemplo o caso das prisões do “Texas Department of Corrections” que tinha como problema crítico manter a ordem entre numerosos, temperamentais, impulsivos e agressivos internos. A tarefa crítica foi a elaboração e aplicação de regras suficientemente precisas, claras e inflexíveis de modo que os internos nunca conquistassem a oportunidade de ação independente e/ou coletiva.

A segunda refere-se ao senso de missão: “what the organization was doing and how it was doing it” (Ibid, p.26), ou seja, está relacionada com a conformidade entre os membros sobre a definição da tarefa crítica. A terceira trata do grau de autonomia que consiste na liberdade de ação e de apoio de políticas externas.

Wilson (1989) observa que para entender uma burocracia governamental é preciso entender como o trabalhador da linha de frente (operador) aprende o que fazer (Ibid, p.33), a que incentivos e a qual tipo de liderança respondem (p. 34). Operadores são: o professor em uma escola, o guarda em uma prisão, o doutor e a enfermeira em um hospital. Do trabalho desses operadores depende a satisfação ou insatisfação do público. No presente estudo, considerou-se o Auditor-Fiscal não-dirigente que trabalha na RFB como o operador.

O autor salienta que o comportamento na organização está influenciado pela soma dos comportamentos dos indivíduos que dela fazem parte. Pelo profissionalismo, pela ideologia e experiência dos indivíduos. Quando uma agência possui objetivos ambíguos, o trabalhador utiliza-se de experiência anterior para decidir a forma como desempenhará a atribuição definida (Ibid, p.55).

A agência governamental pode se deparar, no ambiente político externo, com quatro situações (Ibid, p.76, tradução nossa): o primeiro caso ocorre quando existe um grupo de interesses dominantes, favorecendo os objetivos da agência; é produto de “clientes políticos” e ocorre quando os benefícios superam os custos (*per-capita*). Dessa forma, não há incentivo para oposição. No segundo caso, em que há um grupo de interesse dominante, contrário aos objetivos da agência, os custos superam os benefícios *per-capita*, incentivando assim a resistência política. O terceiro caso ocorre quando existem dois ou mais grupos de interesse rivais, em conflito sobre os objetivos da agência e caracteriza-se por grandes benefícios e grandes custos *per-capita*, levando a uma situação política neutra. No quarto e último caso, em que não existe nenhum grupo de interesse importante, os custos e benefícios são distribuídos em um universo amplo

de indivíduos, o que leva a uma baixa repercussão *per-capita* e, por conseguinte, sem grandes apoios, nem resistências políticas.

Já, no ambiente interno, a maior manifestação é da cultura organizacional. A cultura consiste no pensar sobre as tarefas centrais e nas relações humanas dentro da organização<sup>10</sup>. Wilson (1989) observa que toda organização possui uma cultura, que tem como fonte a execução de tarefas, a partir de objetivos claros e pré-definidos. É possível a existência de uma ou mais culturas dentro de uma organização. No primeiro caso, tende haver diminuição da visão do todo e conflito. No momento em que a cultura é compartilhada e aprovada por todos, ela torna-se uma missão. O conceito de missão permite coesão entre chefes e operadores e diminui a probabilidade de distorção na informação, porque emissor e receptor da mensagem compartilham um entendimento comum. O claro senso de missão contém um custo: tarefas que não são definidas como centrais na missão, frequentemente, são menos desenvolvidas, geralmente por culturas subordinadas. As oportunidades de promoção aos membros dessas subculturas podem ser tão restritas que afastam membros capazes da organização. Esse claro senso de missão pode cegar a organização em relação às mudanças nas circunstâncias do ambiente organizacional, de tal forma que novas oportunidades e desafios serão tratados como comportamentos rotineiros, quando exigiriam comportamento adaptado. Dito de outra forma, a introjeção do senso de cultura organizacional pode, às vezes, levar os dirigentes a comportarem-se de acordo com as expectativas da cultura e não com as demandas da situação de fato.

O autor salienta que os estereótipos formados pelas pessoas comuns sobre as agências governamentais são incompletos. Elas não possuem as mesmas características. Essa ausência de características comuns constitui restrições, conforme segue:

Em suma, muitos dos estereótipos das pessoas sobre as agências governamentais e seus membros ou são questionáveis ou incompletos. Para explicar por que as agências governamentais se comportam como o fazem, não é suficiente para saber que são "burocracias" - isto é, não é suficiente para saber que as regras são grandes e complexas, ou se elas existem. O que é crucial é que são as burocracias do governo. [...] Nem todas as agências do governo têm em comum certas características que tendem a tornar a sua gestão muito mais difícil do que gerir um Mc-Donald's. Essa ausência de

---

<sup>10</sup> Conforme nos mostra o autor: [...] is, a persistent, patterned way of thinking about the central tasks of and human relationships within an organization. Culture is to an organization what personality is to an individual. Like human culture generally, it is passed on from one generation to the next. It changes slowly, if at all. (Ibid, p.91)

características comuns são restrições aos órgãos públicos<sup>11</sup> (Ibid, p.115, tradução nossa)

Wilson (1989) observa que as burocracias apresentam três limitações: a) os ganhos da organização não podem ser, legalmente, destinados aos seus membros; b) essas agências não podem alocar os fatores de produção de acordo com as preferências dos administradores da organização; c) precisa atingir metas não escolhidas pela administração. “Como resultado, a gestão do governo tende a ser impulsionada pelas restrições na organização e não pela tarefa da organização” (Ibid, p.115, tradução nossa).

Além dessas restrições, existem fatores que abalam o comportamento burocrático: em primeiro lugar, uma vez que a organização governamental não possui meta de lucros, os burocratas tornam-se acomodados; a segunda restrição refere-se à existência de rotinas que são de excessiva complexidade; a última delas costuma ocorrer quando os objetivos impostos não possibilitam que o burocrata assuma riscos. Os efeitos dessas restrições geram limitações na execução de tarefas, com maior ênfase nos processos do que nos resultados.

Existem duas razões pelas quais é mais difícil a administração da organização pública do que a privada (Ibid, p.197): 1ª) é preciso manter a administração e avançar para atender ao acréscimo das demandas, o que exige luta por autonomia e recursos; 2ª) os dirigentes públicos são julgados e recompensados com base na aparência de sucesso, quando sucesso significa reputação, influência, charme, ou vitória em debate político, uma vez que julgá-los pelo alcance de metas é difícil, já que elas costumam ser vagas e imprecisas no setor público.

Segundo Wilson (1989), dirigentes públicos<sup>12</sup> bem-sucedidos, nos Estados Unidos, apontam como causas do sucesso a enorme capacidade de trabalho e uma obsessão por metas. A principal fonte de poder desses dirigentes (e suas agências) é o

---

<sup>11</sup> Nas palavras do autor: In short, many of the people stereotypes about government agencies and their members are either questionable or incomplete. To explain why government agencies behave as they do, it is not enough to know that they are "bureaucracies" - that is, it is not enough to know that big, or complex, or have rules. What is crucial is that they are government bureaucracies. [...] not all government agencies have in common certain characteristics that tend to make their management far more difficult than managing a Mc-Donald's. These common characteristics are the constraints of public agencies (Ibid, p.115).

<sup>12</sup> Treze executivos governamentais de sucesso descreveram em 1987 um livro sobre “*entrepreneurs in governments*”. São eles: Robert McNamara, Hyman Rickover, Austin Tobin, Nancy Hanks, Gifford Pinchot, David Lilienthal, Elmer Staats, James Forrestal, Marriner Eccles, Wilbur Choen, Robert Ball e James Webb (WILSON, 1989, p.202).



apoio político. Os executivos experientes conseguem trabalhar sem humilhar-se ou serem desonestos, mas “puxar saco” e acalmar as críticas são táticas que precisam ser tomadas, de um jeito ou de outro.

Michael Blumenthal (apud WILSON, 1989, p.205) afirma, em relação à busca dos executivos por apoio externo, que a “aparência é mais importante do que a realidade”. O autor entende que a reputação é a chave do relacionamento entre executivos e apoiadores. Para tanto, os executivos devem ser imparciais, isto é, não pode parecer que eles estejam no lado perdedor em uma luta para influenciar a posição do Presidente, nem tampouco demonstrar mudança na sua posição (para não serem acusados de inconsistentes); não podem, ainda, cometer erros e nem tentar fazer tudo.

Quanto à manutenção e à política, Wilson destaca que a falta de estabilidade e o baixo pagamento não são incentivos para ocupação de cargos públicos em comissão. A ideia que impele à aceitação desses cargos é a possibilidade de interferência na política. A possibilidade de empregar amigos como assessores, também pode ser um atrativo.

A preocupação com a linha de cima (apoiadores) torna difícil a comunicação com o pessoal da agência. O autor afirma que instruções subjetivas como “seja menos minucioso ou mais flexível”, mensagem de fácil entendimento em nível político, apresenta transmissão complicada ao nível técnico.

As diferenças entre estratégias executivas dependem da personalidade e da interação entre circunstâncias e temperamento. O autor cita o exemplo de Caspar Weinberger, presidente da *Federal Trade Commission* (FTC), nas administrações Nixon/Regan (p.209). Ele foi um tomador de decisões enérgico, determinado a remodelar a cultura da sua agência. Antes havia sido chefe do escritório de gestão e orçamento e secretário da saúde, educação e bem-estar social. Nessas duas últimas funções, havia sido um rigoroso cortador de orçamento. Dessa maneira, o autor pretende demonstrar que uma boa definição de estratégia pode significar comportamentos diferenciados e até mesmo opostos, quando a mesma pessoa se encontra em “lados distintos do balcão”.

Quanto à ação executiva, o autor a classifica em quatro tipos: o advogado, o tomador de decisões, o cortador de verbas e o negociador. O executivo advogado não age para atender a suas convicções, mas às de seu chefe; daí sua “aparente” inconstância. Para qualificar o executivo tomador de decisões, cita o exemplo da atuação de Robert McNamara como secretário de defesa. Ele entendeu que o orçamento

da defesa não deveria estar baseado nas preferências políticas do presidente e nem na política de troca de favores entre os serviços. Abraçou a “regra do líder”, a pessoa que investiga problemas, reúne dados e atua decisivamente na solução de problemas. O caso apresentado para exemplificar o executivo cortador de custos foi de Melvin Laird que possuía como qualidades sua boa relação com o Congresso, habilidade negocial e a disposição em conceder total autonomia aos militares desde que limitada aos gastos estabelecidos no orçamento reduzido. Executivos Negociadores procuram manter suas organizações pela negociação com vários grupos internos e externos para reduzir o *stress* e incerteza melhorando a saúde organizacional e lidando com poucos, mas críticos, problemas. Cita a experiência de John Dunlop, como secretário do Trabalho de Ford, que ensinou a outros executivos políticos a seguinte lição: o governo de uma agência é como um grande *iceberg* que não pode nem ser derretido nem direcionado, mas apenas cortado (Ibid, p.215). Seu sucesso baseou-se no restabelecimento e melhoria das relações com grupos políticos representantes de áreas-chaves para sua pasta de trabalho e negócios.

Os executivos raramente colocam as energias em questões administrativas, porque eles tendem a ser julgados não pelo fato de sua agência ser bem-administrada, mas pelo sucesso ou fracasso das políticas com as quais estiveram identificados. Na política, a regra é que a sobrevivência dos executivos seja diferente da sobrevivência da organização. Dessa forma, causa surpresa que altos executivos governamentais gastem qualquer tempo na gestão de suas agências. Apenas políticos excepcionais conseguem fundir a melhoria de suas próprias posições com as da organização. Isso porque eles conseguem colocar na sua volta um “escudo apolítico” que os habilita a desenvolver seus programas enquanto administram suas agências.

Wilson (1989) relata que, para muitos leitores, as empresas privadas são mais eficientes que as burocracias públicas (Ibid, p.315). O autor evidencia que não existe apenas “um problema de burocracia”, mas vários, e a solução para cada um, em certa medida, é incompatível com a solução para todos os outros” (Ibid, p.315, tradução nossa). Assim, ele destaca cinco problemas: 1) problema de *accountability*: obtenção de agências para servir aos objetivos acordados; 2) problema de capital: tratar todos os cidadãos de forma justa, o que significa tratar os iguais com base em regras claras, previamente conhecidas; 3) problema de capacidade de resposta: reação razoavelmente às necessidades e às circunstâncias das pessoas em particular; 4) problema da eficiência:

obter a maior produção para um dado nível de recursos; 5) problema de integridade fiscal: que deve assegurar que os fundos públicos sejam gastos de forma prudente para fins públicos (Ibid, p.316, tradução nossa).

A **eficiência** depende dos recursos que são colocados à disposição da burocracia, uma vez que ela sofre limitações. As tarefas são determinadas por escalões mais altos. Assim, os trabalhadores de linha de frente não possuem autoridade para tomar decisões importantes (Ibid, p.320). O autor separa os incentivos em militares e civis. As tradicionais especializações militares e experiência em campo (ex. guerra) continuam a ser um caminho mais rápido para o topo do que os programas gerenciais (e seus incentivos). O pessoal civil recebe fracos incentivos para compensar um amplo e inconsistente conjunto de restrições nos seus contratos com a administração.

Segundo o autor, as “restrições não são projetadas para produzir **eficiência**, mas para reduzir custos, evitar desperdício, fraude e abuso; obter uma variedade de objetivos sociais, e manter a capacidade produtiva dos contratantes-chaves” (Ibid, p.323, tradução nossa).

A regra arbitrária consiste em outro problema da **ineficiência** da burocracia. O sucesso alcançado em algumas organizações públicas deveu-se ao resultado de executivos qualificados que identificaram corretamente as **tarefas críticas** de suas organizações, distribuíram autoridade de uma maneira apropriada a essas tarefas, inculcando nos seus subordinados um senso de missão, adquirindo autonomia suficiente que lhes permitia desenvolver o trabalho<sup>13</sup> (Ibid, p.365, tradução nossa). O autor evidencia que a “*critical task*” é diferente em cada caso. Além disso, cada organização difere nos padrões de cultura e autoridade. Mas toda organização concorda em uma direção: incentivos, cultura e autoridade são combinados, de alguma forma, para poderem desenvolver da melhor maneira possível a tarefa (“*critical task*”) da organização.

Comparando o sucesso de organizações públicas no passado e no presente, o autor conclui que a chave do sucesso organizacional não mudou (Ibid, p.370): agências bem-sucedidas são criadas por líderes fortes que sabem comandar pessoal leal, fazer

---

<sup>13</sup> Nas palavras do autor: “These successes were the result of skilled executives who correctly identified the critical tasks of their organizations, distributed authority in a way appropriate to those tasks, infused their subordinates with a sense of mission, and acquired sufficient autonomy to permit them to get on with the job” (WILSON, 1989, p.365).

demandas exigentes aos subordinados, definir e inculcar um claro e poderoso senso de missão, atrair trabalhadores talentosos que acreditem que possam fazer um trabalho especial.

Em primeiro lugar, os executivos devem entender a **cultura** de sua organização. Devem saber o que os seus subordinados acreditam, ser parte importante da agência e conhecer os pontos fortes e limitações da cultura dessa instituição. Se os membros compartilham amplamente e apoiam essa cultura, a agência tem um senso de **missão**. Isto permite aos executivos economizarem os incentivos escassos; indicarem os objetivos gerais para que os subordinados possam entendê-los, a fim de os realizarem da maneira mais apropriada; delegarem responsabilidades compreendendo que os níveis mais baixos de decisão provavelmente estarão em conformidade com as expectativas dos níveis mais altos (Ibid, p.370).

Mas, se a organização deverá realizar um conjunto diverso de **tarefas**, as quais não fazem parte da missão central da organização, estas necessitarão de proteção especial. Para que sejam realizadas, é preciso fornecer autonomia à subunidade que desenvolverá a tarefa, e criar uma carreira, na qual o funcionário talentoso possa subir ao posto mais alto da agência (Ibid, p.371). Porém, tanto nas organizações públicas quanto privadas, algumas tarefas podem ser negligenciadas; quando este fato ocorrer, é preciso que os executivos escolham outras agências ou que criem novas, a fim de promoverem a execução dessas tarefas. Estes são os limites que muitos gerentes de diferentes postos de trabalho podem controlar. Wilson (1989) salienta que a realização de muitas tarefas tem um custo muito alto para a organização porque elas acabam não sendo bem feitas. A falha na realização das tarefas pode, assim, conduzir a uma crise política ou crise organizacional.

O autor refere, como segundo ponto, a **negociação** entre superiores políticos, para se chegar a um acordo sobre quais são as **restrições** essenciais que devem ser observadas pela agência e quais são as restrições marginais (Ibid, p.372). Mas salienta que isso é impossível ocorrer, exceto se houver alguma margem de manobra.

Como terceiro ponto, focaliza a combinação de **distribuição de autoridade** com **centralização das decisões**, no desempenho das tarefas da organização. Em geral, a autoridade deveria ser colocada no mais baixo nível, no qual todos os elementos essenciais da informação estejam disponíveis. Esse nível varia de instituição para instituição. Segundo o autor, em organizações como o “*Internal Revenue Service*”

(Receita Federal norte-americana) e “Prisões de Segurança Máxima”, uniformidade de tratamento e precisão de controle são tão importantes que exigem centralização de determinadas regras para a maior parte das tarefas. Para outras, como escolas públicas, onde há um alto grau de imprevisibilidade, a autoridade deve ser atribuída aos escalões inferiores (Ibid, p.372).

Como quarto ponto, destaca-se o julgamento das organizações pelo seu resultado (Ibid, p.373). O autor salienta a dificuldade em se medir os resultados sobre a qualidade e quantidade dos serviços prestados pelas organizações públicas. Propõe um método de avaliação baseado em cinco etapas. Primeira: identificar uma estratégia de ação a ser testada. Segunda: decidir qual o resultado esperado. Terceiro: aplicar a estratégia em um grupo teste. Quarta: comparar as condições de cada grupo, antes e depois da aplicação da estratégia. Quinto: certificar-se de que a avaliação feita na etapa quarta seja feita por outras pessoas que não aquelas que implementaram a estratégia de ação.

Por fim, o autor salienta que os cidadãos, quando se queixam da burocracia, pensam que as frustrações são causadas por problemas de gestão, mas, na verdade, são causadas por problemas de governo (Ibid, p.376). É a mesma conclusão a que Weber já chegara muito tempo antes: a importância da separação entre Estado e Governo. Na análise dos problemas da burocracia governamental americana, o autor chega à conclusão de que a ineficiência das burocracias públicas se dá muito menos por problemas de gestão e mais pela ingerência do Governo nas funções de Estado.

A análise referente às burocracias governamentais americanas, realizada por Wilson (1989), contribuiu para este estudo porque procurou evidenciar a eficiência da instituição que, conforme o autor, depende do comportamento de regras, leis e estrutura. Foi observado até que ponto a estrutura organizativa é adequada às tarefas a serem executadas pelas agências públicas. Portanto, na RFB foi analisado se a tarefa crítica é bem definida pelas regras e leis, se possui uma missão clara, se a organização fornece uma estrutura adequada para a realização da tarefa crítica e se seus dirigentes sabem identificar a tarefa, se delegam autoridade e se possuem autonomia para administrar.

## 2.4 Poder de Decisão

O processo de decisão compreende o pensar, o julgar, que resultam em uma escolha, e o agir, que decorre dela. Pressupõe uma escolha consciente de determinado curso de ação, com o objetivo de resolver problema administrativo. Esse processo inicia-se com a “identificação do problema e continua com a pesquisa de possíveis soluções ou cursos alternativos de ação” (LONGENECKER, 1981, p.86). Para explicar de que maneira os indivíduos tomam decisões, nas organizações contemporâneas, foram desenvolvidas as teorias do processo decisório<sup>14</sup>: modelos racional, incremental, político, científico-econômico-comportamental. Essas teorias são utilizadas na Administração, Economia, Ciência Política e Sociologia.

O processo de tomada de decisão, segundo Longenecker (1981), ocorre de forma muito lenta. Simon (1965) salienta que o processo de tomada de decisão, na organização, envolve diversos indivíduos. Nas palavras do autor:

Mesmo que a responsabilidade final por ela caiba a uma pessoa específica, verificamos, sempre que estudamos o modo pelo qual a decisão foi tomada, que os vários componentes podem ser atribuídos, se procurarmos identificá-los, através dos canais formais e informais de comunicação, a muitos indivíduos que contribuíram para a formação de suas premissas. Depois da identificação de todos esses elementos componentes pode parecer que a contribuição do indivíduo que tomou formalmente a decisão foi, em verdade, insignificante (SIMON, 1965, p.258).

Segundo Longenecker (1981), as decisões são tomadas de forma diferente tanto na cúpula de uma empresa como na base. Para o autor, “nos níveis de cúpula, as decisões são amplas e definem a estratégia da empresa. Nos níveis mais baixos, as decisões envolvem ações limitadas, que implementam a estratégia da empresa” (LONGENECKER, 1981, p.73).

As decisões administrativas referem-se às rotineiras. Envolvem processos-padrão de decisão e um mínimo de incerteza. Baseiam-se em normas, métodos-padrão de decisão<sup>15</sup>. Nas decisões não rotineiras, há um grau elevado de julgamento subjetivo. A tomada de decisão deve valorizar os métodos lógicos. Além disso, necessita de uma

---

<sup>14</sup> A explicação das teorias do processo decisório podem ser encontradas resumidamente no seguinte artigo: GONTIJO, Arimar C. e MAIA, Cláudia S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: **uma síntese teórica**. Caderno de Pesquisa em Administração, 2004, Vol.11, n. 4: 13-30.

<sup>15</sup> Esse é o tipo de decisão que o Auditor-Fiscal costuma tomar na decisão dos processos fiscais.

intuição no processo, mais do que uma análise racional. Sob o ponto de vista da teoria sistêmica, para tomar a decisão, é preciso analisar os fatos internos e as suas consequências externas.

Na busca de alternativas para a tomada de decisão, uma das limitações que pode ser enfrentada é a restrição de autoridade. Essa restrição pode surgir da ação de um superior, que limita o campo de ação do funcionário. Outras restrições podem ser causadas por limitações referentes a leis, fatores físicos, grau de conhecimento tecnológico e aqueles relacionados a fatores econômicos.

Na avaliação das alternativas de uma tomada de decisão, deve-se lembrar que o conhecimento factual nunca é completo. Após coletas de fatos, é preciso analisar os prós e contras e saber distinguir fatos significativos dos não significativos, para depois escolher uma alternativa. O tomador de decisão necessita de informação adequada para que a sua decisão possa ser a mais coerente possível.

Na visão de Simon (1965), os processos administrativos são processos decisórios<sup>16</sup>: “consistem no isolamento de certos elementos, nas decisões dos membros da organização, no estabelecimento de métodos de rotina para selecionar e determinar esses elementos, e na sua comunicação àqueles por eles afetados” (SIMON, 1965, p.10). O processo decisório, nas organizações, possui uma especialização vertical, ou seja, hierarquia de autoridade<sup>17</sup>, com maior ou menor formalismo; uma especialização das funções decisórias entre membros dessa hierarquia e estabelecimento de limites à faculdade de agir, a fim de coordenar as atividades dos indivíduos na organização.

Em alguns casos, a tomada de decisão envolve competição e conflito. Longebnecker (1981) observa que interesses de pessoas ou departamentos “tendem a interferir no processo racional pelo qual os fatos são investigados e as decisões tomadas” (Ibid, p.81).

Para Simon (1965), a competição ou a cooperação depende da relação entre os valores dos indivíduos que estão interagindo no processo. No modelo de tomada de

---

<sup>16</sup> Este é exatamente o caso do público alvo deste estudo

<sup>17</sup> No caso dos AFRFB a hierarquia mostrou-se mais técnica do que administrativa; enquanto esta se restringe à distribuição de tarefas e controle de seu cumprimento quanto aos aspectos quantitativos, sem possibilidade de interferência quanto ao teor da decisão técnica do caso específico – o que pode a administração quanto às questões técnicas é emitir atos internos trazendo sua visão sobre interpretação da legislação, MAS que se refiram a todos os casos – universo total – e não a um caso determinado; pode, portanto produzir um padrão de decisão administrativa para determinado TIPO DE CASO, evitando decisões divergentes em casos iguais; a hierarquia técnica, faz o controle qualitativo do trabalho, que se caracteriza pela possibilidade de revisão da decisão de primeira instância, por órgãos singulares ou colegiais de segunda e, conforme o caso, terceira instâncias.

decisão, por ele proposto, a racionalidade organizacional busca a redução de fatores incontrolláveis e de riscos e incertezas no processo decisório. Sua teoria pressupõe: racionalidade de comando, controles centrais, especialização do trabalho e distribuição de autoridade. Nela, os indivíduos são considerados diferentes e, por isso, possuem valores e percepções diversas sobre um mesmo problema.

A abordagem incremental questiona a visão racional de decisão. Lindblom (1981) considera que o tomador de decisão, mesmo de posse de um grupo de valores e objetivos amplamente aceitos e hierarquicamente bem definidos, concentrará suas atenções em valores marginais. O autor considera a democracia como um processo contínuo de tomada de decisão, porque nela as políticas públicas são definidas, formuladas e implementadas conforme os problemas ou demandas da sociedade. Além disso, é na democracia que as políticas serão ou não incluídas na agenda de decisões governamentais. Diante disso, o governo e a política são vistos, por Lindblom, como processos contínuos de decisão.

Para o autor, no processo de decisão política, existem duas questões essenciais: “como tornar as políticas mais efetivas, na solução concreta de problemas sociais e como tornar o processo decisório sensível ao controle popular” (LINDBLOM, 1981, p.13). Existe um conflito que acaba por influenciar as atitudes do homem comum: “de um lado querem que a política seja mais científica, e de outro que não deixe de ser ‘política’” (Ibid, p. 14). A política envolve o jogo do poder que, para o autor, significa um conjunto de inter-relações mais complexas do que o simples termo “política”. O jogo de poder está em “quem possui autoridade formal e as engenhosas manobras legais e ilegais das autoridades governamentais, dos partidos e grupos de interesse” (Ibid, p.39).

Lindblom (1981) salienta que os formuladores de políticas representam uma pequena parcela da população. São as autoridades executivas, ministros, congressistas, altos funcionários públicos, funcionários importantes do Poder Judiciário, chefes políticos e dirigentes partidários que compartilham com as autoridades governamentais a responsabilidade de tomadas de decisão sobre políticas.

No entendimento de Weber (1974), os grupos profissionais, detentores de saber e poder, confrontam-se pelo monopólio de um espaço de atuação. Assim, o conflito resulta de interesses dos homens, da ação racional com relação a fins, que delimitam



não só o jogo de poder, como também as disputas para aumentar o espaço de autonomia e de representação.

No jogo do poder, os participantes obedecem diferentes regras que consideram legítimas. Lindblom (1981) afirma que, nos sistemas de governo, o controle é obtido por meio de regras gerais de obediência, e a autoridade passa a ser considerada como o fundamento da decisão política, porque é a base do próprio sistema de governo (Ibid, p.46).

Para o autor, as complexidades do jogo de poder no processo de decisão política aparecem desde a sua formulação até a implementação ou execução das políticas. A burocracia administrativa é a responsável pela implementação da política. Para isso, utiliza métodos de controle como autoridade, intercâmbio, persuasão e análise. Lindblom salienta que os “administradores e os burocratas desempenham papel importante no processo de decisão política” (Ibid, p.64), porque eles servem como fonte de análise e aconselhamento para os formuladores de políticas.

Por fim, a descrição da definição do poder de decisão, por diferentes autores, almejou clarear a importância do conceito, pois, um dos motivos do conflito estabelecido no presente estudo, refere-se à disputa pelo poder de decisão dos atores envolvidos.

### **3. ESTUDO DA BUROCRACIA PÚBLICA BRASILEIRA**

Pretendeu-se, neste capítulo, reconstruir a história da formação da burocracia pública no Brasil. Práticas patrimonialistas e clientelistas minaram as carreiras de Estado até 1930. A partir desta data, os critérios de racionalidade e eficiência foram introduzidos tanto na burocracia privada como na pública devido à necessidade de industrialização do país. Fato que colaborou para uma nova formação do quadro de funcionários públicos e para a criação de várias instituições governamentais. Obrigatoriamente, após a Constituição de 1988, a escolha dos funcionários públicos passou a ser por aprovação em concurso público. Além disso, foi preciso realizar um breve histórico sobre dois pontos importantes: a tributação brasileira e a evolução da carreira de Auditoria do país, em especial, do cargo de Auditor-Fiscal, para possibilitar, ao leitor, uma melhor compreensão sobre o objeto desta pesquisa.

#### **3.1 Revisão da História Brasileira: processo para compreensão do surgimento da Burocracia Pública**

O Brasil, durante o período colonial, era uma colônia de exploração extrativa para os portugueses. Com o cultivo da cana-de-açúcar, a colônia passa a ter uma base de economia, mas continua dependente de Portugal que centraliza as decisões sobre a sua colônia. Além disso, o desenvolvimento da nova economia beneficia apenas uma pequena parcela da população. Todo o sistema é baseado no poder local. Mesmo com a centralização do poder nas mãos do Governo Central, o Brasil conviveu, até os anos de 1930, com a forte influência do poder local.

Como salienta Faoro (2001), de Dom João I a Getúlio Vargas, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações, moldando a realidade estatal e incorporando o capitalismo moderno com suas características baseadas no desenvolvimento industrial, racional, na técnica e fundamentado na liberdade do indivíduo. Liberdade que Faoro decompõe em “negociar, contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições” (Ibid, p.819). Desta realidade, como o autor salienta, projeta-se a forma de poder, baseada no patrimonialismo.

No patrimonialismo, no seu estágio inicial, o domínio patrimonial, constituído pelo estamento, apodera-se das concessões, dos cargos, confundindo setor público com privado. Após aperfeiçoamento da estrutura, há divisão de poderes e separação do setor fiscal do pessoal. O patrimonialismo pessoal torna-se estatal, molda-se às transições e às mudanças. Concentra no corpo estatal os meios de intermediação, manipulação financeira, de concessão pública de atividade, controle de crédito, consumo e produção privilegiada.

O patrimonialismo brasileiro incentivou o setor especulativo da economia, que estava voltado para o lucro ou, “na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar” (FAORO, 2001, p.819-820). O autor salienta que o quadro administrativo, que era estamental, passa de aristocrático a burocrático, “progressivamente em mudança de acomodação e não estrutural” (Ibid, p.823).

Faoro (2001) observa que, tanto o rei, como o imperador e o presidente, desempenharam papel de primeiro magistrado e de comandante do estado-maior de domínio. No patrimonialismo, a elite política é o estamento, com comando político e ordem de conteúdo aristocrático. O patrimonialismo do patrão individual transforma-se no do Estado, por isso a não separação do público com o privado.

Os aspectos do patrimonialismo, segundo Leal (1975), baseiam-se em relações de lealdade e confiança pessoal. Essas relações são essenciais para entender o regime representativo do Brasil. O autor observa o fenômeno do coronelismo como sendo resultado da “superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (LEAL, 1975, p.20) por meio de manifestação do poder privado. Para o autor, o coronelismo é “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (Ibid, p.20) que dominam a miserável população que trabalha no campo.

O coronelismo é um sistema de reciprocidade. De um lado, têm-se os chefes municipais e os coronéis com seus eleitores, e de outro, “a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça” (Ibid, p.43). Esta reciprocidade entre os poderes municipal, estadual e federal evidencia a falta de

autonomia legal por parte do município. Por outro lado, há a autonomia extralegal que consiste na “carta-branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do coronelismo” (Ibid, p.51). A fraqueza desse sistema está, em primeiro lugar, na fraqueza do dono da terra que se ilude com o prestígio do poder adquirido por meio de sua submissão política e, em segundo, mostra a fraqueza dele como ser humano, porque sua existência consiste no trato das suas propriedades (Ibid, p.56).

Considerando o período de 1822 até o Estado Novo, a maioria da população vive no campo. Portanto, vota nos municípios do interior e, nesse caso, para Leal (1975), o elemento rural predomina sobre o urbano. Para o autor, esse predomínio do rural demonstra que os senhores de terras, em troca do voto, fornecem aos trabalhadores rurais “documentos, transportes, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e até roupa, calçado e chapéu para o dia da eleição” (LEAL, 1975, p.35). Assim, o autor entende que o eleitor da roça só vota porque, na sua relação de dependência com o dono da terra onde trabalha, obedece a orientação de quem lhe paga tudo, pois, para esse eleitor, o ato de votar seria indiferente, uma vez que não tem conhecimento algum sobre o sistema político e mal sabe escrever seu nome.

O autor salienta que, a partir de 1828, foi implantada a lei de organização municipal. Houve separação das atribuições administrativas e judiciais. Esse fato representou avanço na organização do serviço público. Para Leal (1975) correspondeu ao “princípio geral da divisão do trabalho e especialização das funções” (Ibid, p.74), tendo como objetivos: a redução da autonomia do município e a precaução para que ele não se tornasse um centro mais intenso de atividade política, capaz de estimular os interesses das camadas inferiores da população.

Os constituintes de 1890, após a vitória do federalismo, desejavam implantar a descentralização política e administrativa. O Estado, e não o município, passa a ser considerado como unidade política. Assim, a Revolução de 1930, segundo Leal (1975), tinha que desmontar a máquina política da República Velha (Ibid, p.84). O objetivo da reforma foi montar uma nova máquina administrativa, pois a realidade dos municípios do Brasil consistia, segundo o autor, em “falta de métodos racionais, desorientação administrativa, gestão financeira perdulária, dívidas crescentes, balbúrdia na escrituração, quando havia, exação tributária deficiente e tolhida por critérios partidários” (Ibid, p.85).

Leal (1975) observa que a concentração do poder, no Brasil, que era de domínio municipal, passou a estadual, com a ajuda dos poderes de Estado. “Tanto o Executivo como o Legislativo e o Judiciário favoreceram a concentração de poder nos Estados à custa dos municípios” (Ibid, p.102), porque o poder deixado às mãos do município acabaria nas mãos da oligarquia local e, dessa forma, continuaria ocorrendo os vícios de suborno e violência nos casos de contestação. Embora o centro de poder tenha sido alterado a fim de evitar a influência das oligarquias locais, o autor salienta que elas continuaram tendo sua força, agora, apoiando a política dos governadores.

O autor considera o Estado Novo como o período da “morte aparente dos coronéis” (Ibid, p.134), pois foi banido o regime representativo. Já em 1945, com a volta da convocação do povo para as urnas, houve a possibilidade de um retorno do coronelismo<sup>18</sup>, já que o sistema representativo é alimentado pela estrutura agrária do país.

Leal analisa todo o sistema eleitoral do país e destaca alguns pontos importantes da organização administrativa. Um dos fatos abordados foram as observações do Deputado Prado Kelly, na Constituinte de 1890/91, sobre o sistema tributário. O Deputado apontava os defeitos da organização tributária e mostrava a necessidade de serem corrigidos: “ausência de princípio racional que discriminasse as próprias ‘fontes’ de tributação; desproporção entre os encargos estaduais e municipais e os respectivos recursos; dupla ou múltipla incidência fiscal; complexidade do aparelho arrecadador” (LEAL, 1975, p.154). Para ele, a racionalização tributária compreendia, na incidência dos tributos, a arrecadação, a discriminação da competência para tributar e a distribuição da receita entre a União, os Estados e os Municípios (Ibid, p.155).

Carvalho (2003) afirma que, após a Independência, a elite política, formada por burocratas treinados nas tradições do mercantilismo e absolutismo português, toma o poder. O setor burocrático foi lentamente substituído, conforme Carvalho (2003), por profissionais liberais. A parte não burocrática da elite, os proprietários rurais, dividia-se

---

<sup>18</sup> Nas palavras de Leal: “Convocai o povo para as urnas, como sucedeu em 1945, e o ‘coronelismo’ ressurgirá das próprias cinzas” (p. 134) Explica em nota de rodapé nº. 88, p.134 que, “Aires da Mata Machado Filho, depois de afirmar que, durante a ditadura ‘o coronel legítimo, que mantém contato com o povo, que faz parte do povo ... , desapareceu’, observa: ‘Agora, o coronel retorna a sua função tradicional. Como anteriormente, comanda jagunços, se preciso for, ataca ou se defende, como permitem as condições sociais do próprio meio. Nas suas mãos está o progresso da região, através de favores pagos a custa de votos”.

em linhas de interesses provinciais e econômicos. Havia um relacionamento do Estado imperial com a agricultura de exportação de base escravista.

É preciso lembrar que o coronelismo teve maior influência na Primeira República, pois foi somente após a abolição que houve extensão do sufrágio universal para os trabalhadores rurais. Leal (1975) salienta que o fortalecimento do poder público ocorreu devido à existência do coronelismo, conforme segue:

O fortalecimento do poder público não tem sido, pois, acompanhado de correspondente enfraquecimento do 'coronelismo'; tem, ao contrário, contribuído para consolidar o sistema, garantindo aos condutores da máquina oficial do Estado quinhão mais substancial na barganha que o configura. Os próprios instrumentos do poder constituído é que são utilizados, paradoxalmente, para rejuvenecer, segundo linhas partidárias, o poder privado residual dos 'coronéis', que assenta basicamente numa estrutura agrária em fase de notória decadência (Ibid, p.255).

Após essa análise sobre a política adotada para governar o Brasil, é possível compreender como foi montado o sistema de organização administrativa do país. Para Faoro (2001), o estamento político organizado não possuía neutralidade e nem conhecimento especializado, organizava o país conforme seus interesses. Transformou-se em estamento burocrático porque assumiu o lugar da burocracia, criando mecanismos próprios para manter-se no poder.

Bairros (2003) observa que, no Brasil, a burocratização do Estado formou-se de forma contraditória, porque se de um lado havia uma elite mais reformista, de outro havia uma burocracia, porém ambas necessitavam aliar-se aos setores mais atrasados da sociedade, com o objetivo de realizarem suas reformas. Segundo a autora, os desencontros “impediam a constituição de um Estado capaz de produzir transformações políticas e harmonizar setores civil e militar da sociedade” (Ibid, p. 33).

Para Gouvêa (1994), o Estado, formado para proteger a livre expansão dos senhores rurais, resistiu até que suas condições econômicas e sociais permitiram a expansão. Quando ele foi chamado para resolver os conflitos, e, não conseguiu, devido a sua ineficiência, as oligarquias centro-sul uniram-se para fortalecer o Estado a partir de 1930.

O Brasil até a República Velha fora um país, nas palavras de Bresser Pereira (1985), “tipicamente semicolonial” (com domínio da pequena oligarquia de senhores de terra). Para Fausto (2002) a Primeira República ajustou o serviço público aos moldes da política clientelista:

Salvo raras exceções, não existia o concurso público e os quadros especializados se restringiam a uma pequena elite. O Estado Novo procurou

reformular a administração pública, transformando-a em um agente de modernização. Buscou-se criar uma elite democrática, desvinculada da política partidária, que se identificasse com os princípios do regime. Devotada apenas aos interesses nacionais, essa elite deveria introduzir critérios de eficiência, economia e racionalidade (FAUSTO, 2002, p.208).

O desenvolvimento industrial do país começou a partir de 1930. Delimitaram-se as novas classes sociais, entre elas a burguesia industrial e o proletariado urbano. Houve expansão da classe média que continuou ligada ao “funcionalismo público parasitário” (BRESSER PEREIRA, 1985, p.25).

O Estado passou a participar de forma ativa no desenvolvimento nacional após a Revolução de 1930. Com esta medida, o “funcionalismo deixa em grande parte de ser parasitário” (Ibid, p.25). A partir do interesse no crescimento do país, tanto o Estado como a classe média passam a participar mais ativamente das atividades produtivas.

Durante o período em que a pequena oligarquia de senhores de terra dominava o país, o Estado exercia as “funções de manter a ordem, administrar a justiça, defender o país contra o inimigo externo e oferecer emprego à classe média tradicional” (Ibid, p.79). Após os anos de 1930, o Estado brasileiro tornou-se ativo com o compromisso do desenvolvimento, procurou organizar a sua burocracia, diante do esgotamento do modelo patrimonialista existente até então.

A partir de 1930, conforme Fausto (2002), houve uma troca da elite do poder. Devido às circunstâncias do momento, a oligarquia tradicional afastou-se do poder. Assumiram os militares, os técnicos diplomados, os jovens políticos e, mais tarde, os industriais. As oligarquias não desapareceram totalmente, e as relações clientelistas permaneceram ativas.

Segundo Nunes (1997), “as instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de trocas de favores, [...] a burocracia apoiou a operação do clientelismo e suplementou o sistema partidário” (Ibid, p.33). Para Nunes (1997), a única maneira de contrabalançar o clientelismo (que se manteve forte nos períodos democráticos, no autoritarismo e no decorrer da abertura política) foi por meio do universalismo de procedimentos e pelo insulamento burocrático. “O universalismo de procedimentos, baseado nas normas de imperialismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, poderia refrear e desafiar os favores pessoais” (Ibid, p. 33). Já o insulamento burocrático<sup>19</sup> significava, para o autor, uma “estratégia para contornar o

---

<sup>19</sup> Insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações

clientelismo” por meio de “criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica” (Ibid, p.34).

Fausto (2002) salienta que, mesmo nestas condições, houve centralização do poder, maior grau de autonomia, atuação econômica voltada para a industrialização do país, atuação social dirigida para dar algum tipo de proteção aos trabalhadores urbanos. Associado a isso, o Estado contou com o papel central atribuído às Forças Armadas para a criação da indústria de base e a garantia da ordem interna.

Além disso, Fausto (2002) observa que o Estado getulista impulsionou o capitalismo nacional por meio do suporte fornecido, como já evidenciado anteriormente, pelas Forças Armadas e pela aliança estabelecida entre a burguesia industrial e setores da classe trabalhadora urbana.

Foram criados, a partir de 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, as leis de proteção ao trabalhador, enquadramento dos sindicatos pelo Estado, as Juntas de Conciliação e Julgamento, a Companhia Siderúrgica Nacional, PETROBRÁS, a Companhia Vale do Rio Doce, a ELETROBRÁS, diversas companhias de energia elétrica estaduais, etc. Com a Constituição de 1937, tornou-se norma a realização dos concursos para a admissão do funcionalismo público.

Para Fausto (2002), durante o Estado Novo, houve uma aliança entre a burocracia civil e militar com a burguesia industrial, a fim de incentivar a industrialização sem ocasionar grandes abalos sociais.

Segundo Bresser Pereira (1985), o crescimento da classe média e do número de administradores profissionais do nível médio ocorreu devido às técnicas de produção em massa, aumento da produtividade, início da automação e aparecimento de empresas e organizações estatais de caráter burocrático (Ibid, p.88).

Com a criação das organizações burocráticas no Brasil (já tentando seguir o modelo weberiano, de ser composto por sistemas sociais racionais, formais e impessoais, administrados por meio de critérios de eficiência), a expansão da classe média tornou-se, segundo Bresser Pereira (1985), uma necessidade fundamental. As

---

cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p.34). Não é um processo técnico e apolítico: agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso (Ibid, p. 35).



organizações burocráticas transformaram-se em um fenômeno dominante devido ao seu modelo eficiente de ordenação e administração dos grandes sistemas de produção.

Elas necessitaram de administradores profissionais, de pessoas que pudessem desempenhar as funções de coordenação. Dessa forma, ocorreu a expansão da classe média e dos cursos superiores oferecidos para a formação do novo perfil de profissional.

Assim, a Constituição brasileira de 1934 é a primeira a ter um título específico para o funcionalismo público. No Título VII, “Dos Funcionários Públicos”, Art. 168 a 173, é descrito que os cargos públicos são acessíveis para todos os brasileiros; os funcionários são nomeados a partir de concurso público; a destituição do funcionário após dez anos será somente em virtude de processo administrativo ou sentença judiciária; o Art. 170 cita que o Poder legislativo votará o Estatuto dos funcionários. Nos outros artigos, destacam-se: que os funcionários serão responsabilizados por prejuízos decorrentes de negligência, é proibida a acumulação de cargos por parte do funcionário; além disso, o mesmo será reintegrado ao seu cargo, se for invalidado o ato por meio de sentença.

Em 1936, especificamente, com a Lei nº. 284, Bresser Pereira (1985) afirma que “os administradores profissionais e os técnicos, na medida em que assumem o poder dentro das organizações burocráticas, transformam-se em uma tecnocracia” (Ibid, p.92). A tecnocracia ocorre quando, no setor público, os administradores e técnicos “assumem parte considerável do poder decisório” (Ibid, p.92); fato relevante, pois a tecnocracia, no setor público, precedeu a do setor privado. O desenvolvimento social brasileiro, desde 1930, marcou não só a formação das organizações burocráticas públicas e privadas, como também o aparecimento de um grupo tecnocrático dentro da nova classe média.

O país, em meados de 1940, altera seu quadro populacional: a zona urbana começa a crescer e apresenta maior concentração da população. O aumento dessa população deveu-se pela concentração do comércio e da indústria e é, no centro urbano, que ocorre a centralização dos serviços burocráticos, funcionando como fator direto de aumento da população (LEAL, 1975).

No setor público, a tecnocracia obteve desenvolvimento significativo. Formaram-se, no Banco do Brasil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getúlio Vargas e nas Universidades, grupos técnicos, principalmente economistas, que, segundo Bresser Pereira (1985), seu poder crescia à medida que o Governo perdia suas características de Estado Liberal e, assumia as “funções de planejar e promover o

desenvolvimento econômico, redistribuir a renda e garantir um mínimo de justiça social, de educar e promover o desenvolvimento da ciência, de proteger os menores, as mulheres e os velhos” (Ibid, p.93). Nestas organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal, surge o imenso poder dos tecnocratas, que, depois de 1964, passam a partilhar do controle global da sociedade por meio dos militares.

A burocracia pública do Brasil é responsável pela administração do aparelho do Estado e, em muitos momentos, um ator importante na definição de suas políticas. Bresser Pereira (2008) afirma que ela também é um grupo de interesses como qualquer outro que pressiona o Estado. A burocracia pública é apenas um dos setores sociais que busca influenciar o Estado. Por outro lado, o autor salienta que o Estado é muito mais do que um simples aparelho ou organização; é um sistema constitucional-legal, é a ordem jurídica e a organização que a garante. E, nessa qualidade, o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação.

Bresser Pereira (2008) mostra que a burocracia pública, enquanto parte constitutiva do Estado, identifica-se com a organização do Estado, por isto, vai ‘vestir a camisa’ do Estado ao mesmo tempo em que responde às pressões das demais classes sociais. Após 1930, ela alcança a condição de classe dirigente, principalmente entre 1964 e 1984. A partir de então, perde seu poder juntamente com a burguesia industrial com a qual se aliou desde os anos 1930.

Em uma análise histórica, assim como Bresser Pereira (2008) também evidencia, as organizações, que foram criadas para organizar o Estado moderno brasileiro, desde 1930, foram as seguintes, conforme segue:

Em 1930, é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1931, o Conselho Nacional do Café e o Instituto do Cacau da Bahia; em 1933, o Instituto do Açúcar e do Alcool; em 1934, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Instituto Nacional de Estatística, e o Instituto de Biologia Animal; em 1937, o Conselho Brasileiro de Geografia, o Conselho Técnico de Economia e Finanças; em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Nacional do Mate, o Instituto de Geografia e Estatística; em 1940, a Comissão de Defesa da Economia Nacional, o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores; em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional, o Instituto Nacional do Pinho; em 1942, a Missão Cooke, o Serviço Nacional de Aprendizagem Indústria (SENAI); em 1943, a Coordenação da Mobilização Econômica, a Companhia Nacional de Alcalis, a Fundação Brasil Central, e o Serviço Nacional da Indústria (SESI); em 1944, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 48-49).

Destas organizações, Nunes (1997) observa que as burocracias, consideradas insuladas, eram o Serviço Nacional de Informações (SNI) e o DASP que serviu de exemplo também para o universalismo. O SNI, como burocracia insulada, era uma agência de informações, ligada à Presidência da República que não tinha controle ou *checks and balances* sobre as suas atividades em qualquer nível do Governo. Além destas, o autor cita o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE- criado em 1952, por proposta do Ministro da Fazenda Horácio Lafer. O BNDE também foi um exemplo de agência insulada. No governo de Kubitschek, o banco teve um papel central no plano de desenvolvimento do país), a Petrobrás, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). Para Nunes, a maioria das organizações era “encarregada da produção econômica e da formulação de política econômica” (Ibid, p.35).

Nunes (1997) observa que a incorporação do Trabalho na época de Getúlio (1930 a 1945) ocorreu nos moldes corporativos<sup>20</sup>, garantidas pelas provisões legais do Ministério do Trabalho, pela Justiça do Trabalho e pelos institutos de previdência social e pela Consolidação das leis do Trabalho (CLT), (Ibid, p. 50). Esta estrutura corporativa contribuiu, segundo o autor, com a “centralização e estatização dos instrumentos para o clientelismo (Ibid, p.52).

Para Fausto (2002), o DASP, criado em 1938, foi a instituição responsável pela reforma da administração pública. O órgão era ligado à Presidência da República. Quanto à carreira, o autor observa que houve certo esforço para estabelecê-la. O recrutamento pessoal passou a ser escolhido por mérito. Este fato abriu, segundo o autor, “oportunidades para a classe média” (Ibid, p.208). Mas a formação de um grande estrato burocrático era limitada pela legislação e pela realidade porque estava “submetido a regras formais de ingresso e promoção, de acordo com o mérito”. Porém, “na cúpula do aparelho burocrático, a maioria das indicações continuou a ser feita de acordo com as preferências do Presidente da República [...] e a escolha não era feita necessariamente entre os elementos da carreira do serviço público” (Ibid, p.208-209).

Na década de 50, o insulamento burocrático emergiu, a fim de incentivar o desenvolvimento industrial. No aparelho de Estado, os tecnoburocratas travaram lutas com fortes orientações políticas e nenhuma filiação partidária (NUNES, 1997, p.96).

---

<sup>20</sup> Corporativismo, para Nunes (1997) significa a busca da racionalidade e de organização no mundo do trabalho, mas somente para aqueles que assinam o contrato de trabalho. Possui leis que se preocupam com a incorporação e controle, determina os limites de participação. É visto como um sistema de intermediação de interesses e como um sistema de formulação de políticas. É uma estratégia que visa à eficiência econômica com baixos níveis de conflito. (Ibid, p. 33-37).

Segundo o autor, os funcionários públicos que incentivaram o desenvolvimento do país enfrentaram um sistema partidário clientelista e uma burocracia que “aparentemente tinha resistido com sucesso aos esforços universalistas de reforma” (Ibid, p.97). Nunes (1997) observa que a burocracia insulada produziu incentivos para a importação de capitais e traçou medidas fiscais, a fim de impulsionar os investimentos no país.

A exemplo do DASP, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), embrião do Banco Central (criado em 1964), foi uma agência insulada. Sua autonomia e poder aumentavam e diminuam porque dependiam de apoio do Presidente da República. A SUMOC tornou-se especializada e independente do Banco do Brasil e com reconhecimento de “ilha de racionalidade” pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1964, foi transformada em Banco Central pelo Governo Militar, passando a ter mais poder.

A Secretaria da Receita Federal (SRF), órgão no qual atuam os Auditores-Fiscais (objeto empírico do presente estudo), foi criada pelo Decreto 63.659, de 20 de novembro de 1968, substituindo a Diretoria-Geral da Fazenda Nacional, criada por Getúlio Vargas, em 1934. A SRF passa a ser denominada, a partir de 2007, Secretaria da Receita Federal do Brasil<sup>21</sup> (RFB) porque uniu a SRF com a Previdência Social. A RFB é um órgão específico e singular, subordinado ao Ministério da Fazenda (responsável pela formulação e execução da política econômica do país, é considerado como uma das agências mais insuladas do país). Tem como responsabilidade a administração dos tributos federais e o controle aduaneiro, além de atuar no combate à sonegação, contrabando, descaminho, pirataria e tráfico de drogas e animais. A cúpula hierárquica da Instituição, assim como no DASP de 1938, é montada pelo Governo federal, mas, a grande diferença entre os dois órgãos, está no fato de que os escolhidos devem ser funcionários da própria instituição.

Além da RFB, o Ministério da Fazenda (MF) controla mais seis secretarias e duas subsecretarias. As mais relevantes são a RFB tendo como função a arrecadação de impostos, a do Tesouro Nacional, que controla as verbas orçamentárias, e a de Política

---

<sup>21</sup> SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Secretaria\\_da\\_Receita\\_Federal\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Secretaria_da_Receita_Federal_do_Brasil)> Acesso em 23 jun. 2009.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>> Acesso em 23 jun. 2009.

Econômica, que assessora o Ministro, elaborando orientações gerais para a política econômica do governo.

O histórico da administração pública e a escolha da maioria dos funcionários ocorreu, como salientado até o momento, por meio de indicações clientelistas. O país obteve mudanças mais rígidas, a fim de evitar tais procedimentos, a partir do período pós-ditadura militar. A administração pública passa, portanto, por uma nova reformulação, a partir da Constituição de 1988, sendo normatizada a exigência de concurso público para o exercício da função pública. Conforme o Cap. VII, da Administração Pública, Art. 37 (BRASIL, 1988), é evidenciado que, além do concurso público, é necessário obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dessa forma, o critério do mérito estipulado pelo concurso público impede que os funcionários sejam admitidos por outras formas que não as previstas em lei.

A reformulação do quadro de funcionários, a partir deste momento, passa a ser pelo mérito e não mais por relações clientelistas. Porém, no alto escalão da hierarquia dos Ministérios, a escolha dos dirigentes, conforme Loureiro e Abrucio (1999), continua ocorrendo “conforme critérios partidários e/ou federativos” (p.12). Os autores analisaram o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e observaram que “nenhum secretário originou-se das carreiras internas do Ministério, mostrando que, mesmo em uma estrutura predominantemente técnica como a Fazenda, há um descolamento entre carreira e cargo no alto escalão” (Ibid, p. 12). Para os autores, os cargos do topo da organização estatal resultam dos vínculos de afinidade e confiança política, fato evidenciado em todos os Governos do período pós Constituição de 1988 até os nossos dias.

A RBF e a Secretaria Federal de Controle são constituídas por funcionários que constituem as carreiras típicas de Estado, mas, segundo Loureiro e Abrucio (1999), “esse monopólio não atinge os níveis mais elevados” (Ibid, p.13) evidenciando, assim, uma estrutura interna de poder no MF. Os autores salientam que o caráter de neutralidade da burocracia, percebido por Weber (1974, 2004), não a deixa imune quanto à existência de uma luta interna de poder. Formam-se as zonas de incerteza (Crozier, 1981) que combinam padrões informais de distribuição de racionalidade e poder com a estrutura formal da organização, por este motivo é que as escolhas dos dirigentes ocorrem por meio de afinidades políticas junto ao governo.

### 3.2 Histórico da Administração Tributária Brasileira

Essa seção visa descrever como a Secretaria da Receita Federal (SRF) estruturou-se no país. Esse Órgão existe, desde a época do Brasil colônia, embora sua denominação, até 20 de novembro de 1968, fosse Administração Tributária Brasileira.

A arrecadação de tributos inicia-se desde o Brasil colônia. Segundo Godoy (2010), em 1534, foram criadas as primeiras repartições tributárias no Brasil: provedorias da Fazenda Real. Em 1549, foi criado o Governo-Geral que supervisionava, em nome do Rei de Portugal, os setores da administração geral, militar e fazendária.

Para Godoy (2010), as Provedorias da Fazenda Real foram extintas em 1770 pela Coroa Portuguesa que passou a centralizar a administração tributária do seu império por meio do Erário Régio (criado pelo Marques de Pombal, era a Instituição da Administração Fiscal Portuguesa que controlava a cobrança de impostos e combate ao contrabando).

Em 1789, devido ao descontentamento das disposições tributárias, a Inconfidência Mineira tentou conquistar a independência. Giacomoni (1989) salienta que, com a suspensão da derrama (cobrança de impostos atrasados), o movimento acabou porque as autoridades “comprovaram” que ele consistia apenas em disposição para fugir do fisco português, não tendo a devida consciência política de independência da Colônia.

As finanças do Brasil foram organizadas com a chegada da família real em 1808. Com a abertura dos portos, houve a necessidade de maior disciplinamento na cobrança de tributos aduaneiros. Criou-se então o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade. Segundo Fausto (2002) para essa organização ocorrer, “todo um aparelho burocrático” deslocou-se de Lisboa para a colônia.

Após a Independência, foram estabelecidos os sistemas tributários devido à extensão territorial do país. Em 1824, Godoy (2010) evidencia a criação do “Ministério da Fazenda e do Tribunal do Tesouro Público (transformado, em 1831, no Tribunal do Tesouro Nacional)”. O Estado permaneceu com seu modelo de sistema centralizador, herdado da época colonial, e as suas províncias continuaram sendo administradas por presidentes nomeados e destituídos pelo Imperador.

Conforme Godoy (2010), a nova estrutura tributária surgiu depois de 1834. O Ato Adicional de 1834, que estabeleceu um conjunto de mudanças que afetaram

diretamente as diretrizes da Constituição de 1824, criou o primeiro sistema de repartição de rendas entre as províncias. Os representantes políticos locais controlariam a arrecadação de impostos e os gastos do poder local. Os integrantes dessa assembleia possuíam a autonomia para nomearem os funcionários do governo (esse fato transformou-se em barganha política, ou seja, no “coronelismo”).

Em 1850, no Tribunal do Tesouro Nacional, surgiu a Diretoria Geral das Rendas Públicas, que foi o órgão especializado na administração tributária (alterada para Diretoria das Rendas Públicas em 1892 e Diretoria da Receita Pública em 1909).

O processo de industrialização do Brasil, iniciado em 1930, teve o eixo da economia se deslocando do setor primário para o secundário. Dessa forma, o sistema tributário também se alterou. De 1930 até 1934, o Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, criou uma estrutura departamental por tributos, com cada órgão administrando os impostos de sua competência e exercendo as atividades de tributação, fiscalização, arrecadação e apoio administrativo.

Em 1934, a administração tributária, segundo Godoy (2010), passa a ser exercida pela Direção Geral da Fazenda Nacional. Era composta pelos Departamentos de Rendas Internas, Rendas Aduaneiras e Imposto de Renda. A estrutura de funcionamento era “plurifuncional”, cada um administrando os tributos de sua competência e exercendo as atividades de tributação, fiscalização, arrecadação e apoio administrativo.

Segundo Pompermaier (2011), o Sistema Tributário do Brasil possui “normas gerais tributárias para as três esferas de governo, sendo que estas são aplicadas uniformemente em todo o país, de acordo com o que dispõe o Código Tributário Nacional” (p.1). As Administrações Tributárias têm por objetivo principal fazer com que o “contribuinte cumpra os preceitos da legislação tributária e suas consequentes obrigações”. Conforme salienta Pompermaier (2011), as atividades destas administrações devem ser realizadas em um ambiente tecnicamente preparado.

No final dos anos de 1960, é criada a Secretaria da Receita Federal, por meio de Decreto 63.659, de 20 de novembro de 1968, substituindo a Diretoria-Geral da Fazenda Nacional, criada por Getúlio Vargas, em 1934. A criação da SRF representou um “significativo avanço na facilitação do cumprimento das obrigações tributárias, contribuindo para o aumento da arrecadação” (GODOY, 2010). Houve uma expressiva elevação da carga tributária nacional, que se situava entre 16% e 18% do Produto

Interno Bruto (PIB), no início da década, e atingiu níveis superiores a 24% do PIB, após 1968.

A SRF é um órgão específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda, exercendo funções essenciais para que o Estado possa cumprir seus objetivos. É responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do País. Auxilia, também, o Poder Executivo Federal, na formulação da política tributária brasileira, além de trabalhar para prevenir e combater a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional.

Em 2007, por meio de lei federal (BRASIL, 2007, Lei nº. 11.457), ocorreu a fusão entre a Secretaria da Receita Federal (SRF) e a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), sendo criada a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

O comando da RFB está nas mãos daquele que ocupa o cargo de Secretário da RFB. Este é “escolhido entre os cidadãos brasileiros de reputação ilibada e com amplo conhecimento e experiência na área tributária” (BRASIL, 2007, Lei 11.457, art. 7º). O cargo é de natureza especial e de livre nomeação pelo Presidente da República. Os demais cargos de direção da instituição serão ocupados por Auditor-Fiscal da RFB ou por quem tenha obtido aposentadoria nesse cargo. A escolha do Auditor que desempenhará a função de dirigente (ex.: cargos de Delegado, Inspetor-Chefe de Alfândegas e de Inspetorias Classe Especial) poderá ser por meio de procedimento específico de seleção, conforme dispuser ato do Secretário da RFB.

O quadro de funcionários na Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil (ARFB) é formado por meio de concurso público. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) dispõe de cargos privativos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB). O foco do estudo recaiu sobre os Auditores-Fiscais (AFRFB) da Secretaria da Receita Federal do Brasil<sup>22</sup>.

A Secretaria da Receita Federal foi criada com o objetivo de modernizar a máquina arrecadadora e fiscalizadora. Além disso, segundo Godoy (2010), procura

---

<sup>22</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/ConhecaRFB.htm>> Acesso em 08 jan. 2010



promover uma maior integração entre Fisco e os Contribuintes, a fim de facilitar o “cumprimento espontâneo das obrigações tributárias<sup>23</sup> e a solução dos eventuais problemas, bem como o acesso às informações pessoais privativas de interesse de cada cidadão”<sup>24</sup>.

Segundo Pompermaier (2011), a competência para executar as ações realizadas pela Administração Tributária é dos Auditores Tributários, os quais têm prerrogativas especiais. A competência de avaliar o desempenho das Administrações Tributárias<sup>25</sup> cabe ao Senado Federal.

### 3.3 Visualização da estrutura da Receita Federal do Brasil nos anos de 2010.

A fim de possibilitar uma melhor compreensão ao leitor sobre a instituição da RFB, examina-se, a seguir, o mapa estratégico da RFB, o organograma e um desenho (arquitetado especialmente para este estudo) referente ao sistema hierárquico da RFB. Procurou-se juntar, a partir deste momento, a análise de alguns dados coletados no decorrer da pesquisa empírica com os dados disponíveis no *site* da instituição.

<sup>23</sup> O tributo ou contribuição fiscal é “a contraprestação pecuniária, compulsória por força de lei, de serviços públicos” (VOLKWEISS, 1998, p.17) Ele é a remuneração dos serviços prestados pelo Estado à sociedade. É por meio da tributação que o Estado consegue adquirir recursos para serem gastos com saúde, educação, segurança, transporte, etc.

<sup>24</sup> GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Histórico da Receita Federal**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/srf/historico.htm>. Acesso em 23 ago.2010.

<sup>25</sup> (BRASIL, 1988) Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). Por fim, esse mesmo comando Constitucional inseriu os Auditores Fiscais das três esferas de governo - Federal, Estadual e Municipal - como carreira típica de estado e essencial ao seu funcionamento, conforme se observa do dispositivo abaixo transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

(...) XXII - 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani. Patrimônio é protegido por contribuinte, estado e fisco. Consultor Jurídico/BR, **r- Sistema Tributário**, 03 de fevereiro de 2011.

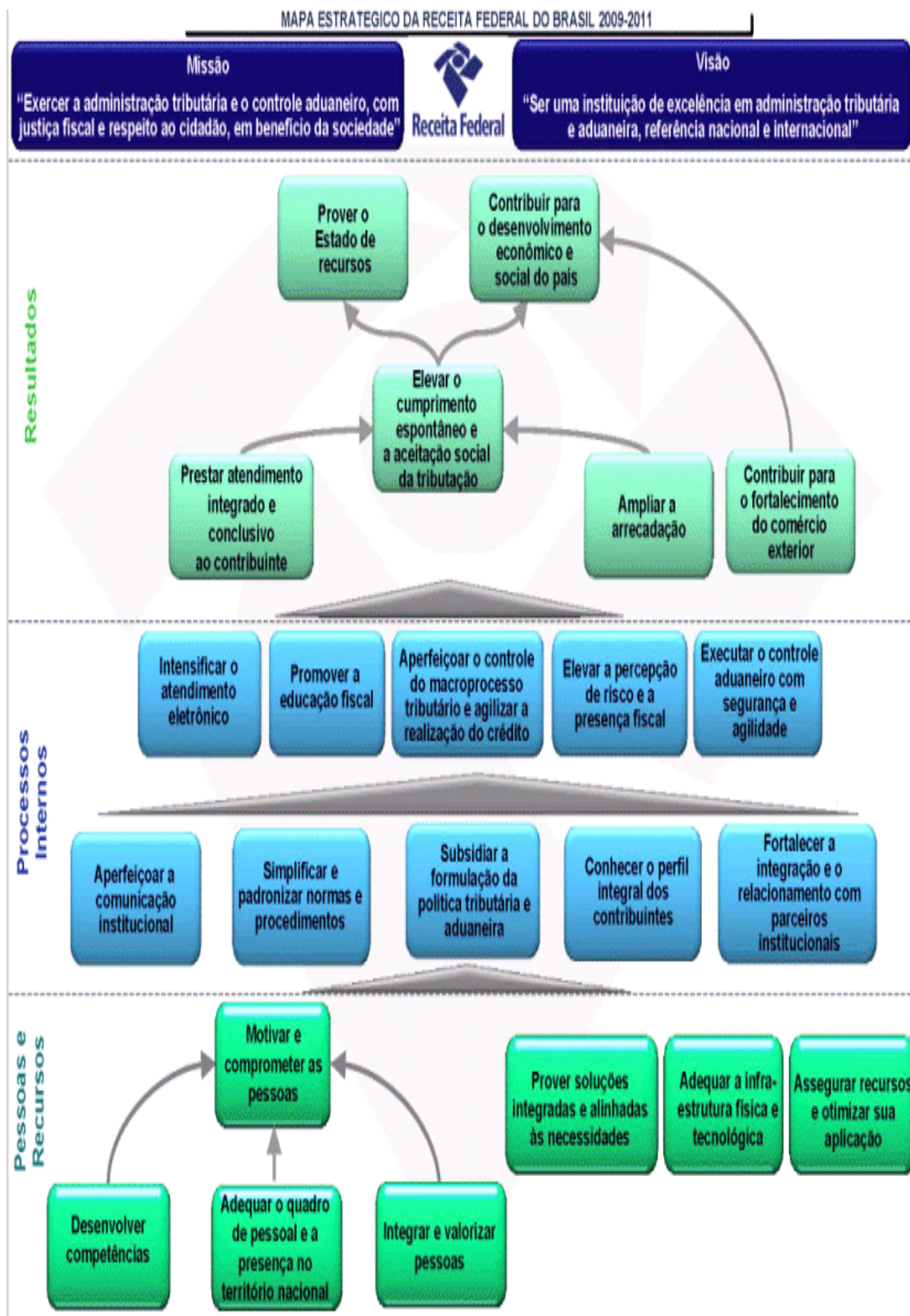


Figura 1: RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/SRF/PlanejAdminTribAduaneira/Default.htm>> Acesso em 27 jan 2011.

Para Wilson (1989), uma agência pública, para ter um bom resultado, ou seja, ser eficiente na prestação de serviços, necessita de uma missão clara. Conforme pode ser observado na figura 1, esse é o caso da RFB, uma secretaria pública que possui missão de “exercer a administração tributária e o controle aduaneiro, com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade”. Esta definição consta no mapa estratégico da instituição, disponível na sua página da internet. Portanto, trata-se a RFB de uma instituição que apresenta missão e tarefa crítica bem determinadas, conforme proposto por Wilson.

Segundo a maioria dos entrevistados, no entanto, a missão da RFB é diferente daquela descrita no seu mapa estratégico. Todas as tarefas estão voltadas para o cumprimento de recordes de arrecadação e não à justiça fiscal. Conforme um dos entrevistados: “A missão da RFB está voltada para a arrecadação, ou seja, arrecadar mais e mais, com isso abandona-se algumas coisas que deveriam nortear bem mais a administração tributária, deixam-se de lado a justiça fiscal para se alcançar os recordes de arrecadação” (Entrevistado 7, 10/05/10). Outro entrevistado também observa que a Receita está direcionada para “manter os níveis de arrecadação sem interessar quem paga”, [...] os objetivos da Receita, segundo este entrevistado, “não estão voltados para a justiça fiscal e capacidade contributiva, mas atingir as metas de arrecadação” (Entrevistado 15, 21/05/10). Segundo Maria e Luchiezi Jr. (2010), o crescimento da arrecadação no período de 2002 a 2009 foi de “188, 67%, em termos nominais, e de 84,57%, em termos reais” (Ibid, p.91).

Dessa forma, nota-se insatisfação por parte de funcionários da RFB, diante da contradição entre o que é “pregado” na missão e o que é realmente realizado. Sendo a RFB uma secretaria subordinada ao MF, tem metas definidas pela linha política que estipula o quanto deverá ser arrecadado. Além disso, a RFB obedece estritamente o que a lei federal estipula sobre arrecadação. Não atinge, portanto, a parte da missão que se refere à justiça fiscal. Segundo Farias (2006), é possível perceber que, no Brasil, de 1995 em diante, verificaram-se “não só alterações na legislação rompendo diversos princípios constitucionais, entre outros, da isonomia, progressividade e capacidade contributiva, como uma máquina fiscal desmontada que impede o exercício imparcial da aplicação da Lei” (Ibid, p. 114). A carga tributária brasileira, conforme Maria e Luchiezi Jr. (2010), “reflete uma realidade tributária socialmente injusta e centralizada”

(p.123). Onera mais “os cidadãos mais pobres do que os de maior poder aquisitivo” porque o “peso maior dos tributos brasileiros recai sobre o consumo e a carga tributária é tão maior quanto pior é a distribuição de renda” (Ibid, p.123).

Assim, pode-se considerar que, na RFB, existe uma missão que, na prática, não é “compartilhada e aprovada por todos” (Wilson, 1989), gerando descontentamento por parte daqueles que executam a tarefa crítica e que acreditam no cumprimento de todos os aspectos descritos na missão. Os Auditores-Fiscais que levam em consideração a justiça fiscal promovem debates, a fim de tentar pressionar o governo (e seus dirigentes), para que ela seja realmente efetivada.

Para Wilson (1989), o conceito de missão permite coesão entre chefes e operadores, diminuindo a probabilidade de distorção na informação, porque emissor e receptor da mensagem compartilham um entendimento comum. No presente grupo de estudo não há coesão, já que, na prática, os dirigentes exigem o cumprimento de metas para atingir os recordes, desconhecendo a contradição com a missão. Embora não haja coesão quanto à missão, as tarefas acabam sendo bem definidas, já que o objetivo dos dirigentes e, principalmente, da lei que define a arrecadação de impostos é cumprido. Portanto, a instituição é eficiente, pois atinge as metas obedecendo aos parâmetros definidos pela lei. Neste estudo, os dirigentes comportam-se de acordo com as expectativas das demandas da situação de fato (que ocorre quando o Governo sugere aumentar os níveis de arrecadação), e não conforme a missão organizacional.

Essa discussão sobre o que é definido pela missão e o que a lei estipula para a RFB, mereceria maior atenção em um estudo futuro, pois esta pesquisa apenas remete-se à compreensão das relações de poder entre os dirigentes da RFB e os Auditores-Fiscais.

## Organograma da Receita Federal do Brasil:

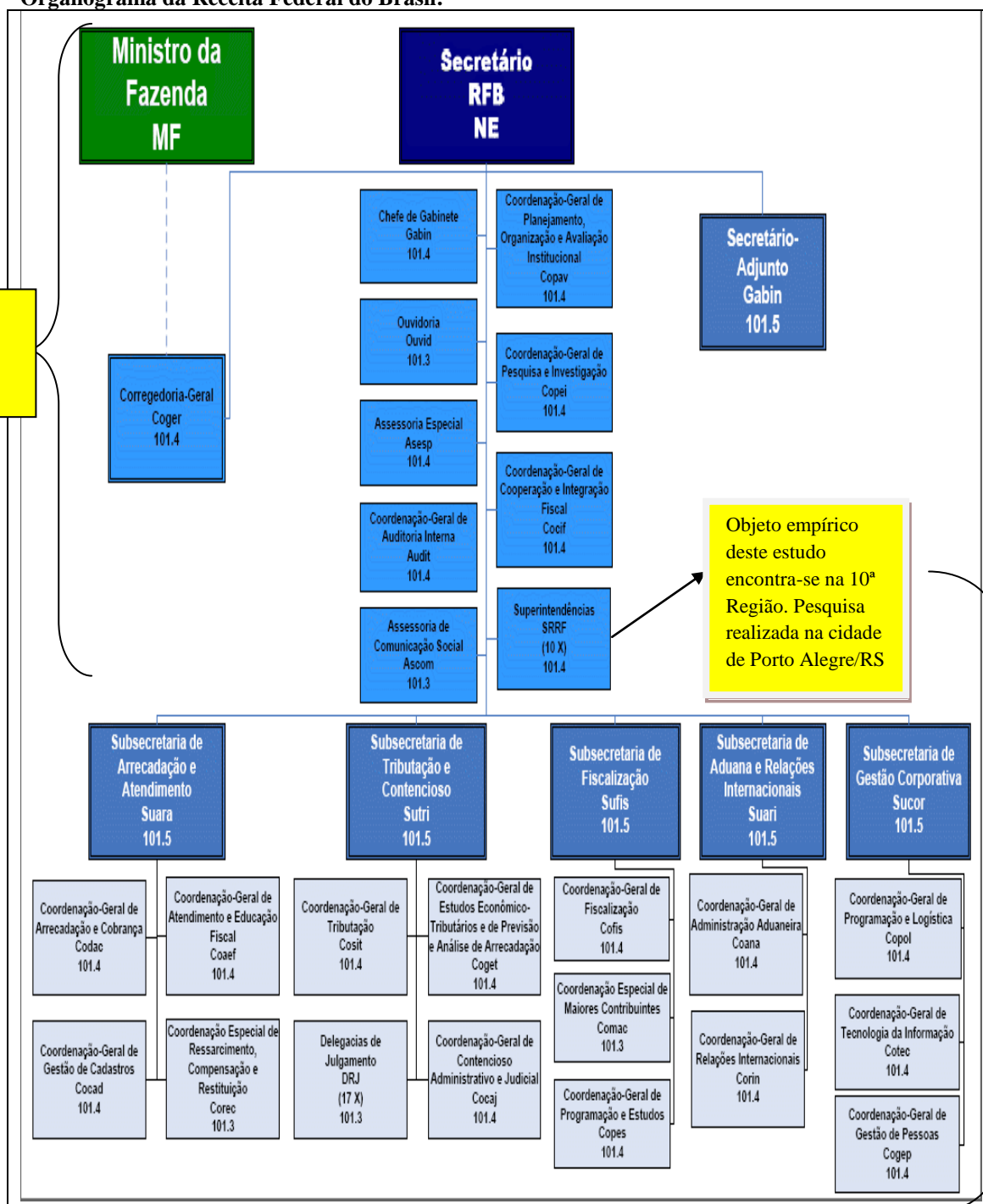


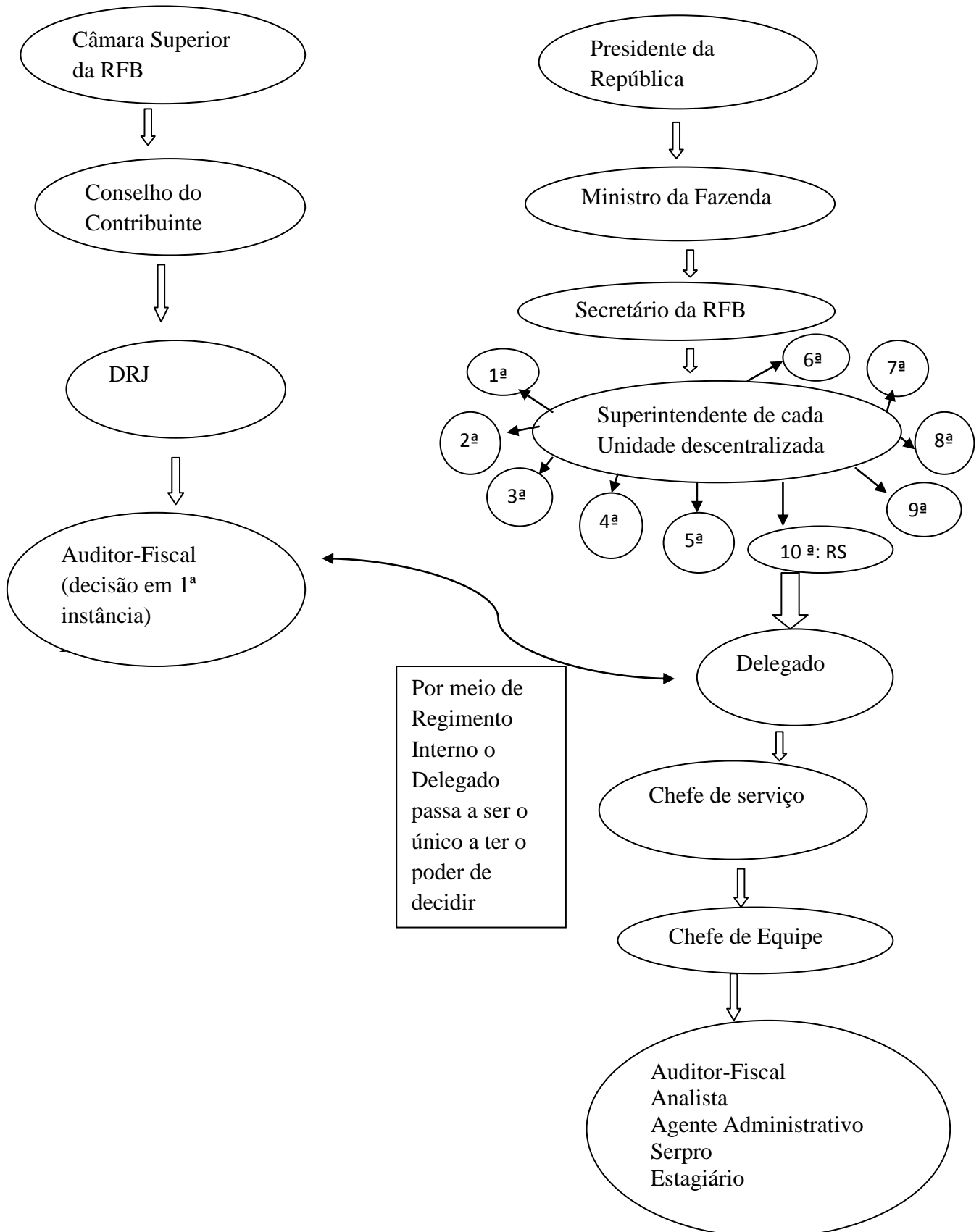
Figura 2: RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/Estrutura/organograma.htm>> Acesso em 27 jan 2011.

Desenho do sistema hierárquico na RFB:

Subordinação técnica  
Conforme Decreto nº 70.235,  
de 6 de março de 1972

Subordinação administrativa  
Conforme RI da RFB



Analisando a RFB, foi possível perceber que ela é organizada de forma semelhante ao modelo weberiano, sobre o que ocorre dentro de instituições administradas racionalmente, com funções combinadas e especializadas (WEBER, 1974).

Na burocracia da RFB, constatou-se a existência dos seguintes princípios da burocracia, definidos por Weber (1974, p.229):

- I) “Princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis ou normas administrativas”.

As atribuições do cargo de Auditor-Fiscal estão fixadas em Lei Federal (BRASIL, 2002, Lei 10.593, art. 6º, alterada por, BRASIL, 2007, Lei 11.457, art. 9º).

- II) “Princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação no qual há uma supervisão dos postos inferiores para superiores”.

Existem dois tipos de hierarquia na RFB: a técnica e a administrativa; a administrativa tem seu posto mais alto no Presidente da República e continua com o Ministro da Fazenda, Secretário, Superintendentes e Delegados da RFB; a técnica tem seu ponto mais alto no Conselho de Contribuintes, passando pelas Delegacias de Julgamento e chegando ao Auditor que decide individualmente o caso concreto. A hierarquia administrativa representa o Governo; a técnica representa o Estado. Os integrantes da hierarquia administrativa não deveriam ter ingerência sobre a técnica, de forma a assegurar a separação entre Governo e Estado, proposta por Weber; a confusão sobre a titularidade da decisão técnica de primeiro grau na RFB, trata-se de uma disfunção da teoria de burocracia prevista por Weber.

- III) “A administração de um cargo se baseia em documentos escritos. O quadro de funcionários que ocupa um cargo público, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes constitui uma repartição”.

A administração da organização da RFB possui como documentos escritos suas Leis e Regimentos Internos e constitui-se como repartição.

- IV) “Administração burocrática pressupõe treinamento especializado e completo”.

Este princípio é obrigatório, para quem está no início de carreira e para os demais funcionários, a fim de manter todo o grupo com conhecimento atualizado. A

política de treinamento na RFB representa uma das grandes falhas da burocracia da RFB: os novos sistemas são inseridos no dia a dia sem treinamentos e, muitas vezes, sem qualquer suporte de sistemas tipo “ajuda”. Segundo relatos, a política corrente de treinamento da RFB, hoje, é a da “tentativa e erro”, com os riscos do erro atribuídos aos funcionários.

- V) “Quando o cargo está desenvolvido, a atividade oficial exige plena capacidade de trabalho do funcionário a despeito do fato de ser delimitado o tempo de permanência na repartição que lhe é exigido”.

O tempo de permanência na Instituição é de 8h diárias, durante os cinco dias da semana, exceto para aqueles que trabalham com fiscalização nos Aeroportos, Aduana e fiscalização externa, estes possuem horários diferenciados. Todos os entrevistados trabalham 8h diárias, em local fixo, de segundas às sextas-feiras. O Auditor precisa ter dedicação exclusiva à sua função, apenas admitindo-se a acumulação com um cargo de professor.

- VI) “O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, exaustivas e que podem ser aprendidas” (WEBER, 1974, p.229).

O desempenho do cargo segue as regras previstas na legislação que não é nada estável; e sua apreensão, como colocado no item anterior, carece de uma política de treinamento, ficando o ônus da “atualização” a cargo de cada funcionário, individualmente.

Quanto às características de um modelo burocrático: Uma organização burocrática possui como características básicas, segundo Weber (1974): conhecimento, precisão, racionalidade (adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos) e a obediência a uma hierarquia. A percepção dos Auditores-Fiscais a estas características na RFB e a maneira como elas se manifestam é relatada da seguinte forma: primeiramente, 11 dos 26 Auditores-Fiscais entrevistados observam que a organização herdou uma hierarquização “retorcida pelo dispositivo de conveniência do poder de cada círculo da hierarquização” (Entrevistado 17, 24/05/10). A hierarquia não serve, nesse sentido, aos princípios de racionalidade. Os ideais de conhecimento, precisão e racionalidade são ostentados apenas de maneira figurada, persistindo a hierarquização e o escalonamento de poder. Por outro lado, é observado que, na RFB, o conhecimento é notório devido ao



banco de dados disponível, há conhecimento técnico sendo considerado o maior do país. Este conhecimento exigido na realização da tarefa é a base de todo o funcionamento da instituição. Dessa forma, há necessidade de aprimoramento por parte do Auditor-Fiscal. Há opiniões de que a racionalidade existe, embora tenha uma baixa utilização dos meios, porque os fins perseguidos não são os que deveriam ser:

[...] a Receita é direcionada para manter os níveis de arrecadação sem interessar quem paga. Os objetivos da Receita não são justiça fiscal e capacidade contributiva, mas sim arrecadar imposto para atingir as metas estipuladas pela hierarquia (Entrevistado 15, 21/05/10).

Em alguns aspectos percebe-se que existe uma organização bastante verticalizada, agora eu não acho que a organização burocrática, mesmo que tenha esse viés de buscar o máximo de eficiência como seu objetivo, não acho que esse seja o objetivo final da burocracia, a burocracia é constituída para garantir a impessoalidade, a transparência, garantir a execução daquilo que é dever do Estado, independentemente de pressões e aí não interessa se vai ser mais ou menos eficiente. (entrevistado 23, 15/06/10)

Dos 26 Auditores-Fiscais entrevistados, vinte evidenciaram que a hierarquia é bem definida na RFB. Segundo um Auditor-Fiscal, a RFB busca a racionalidade. Salienta que acompanhou todos os avanços, que ainda existe dificuldade de recursos humanos, de logística, mas que a RFB está bem melhor do que no passado:

Para buscar a eficiência, a Receita empenha-se muito, por isso dizemos que é uma obra continuada, todos os dias aprimora-se mais o conhecimento para dar ao contribuinte e à sociedade o retorno do nosso trabalho e o acesso rápido e fácil para o contribuinte. Acredito que todos os momentos foram importantes, a Receita hoje está mais aprimorada, houve evolução e um comprometimento dos servidores, além de uma administração avançada (Entrevistado 24, 05/07/10).

### 3.4 Histórico do cargo de Auditor-Fiscal

O cargo de Auditor-Fiscal<sup>26</sup> é resultado, ao longo do tempo, da incorporação de diversos cargos e carreiras. É considerado como uma carreira típica de Estado<sup>27</sup>. Os departamentos extintos, quando da criação da Secretaria da Receita Federal, possuíam quadro técnico específico: Agentes Fiscais do Imposto de Renda (anteriormente, Fiscais do Imposto de Renda), Agentes Fiscais de Rendas Internas (anteriormente, Agentes

<sup>26</sup> SINDIFISCO. **História**. Disponíveis em: < <http://www.sindifisconacional-poa.org.br/historia.php> >  
Acesso em: 09 jan. 2011.

<sup>27</sup> Segundo Pompermaier (2011), em uma carreira típica de Estado os seus integrantes submetem-se a concurso público. Possuem alto grau de responsabilidade para com o Estado, por isso, exige-se um alto grau de intelectualidade e que eles estejam devidamente preparados tecnicamente para assumir tal encargo, o que pressupõe graduação em nível superior.

Fiscais do Imposto de Consumo), Agentes Fiscais do Imposto Aduaneiro e, no Departamento de Arrecadação, os exatores e auxiliares de exatoria.

Por meio de Decreto-lei nº 1.024, de 21/10/1969, as carreiras dos Agentes Fiscais do Imposto de Renda, Rendas Aduaneiras e Rendas Internas foram transformadas em uma única, denominada Agente Fiscal dos Tributos Federais. Com a implantação da Secretaria da Receita Federal, foi criada a carreira de Técnico de Tributação (TT), cujos ocupantes, admitidos por meio de concurso de nível superior, já ingressavam em padrões equivalentes aos de final de carreira dos Agentes Fiscais. Em 1973, os Agentes Fiscais de Tributos Federais e os Técnicos de Tributação foram transformados em Fiscais de Tributos Federais (FTF).

Em 1975, com o Decreto nº 76.346, os cargos de exatores e auxiliares de exatoria foram transpostos e transformados para a Categoria Funcional de Controlador da Arrecadação Federal cujos ocupantes se habilitaram no processo seletivo de que trata o decreto de estruturação deste Grupo. Em 1985, o novo Decreto-Lei 2.225, criou a carreira de Auditoria do Tesouro Nacional, composta de duas categorias funcionais: uma de nível superior, a dos Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional (AFTN), englobando os Fiscais de Tributos Federais e Controladores da Arrecadação Federal, e outra de nível médio, representada pelos Técnicos do Tesouro Nacional (TTN).

Segundo a Lei federal (BRASIL, 2002, Lei nº 10.593), foi alterada a denominação do cargo de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional (AFTN) para Auditor-Fiscal da Receita Federal (AFRF). Em 2007, outra Lei federal (BRASIL, 2007, Lei nº 11.457), transformou em cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB), os cargos efetivos, ocupados e vagos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e de Auditor-Fiscal da Previdência Social. Para Pompermaier (2011), a existência de lei própria para a classe foi estipulada pela Constituição federal, devido à importância que o cargo tem para o Estado. Nesta lei, é definida a “garantia de vencimentos compatíveis com a responsabilidade do cargo e, obviamente, autonomia para a efetivação do lançamento tributário”. Além disso, a autora salienta que a Constituição Federal é clara ao frisar que não deve haver “interferência política na formação do crédito tributário” (Ibid, p.3), por este motivo, salienta a necessidade de conhecimento técnico e autonomia, respeitando os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme Constituição federal (BRASIL, 1988, art. 37).

Quanto à representação de classe, foi nos anos de 1970 que os Agentes Fiscais criaram a sua entidade, destinada a representá-los perante a Administração e outros fóruns. Nasceu, dessa forma, a Unafisco Nacional - União Nacional dos Agentes Fiscais de Tributos Federais, associação constituída com características de uma federação nacional, com órgãos regionais em todos os estados. Porém a organização dos servidores públicos em sindicatos só foi possível após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em junho de 1989, foi criado o Sindifisco - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional. Em 1995, a entidade foi denominada Unafisco Sindical - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, sendo o resultado da transformação e unificação de várias entidades representativas da categoria. A partir de 2009, a entidade passa a ser denominada de Sindifisco Nacional - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil.

### **3.5 Auditor-Fiscal e a Receita Federal do Brasil**

O quadro de funcionários na Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil (ARFB) é formado por meio de concurso público. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) dispõe de cargos privativos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB). O foco deste trabalho recaiu sobre os Auditores-Fiscais da RFB<sup>28</sup>.

Para ingressar na profissão, é necessária a realização de concurso público. Esta é exigência constitucional, inserida no art. 37, inciso I da Carta Magna. O concurso, tanto para AFRFB como para ATRFB, compreende três etapas, sendo, a primeira de provas, a segunda, constituída de programa de formação profissional, relacionado com o cotidiano das atividades a serem exercidas pelo futuro servidor, e a terceira (instituída em 2006), de caráter eminentemente prático, correspondente ao Programa de Capacitação Profissional (PCP), objetivando a complementação dos conhecimentos

---

<sup>28</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/ConhecaRFB.htm>> Acesso em 08 jan. 2010.

adquiridos na segunda etapa e a preparação dos servidores recém-nomeados na área para a qual estão sendo designados<sup>29</sup>.

Conforme Kreinert (2000), o indivíduo que ingressar nas atividades típicas de Estado, como por exemplo, no cargo de Auditor-Fiscal e no de Juiz, passa a ser imbuído de um poder de Estado. Este poder, no “regime jurídico público” consiste no “exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas” (Ibid, p.65). Dessa forma, os Auditores-Fiscais são autoridades fazendárias, fiscais e aduaneiras, cujas principais atribuições, visando garantir a existência do Estado brasileiro, conforme lei federal (BRASIL, 2002, Lei 10.593, art. 6º, alterada por, BRASIL, 2007, Lei 11.457, art. 9º) são:

- a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições;
- b) elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;
- c) executar procedimentos de fiscalização;
- d) examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes;
- e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária;
- f) supervisionar as demais atividades de orientação ao contribuinte.

Os Auditores-Fiscais, segundo Pompermaier (2011), possuem a “competência para executar as ações realizadas pela Administração Tributária”. As prerrogativas da administração fazendária e, por consequência, do cargo de Auditor-Fiscal, são definidas pela Constituição Federal, conforme estabelecido no artigo 37, inciso XVII (BRASIL, 1988). A autora observa que o documento enfatiza que a independência e a eficiência da fiscalização não são “questão de vontade do gestor público, mas sim, (...) uma obrigação que lhe compete”. Pompermaier (2011) cita a Constituição, para demonstrar que, mesmo que esta “proíba a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, excetua a destinação de recursos para ações e serviços de saúde pública, ligados à educação ou para a realização de atividades da administração tributária”. Diante deste argumento, a autora demonstra a importância dada à atividade desenvolvida pelos Auditores-Fiscais (BRASIL, 1988, art. 167, inciso V).

Maria e Luchiezi Jr. (2010) salientam que “o Auditor-Fiscal é o detentor de uma das funções mais complexas do Estado brasileiro” (Ibid, p.78). Suas atribuições são

---

<sup>29</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Dados retirados do item Concurso Público da RFB, disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/srf/RecursosHumanos/ConcursoPublico.htm>> Acesso em 25 jan. 2010.

diversas e o cargo congrega enorme quantidade de responsabilidades, justificando, assim, a valorização do Auditor pelo “Estado, governo e sociedade” (Ibid, p. 78). Suas atribuições exigem responsabilidade, almejando a “segurança jurídica na relação Fisco-contribuinte” (Ibid, p. 79). O resultado do trabalho do Auditor ocorre por meio do combate à sonegação, corrupção e lavagem de dinheiro; pela arrecadação de impostos (entre os anos de 2002 a 2009 apresentou crescimento tanto em termos nominais como reais); pela defesa do comércio, da indústria e do emprego.

Weber salientava a importância da formação e especialização. Os Auditores-Fiscais possuem educação superior (exigência atribuída em Lei). A maioria é formada em Engenharia e Administração, algumas pessoas são das áreas das Ciências Contábeis, Ciências da Computação, Ciências Jurídicas e Sociais, Economia, Odontologia e Áreas Diferenciadas, conforme dados obtidos no *site* da RFB. As áreas de formação são variadas, a maioria dos entrevistados formou-se em Ciências Contábeis, Ciências Jurídicas e Sociais, Administração de Empresa e Engenharias.

A RFB preocupada com a qualidade de suas funções na administração tributária dedica atenção à capacitação de seus servidores, por meio do Programa de Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas – PROCAD, instituído em 25 de maio de 2000, mediante a Portaria SRF, nº. 836. O programa foi desenvolvido com o objetivo de estruturar as atividades de treinamento permanente do corpo técnico, observadas as diretrizes da RFB. As ações do PROCAD não abrangem cursos de graduação. São ações vinculadas às áreas de atuação, objetivos, metas e necessidades da RFB.

Em todo o Brasil, a Secretaria é dividida em 10 Regiões Federais (RF), subdivididas em Unidades Descentralizadas. A 1ª RF é composta pelos Estados do Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins; a 2ª RF: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima; 3ª RF: Ceará, Maranhão e Piauí; a 4ª RF: Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte; 5ª RF: Bahia e Sergipe, 6ª RF: Minas Gerais; 7ª RF: Espírito Santo e Rio de Janeiro; 8ª RF: São Paulo; 9ª Santa Catarina e Paraná. O Rio Grande do Sul representa a 10ª Região da Receita Federal do Brasil (Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - SRRF - 10ª RF).

Em todo o país, existem 12.847<sup>30</sup> Auditores-Fiscais em pleno exercício de suas funções, esse número inclui os 4.140 Auditores oriundos da Previdência Social, estes,

---

<sup>30</sup> Dados retirados da tabela de Evolução do Quadro de Pessoal da Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil que se encontra em anexo.

desde 2007, fazem parte da RFB devido à unificação das duas Instituições. Todos eles chegaram ao cargo por meio de concurso público.

Embora o problema a ser estudado possa ter existência em todo o país, a pesquisa foi realizada apenas na cidade de Porto Alegre. A escolha deveu-se a várias razões. Além de ser a capital de um Estado, é o centro da administração de uma das 10 Unidades Descentralizadas da RFB, que engloba o Estado do Rio Grande do Sul. Isso demonstra a importância de Porto Alegre para a fiscalização da RFB. Nessa cidade, as unidades de atendimento estão divididas na Alfândega do Aeroporto Internacional Salgado Filho, na Delegacia, Delegacia de Julgamento, Inspeção e Superintendência da 10ª Região Fiscal, incluindo o centro de atendimento ao contribuinte.

O número de Auditores-Fiscais que trabalham em Porto Alegre, divulgado pelo Departamento de Recursos Humanos da RFB, é de 420 pessoas. Em todo o Estado, existem 957 Auditores, 258 deles ocupam cargos de chefia. Dos 420 Auditores-Fiscais ativos, em Porto Alegre, 379 deles são sindicalizados.

A tabela, a seguir, apresenta uma caracterização dos Auditores-Fiscais e Auditores-Fiscais dirigentes entrevistados no período de maio a julho de 2010. Decidiu-se não expor a idade dos entrevistados na tabela, e sim a faixa etária em que se encontra, a fim de evitar a identificação do indivíduo. Foram entrevistadas cinco Auditoras do sexo feminino e 21 do sexo masculino.

Quanto às experiências sobre atuação em cargos de dirigentes, observou-se que dos 26 entrevistados 17 deles já ocuparam em algum momento cargos de chefia. Destes (17), seis ocupam atualmente um cargo de dirigente; e, do total de 26 entrevistados, nove nunca exerceram a função de dirigente da RFB. Os cargos dos entrevistados podem variar de chefe de seção/setor até cargos mais importantes da Instituição (Superintendente; Superintendente-Adjunto; Delegado; Chefe de Seção; Chefe de Turma). A variação do tempo de permanência em chefias oscilou de dois meses a dez anos.

Tabela de caracterização dos Auditores-Fiscais entrevistados

Entrevistados	Sexo	Faixa etária (anos)	Tempo de serviço na RFB	Setor <sup>31</sup>	Ocupou cargo de chefia	Ocupa cargo de chefia
Entrevistado 1	Masculino	50 - 60	5 anos	Setor 1	Não	Não
Entrevistado 2	Masculino	30 - 40	6 anos	Setor 5	Sim	Não
Entrevistado 3	Masculino	60 - 70	3 anos	Setor 5	Não	Não
Entrevistado 4	Feminino	40 - 50	11 anos	Setor 5	Sim	Não
Entrevistado 5	Feminino	40 - 50	23 anos	Setor 5	Sim	Não
Entrevistado 6	Feminino	40 - 50	17 anos	Setor 5	Sim	Sim
Entrevistado 7	Feminino	40 - 50	9 anos	Setor 2	Sim	Não
Entrevistado 8	Masculino	30 - 40	11 anos	Setor 2	Sim	Não
Entrevistado 9	Masculino	30 - 40	6 anos	Setor 2	Não	Não
Entrevistado 10	Masculino	40 - 50	11 anos	Setor 2	Sim	Sim
Entrevistado 11	Masculino	40 - 50	13 anos	Setor 4	Sim	Sim
Entrevistado 12	Masculino	30 - 40	13 anos	Setor 3	Não	Não
Entrevistado 13	Masculino	40 - 50	17 anos	Setor 4	Sim	Sim
Entrevistado 14	Masculino	30 - 40	11 anos	Setor 3	Sim	Não
Entrevistado 15	Masculino	40 - 50	10 anos	Setor 6	Sim	Não
Entrevistado 16	Masculino	40 - 50	10 anos	Setor 4	Sim	Sim
Entrevistado 17	Masculino	40 - 50	13 anos	Aposentado	Não	Não
Entrevistado 18	Feminino	40 - 50	11 anos	Setor 7	Sim	Não
Entrevistado 19	Masculino	40 - 50	23 anos	Setor 7	Não	Não
Entrevistado 20	Masculino	70 - 80	Entrou em 1964	Aposentado	Sim	Não
Entrevistado 21	Masculino	50 - 60	11 anos	Setor 4	Não	Não
Entrevistado 22	Masculino	40 - 50	13 anos	Setor 4	Sim	Não
Entrevistado 23	Masculino	40 - 50	15 anos	Setor 6	Sim	Sim
Entrevistado 24	Masculino	60 - 70	40 anos	Setor 4	Sim	Não
Entrevistado 25	Masculino	80 - 90	Fez concurso em 1975	Aposentado	Não	Não
Entrevistado 26	Masculino	40 - 50	13 anos	Setor 1	Não	Não

<sup>31</sup> Tarefas desempenhadas em cada setor:

Setor 1: orientação e análise tributária.

Setor 2: Serviço de Controle e Acompanhamento Tributário.

Setor 3: gerenciar e executar as atividades de auditoria, investigação disciplinar, e demais atividades de correição.

Setor 4: julgar manifestação de inconformidade do sujeito passivo contra apreciações das autoridades competentes relativos à restituição, compensação, ressarcimento, reembolso, imunidade, suspensão, isenção e à redução de alíquotas de tributos e contribuições.

Setor 5: fiscalização e revisão de declarações do Imposto de Renda.

Setor 6: processar lançamentos de ofício, imposição de multas, pena de perdimento de mercadorias e valores e outras penas aplicáveis às infrações à legislação tributária e aduaneira, e as correspondentes representações fiscais.

Setor 7: orientar as unidades da região fiscal acerca da interpretação da legislação e sobre as decisões em matéria tributária, na esfera administrativa ou judicial.

#### **4. AS RELAÇÕES DE PODER NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL: ANÁLISE ESPECÍFICA DAS DIMENSÕES DAS ATRIBUIÇÕES E CONFLITOS**

Nos capítulos anteriores, procurou-se desenvolver uma revisão dos aportes teóricos que abordam sobre o tema burocracia e relações de poder, entre eles, destaca-se Weber (1974, 2004), Crozier (1891), Crozier; Friedberg (1981) e Wilson (1989). A revisão serviu de base para a análise e interpretação dos dados coletados para a realização do presente estudo. Além disso, em busca de uma compreensão sobre o funcionamento da burocracia brasileira, realizou-se um breve histórico sobre sua criação, raízes e princípios que a nortearam. Por fim, foram analisadas a história da RFB, a criação do cargo de Auditor-Fiscal e registradas as primeiras impressões dos Auditores entrevistados sobre o seu próprio trabalho. Este capítulo focaliza diretamente relações de poder entre a Administração da RFB (dirigentes) e os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB) com o objetivo de verificar até que ponto as regras que distribuem atribuições e competências na Instituição são decorrentes de interesses políticos ou se imperam as características burocráticas, com objetivos e fins definidos por leis.

Na análise dos dados, a ênfase recaiu sobre duas dimensões principais. A primeira trata das atribuições do Auditor-Fiscal, tanto do ponto de vista do próprio Auditor-Fiscal quanto do Auditor-Fiscal dirigente. O objetivo foi identificar pontos conflitantes nas visões desses dois tipos de Auditores sobre tais atribuições que podem gerar conflito. A segunda dimensão abordada, refere-se às atribuições dos dirigentes. Levou-se em conta a percepção dos Auditores-Fiscais e dos próprios dirigentes, também com o objetivo de estabelecer contrastes. Por último, examinou-se o que ocorre quando o poder de decisão do Auditor-Fiscal não é aceito pela direção. Quais as consequências destas relações de poder, quais tipos de casos podem gerar conflito, e como esses conflitos são resolvidos.



#### **4.1 Atribuições do cargo de Auditor-Fiscal na visão do entrevistado Auditor-Fiscal e do dirigente**

A análise da visão dos Auditores entrevistados sobre as atribuições do Auditor-Fiscal foi realizada destacando os contrastes entre as concepções dos Auditores-Fiscais não-dirigentes e dos dirigentes. Inicialmente apresenta-se a visão do Auditor-Fiscal não dirigente e do dirigente sobre as atribuições do Auditor-Fiscal. Em seguida, são apontados os aspectos conflitantes nesses dois tipos de visão.

##### a) Atribuições do Auditor-Fiscal do ponto de vista dos Auditores-Fiscais não-dirigentes

Os entrevistados, em um primeiro momento, afirmaram que as atividades desempenhadas pelo Auditor-Fiscal são as que estão definidas na lei federal (BRASIL, 2002, Lei 10.593, art. 6º; alterada por, BRASIL, 2007, Lei 11.457, art. 9º); inclusive e, em especial, decidir no caso concreto. Assim, suas funções seriam as seguintes:

- a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições;
- b) elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;
- c) executar procedimentos de fiscalização;
- d) examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes;
- e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária;
- f) supervisionar as demais atividades de orientação ao contribuinte.

Os Auditores-Fiscais possuem outras responsabilidades e competências, além das definidas pela Lei federal 11.457, que são determinadas pela legislação tributária. Ao longo das entrevistas, os Auditores observaram que os regulamentos de Imposto de Renda, IPI e o Aduaneiro, acrescentando o Código Tributário Nacional, são fontes que lhes fornecem subsídios para exercer a atribuição de fiscalização, arrecadação, tributação e julgamento. Foi explicado, pelos entrevistados, que a Lei federal dispõe sobre as atribuições dos Auditores-Fiscais, mas, em cada setor (local de trabalho), as funções são específicas: na área de fiscalização, por exemplo, a atividade fim do cargo

de Auditor-Fiscal é lançar o tributo não pago, o que equivale a emitir o auto de infração. O trabalho na Aduana visa o controle de entrada e saída de bens e mercadorias entre o país e o exterior. Aqueles que trabalham nas Delegacias de Julgamento desempenham a atividade de juízes “nos contenciosos administrativos-fiscais”. Nos processos que analisam, a decisão consiste em restituir ou compensar tributos e contribuições, reconhecer benefícios fiscais; fiscalizam, também, a contribuição previdenciária; fornecem orientação ao contribuinte.

Porém, segundo os Auditores-Fiscais não-dirigentes, existem certas limitações que os impede de realizar ao pé da letra o que lhes é atribuído. A principal delas é uma regra estabelecida no Regimento Interno da instituição que retira o poder de decisão do caso concreto do Auditor-Fiscal não-dirigente transferindo-o para o Auditor-Fiscal dirigente. O Regimento Interno da RFB consiste em um conjunto de regras estabelecido para regulamentar o funcionamento da instituição. Visa o cumprimento da sua função pública regularmente instituída. Os Regimentos Internos definem “o detalhamento dos órgãos integrantes da Estrutura Regimental, as competências das respectivas unidades, as atribuições de seus dirigentes, a descentralização dos serviços e as áreas de jurisdição dos órgãos descentralizados” (BRASIL, 2010, Decreto nº 7.386, anexo 1, cap. V). O primeiro Regimento Interno, intitulado Decreto<sup>32</sup>, nº 63.659, foi criado em 20 de novembro de 1968, definia a estrutura e as atribuições da Secretaria da Receita Federal.

Neste estudo, procurou-se, ainda, identificar se, na opinião dos entrevistados, o Auditor-Fiscal desempenha as atribuições previstas em Lei. De um total de 26 entrevistados, 20 deles, no momento da realização das entrevistas, não estavam desempenhando a função de dirigente. Destes 20 Auditores-Fiscais não-dirigentes, 14 responderam que desempenham as atribuições previstas em lei e realizam as tarefas de suporte (tirar xerox, numerar as páginas de processos), enquanto seis Auditores-Fiscais salientaram que desempenham somente as funções previstas em lei e que contam com apoio de estagiários para a realização de tarefas mais básicas. Essa divergência de opiniões ocorre, porque alguns setores são mais estruturados do que outros (alguns setores contam com um estagiário para atender seis Auditores, enquanto, noutros lugares, devem atender entre dez a quinze Auditores, gerando demanda não satisfeita do suporte). Dessa forma, o Auditor-Fiscal, tendo que realizar, como salienta Wilson

---

<sup>32</sup> Disponível em: [http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/pessoal/Cat\\_logo\\_de\\_Dirigentes\\_2004.pdf](http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/pessoal/Cat_logo_de_Dirigentes_2004.pdf)  
Acesso em 2 abr, 2011.

(1989), a “tarefa crítica”, dentro de prazos estabelecidos, acaba desempenhando inclusive a tarefa de suporte. Isso significa, na opinião dos entrevistados, desperdício de recurso, pois o Auditor faz as tarefas simples, quando um funcionário administrativo poderia fazê-las, tendo um custo salarial para o país de até dez vezes menos do que o do Auditor. Os entrevistados observaram, ainda, que o combate à sonegação fica prejudicado, já que, enquanto o Auditor desperdiça seu escasso tempo nessas tarefas repetitivas, deixa de executar sua atividade-fim.

Quanto às atividades específicas de cada setor na RFB, foi possível perceber que elas seguem um dos princípios weberianos da dominação burocrática, que consiste em definir a competência do burocrata “mediante regras: leis ou regulamentos administrativos” (WEBER, 2004, p.198) que distribuem de forma fixa as atividades. No presente estudo, as atividades são ordenadas por meio de Lei e/ou Regimento Interno. Além disso, segundo Wilson (1989), para a organização ter sucesso, é necessário saber como desempenhar uma tarefa crítica, constatado nas entrevistas em que os Auditores demonstraram ter conhecimento quanto à sua tarefa crítica e de saber como realizá-la (baseando suas decisões por meio de aplicação e interpretação da Lei).

b) Atribuições do Auditor-Fiscal do ponto de vista dos Auditores-Fiscais dirigentes

Também os dirigentes referiram-se às atribuições definidas na lei federal (BRASIL, 2002, Lei 10.593, art. 6º; alterada por, BRASIL, 2007, Lei 11.457, art. 9º). No entanto salientaram que as decisões, nos casos concretos, cabem ao Delegado (Auditor-Fiscal dirigente), conforme o estabelecido pelo Regimento Interno da RFB (BRASIL, RFB, Portaria MF nº 587, 2010). Esses dirigentes, ainda, evidenciaram que de uns dois anos para cá, por uma delegação de competência, o Auditor-Fiscal não-dirigente passa a decidir os casos concretos. Do ponto de vista dos dirigentes, os Auditores-Fiscais desempenham todas as funções previstas em Lei. Eles salientam, ainda, que os Auditores contam com o suporte de estagiários.

Na visão de Wilson (1989), uma burocracia pode ser compreendida quando o trabalhador da linha de frente realiza de forma eficaz a sua tarefa crítica. Para os dirigentes da RFB, os Auditores-Fiscais aprendem a sua atividade nos cursos preparatórios, após aprovação em concurso público, possuem incentivos (*status* - já que ocupam um cargo que é de extrema importância no nível de arrecadação de fundos para

o Estado); permitindo, assim, a realização da tarefa de forma mais eficiente possível (segundo os entrevistados, a eficácia é constatada pelo fato da RFB sempre alcançar recordes de arrecadação). Wilson (1989) salienta que o comportamento na organização está influenciado pela soma dos comportamentos dos indivíduos que dela fazem parte. Pelo profissionalismo, pela ideologia e experiência dos indivíduos. Segundo os dirigentes da RFB, os Auditores-Fiscais são excelentes profissionais, acreditam na missão da instituição e possuem experiência na atividade, além disso, estão sempre buscando aperfeiçoamento.

c) Pontos de conflito entre as visões dos Auditores-Fiscais e dirigentes da RFB

Pôde-se observar certa zona de conflito entre os Auditores-Fiscais e Auditores-Fiscais dirigentes, quando os primeiros responderam que não desempenham suas funções da forma mais adequada e eficaz, pelo fato de realizarem paralelamente tarefas de suporte.

A questão que gera maior conflito refere-se ao Regimento Interno. Nele são descritas as competências de todos os dirigentes da RFB e as atividades a serem desempenhadas em cada setor. Os contrastes aparecem da seguinte forma: enquanto o grupo dos Auditores não-dirigentes afirma que uma das atribuições é constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições, o grupo dos dirigentes observa que o Auditor só poderá exercer esta atribuição, desde que seja autorizado em “Mandado de Procedimento Fiscal (MPF); medida que assegura ao contribuinte a certeza de que aquele fiscal que bater na sua porta realmente é um funcionário da RFB. Por outro lado, o grupo dos Auditores-Fiscais não-dirigentes afirma que o MPF amarra a fiscalização. Só deixa o fiscal vigiar e/ou examinar aqueles contribuintes indicados pela instituição e, mesmo estes, nos períodos e tributos que o Administrador dispuser.

Outro ponto de contraste encontra-se na atribuição de executar procedimentos de fiscalização. Para o grupo dos Auditores não-dirigentes, o Auditor só pode efetuar a atribuição desde que os procedimentos estejam previstos em MPF. Por fim, para examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes, os Auditores observam que só podem realizar esta atribuição, desde que relacionados ao MPF. São medidas que, para o grupo dos Auditores-Fiscais não-dirigentes, acabam limitando a sua função, já que, para poder fiscalizar, ele necessita de autorização.

Para nove, dos 26 entrevistados, a maioria dos Auditores da RFB não percebe que a atribuição está sendo usurpada. Como a ordem pertence a uma hierarquia superior, parece que a “medida é boa, por ter sido criada no topo da instituição, mas, na verdade, ela não é boa, às vezes, essa dominação é muito sutil” (Entrevistado 8, 10/05/10). Segundo estes nove Auditores-Fiscais, a portaria *ProPessoas*<sup>33</sup> é de outra forma, uma carreira gerencial, que usurpa o poder do Auditor para alguém dentro de uma carreira. Conforme observa um entrevistado:

Quem gerencia quer ser mais que aquele que executa o trabalho; essa é uma forma de usurpar o poder do labutador, para alguém que se acha maior e melhor; isso acontece dentro de uma carreira; imagina as relações de poder de órgãos, de instituições e, sociologicamente falando, na sociedade” (Entrevistado 8, 10/05/10).

Segundo 18, de um total de 26 Auditores-Fiscais entrevistados (não-dirigentes e dirigentes), o Regimento Interno impõe limites à competência do Auditor não-dirigente, não estabelecidos em lei. De outra parte, queixam-se que, mesmo nos casos em que a competência legal foi subtraída do não-dirigente e transferida ao dirigente, por meio de norma infra-legal, a responsabilidade relativa à decisão foi mantida sobre os ombros do não-dirigente, sob a justificativa de que a competência a este atribuída pela lei não poderia ser revogada por norma infra-legal. A disputa, segundo esse grupo de 18 Auditores, envolve não só os Auditores, mas também a sociedade.

Conforme os entrevistados, transferir o poder de decisão, estabelecido em lei, a um grupo de funcionários de carreira (estáveis, justamente, por isso, muito mais protegidos de pressões políticas), por norma infra-legal (logo, sem a assinatura do poder legislativo) - a um grupo que ocupa cargos de livre nomeação e exoneração - diminui sensivelmente a necessária independência do tomador de decisões; e, por consequência, a garantia da sociedade de que a carga de tributos continuará a ser equitativamente distribuída entre os contribuintes.

---

<sup>33</sup>Conforme os entrevistado, o ProPessoas é um Programa Integral de Gestão de Pessoas da Receita Federal. Foi criado em junho de 2006. Define premissas, objetivos, metodologia de construção, participantes, produtos esperados, composição dos Grupos de Trabalho, seus papéis e tarefas. Possui ênfase na gestão de pessoas, responsabilidade dos administradores, destacando a capacitação, a valorização e a motivação do servidor.

Quadro de visualização das atribuições do Auditor-Fiscal:

Atribuições	Opinião	
	Auditor-Fiscal <sup>34</sup> - opinião baseada na Lei Federal	Dirigente- opinião conforme Lei Federal e Regimento Interno da RFB
Auditor-Fiscal	<p>a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições</p> <p>b) elaborar e <b>proferir</b> decisões <b>ou delas participar</b> em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;</p> <p>c) executar procedimentos de fiscalização;</p> <p>d) examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes</p> <p>e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária;</p> <p><b>f) supervisionar as demais atividades de orientação ao contribuinte</b></p>	<p><b>a)</b> constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições, <b>desde que autorizado em “Mandado de Procedimento Fiscal – MPF”</b></p> <p>b) elaborar decisões em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos e contribuições e de reconhecimento de benefícios fiscais;</p> <p><b>c)</b> executar procedimentos de fiscalização, <b>desde que previstos em MPF;</b></p> <p><b>d)</b> examinar a contabilidade de sociedades empresariais, empresários, órgãos, entidades, fundos e demais contribuintes, <b>desde que relacionados ao RPF;</b></p> <p>e) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à interpretação da legislação tributária;</p>

<sup>34</sup> As atribuições são as que estão na Lei federal (BRASIL, 2002, Lei 10.593, art. 6º; alterada por: BRASIL, 2007, Lei 11.457, art. 9º), inclusive e, em especial, decidir no caso concreto.

## 4.2 Atribuições do dirigente: na visão do entrevistado Auditor-Fiscal não-dirigente e do próprio dirigente

A análise da visão dos Auditores entrevistados sobre as atribuições do Auditor-Fiscal dirigente também foi realizada destacando os contrastes entre as concepções dos Auditores-Fiscais não-dirigentes e dos dirigentes. Inicialmente, apresenta-se a visão do Auditor-Fiscal não-dirigente e do dirigente sobre as atribuições do dirigente. Em seguida, são apontados os aspectos conflitantes nesses dois tipos de visão.

### a) Atribuições do Auditor-Fiscal dirigente do ponto de vista dos Auditores-Fiscais

São as que estão definidas na Constituição brasileira de 1988, art. 37, V:

[...] as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988, art 37,V)

Nas entrevistas, foi salientado que a função do dirigente não é desempenhar as atribuições técnicas, mesmo ele sendo um Auditor-Fiscal. Estando no cargo de chefia, ele deverá coordenar, gerenciar e assessorar as tarefas, conforme dispõe a própria Constituição (BRASIL, 1988, artigo 37, inciso V).

Para os Auditores-Fiscais não-dirigentes entrevistados, o trabalho do Auditor-Fiscal é passível de revisão técnica, conforme previsto na legislação, pelas Delegacias de Julgamento, que analisam a manifestação de inconformidade do contribuinte, em turmas de Auditores que decidem por maioria. A hierarquia administrativa manifesta-se pela distribuição de trabalho (processos) e observância de assiduidade/pontualidade, mas não interfere no conteúdo da apreciação. Dessa forma, essa subordinação encontra limite na atribuição privativa do detentor do cargo, então, “[...] esse limite deve ser bastante respeitado, mas depende de cada setor” (Entrevistado 23, 15/06/10). Com base nesta declaração, pode-se observar que a “ausência de padrão” reflete a interferência que existe sobre a autoridade técnica do Auditor, em maior ou menor grau, “dependendo de cada setor”.

Para os Auditores-Fiscais não-dirigentes, os dirigentes apenas deveriam organizar o trabalho, fornecer suporte técnico pela distribuição de normativos e decisões

de órgãos internos, doutrina e jurisprudência. A competência do dirigente na estrutura organizacional da RFB é prover as condições necessárias ao desempenho do trabalho do Auditor-Fiscal, executando um trabalho de administração e gerência das atividades como um todo, sem interferência no conteúdo de uma determinada decisão:

O poder para mim significa autoridade. Para exercer o poder, é preciso ter conhecimento, capacidade para trabalhar com as diferenças. Os cargos ocupados em postos da hierarquia deveriam ser ocupados por quem possui mais capacidade. A pessoa deve ser competente em assuntos técnicos e, ainda, saber gerenciar, saber trabalhar com pessoas. No setor 5, não percebo laços fortes de poder, porque há bom relacionamento entre Auditor e chefe do setor, saliento que não gosto de imposição (Entrevistado 5, 06/05/10).

Dos 26 entrevistados, 17 deles salientaram que a função do dirigente é coordenar e gerenciar os trabalhos, não devendo afetar na decisão, conforme segue:

O Auditor é subordinado a um chefe, submete-se a uma hierarquia, que serve para coordenar e gerenciar o trabalho. A hierarquia não afeta a decisão, serve apenas para dar auxílio. No setor 5, há autonomia e nunca se entrou em conflito. A autonomia depende de cada setor, pode ser diferente em outros lugares (Entrevistado 5, 06/05/10).

Analisando os depoimentos fornecidos, nas entrevistas, pode-se observar que a função do dirigente, do ponto de vista do Auditor-Fiscal não-dirigente, consiste em gerenciar os problemas relacionados aos Recursos Humanos, coordenar e distribuir os processos que cada Auditor-Fiscal deverá analisar, além de fornecer o suporte necessário para que a área técnica (Auditor-Fiscal) possa desempenhar a sua tarefa crítica. Deste ponto de vista, a hierarquia teria seu poder de mando voltado para a organização da instituição, evitando, dessa forma, o exercício de um poder verticalizado que impõe como e de que forma deve ser realizado o trabalho. Conforme um entrevistado, a hierarquia, de 2008 em diante, deixou de lado a “característica militar”. Procura, dessa forma, aos poucos, exercer a sua tarefa de organização, sem interferir na decisão do Auditor.

b) Atribuições do Auditor-Fiscal dirigente do ponto de vista dos próprios dirigentes

Os Auditores-Fiscais, que desempenham a função de chefia, salientaram que não exercem exatamente as atribuições previstas na Lei, porque, na condição de chefes, necessitam coordenar e orientar os trabalhos, decidir sobre questões relacionadas aos



Recursos Humanos (autorização de férias, etc.). Ou seja, eles exercem outro tipo de função ou “tarefa crítica”:

Na chefia, a gente exerce as funções de Administrador de Pessoal de Recursos que toma bastante tempo. Exerço alguma função para prover apoio. Atualmente, aqui no setor 5, não exerço as funções previstas na lei, porque me ocupo com as questões administrativas (Entrevistado 6, 06/05/10).

Na chefia, a gente exerce essas funções de Administrador de Pessoal de Recursos que toma bastante tempo, alguma função de prover apoio, e, atualmente, aqui no setor, não exerço as funções de Auditor-Fiscal previstas em lei, porque ocupo cargo de chefia que toma todo o tempo (Entrevistado 22, 14/06/10).

Segundo Wilson (1989), a função de um dirigente (executivo qualificado) consiste em identificar corretamente as tarefas críticas de sua organização (RFB), distribuir autoridade de uma maneira apropriada a essas tarefas, incutindo nos seus subordinados (Auditores-Fiscais, Analistas, estagiários, etc.) um senso de missão, adquirindo autonomia suficiente que lhes permita desenvolver o trabalho (Ibid, p.365). Os dirigentes devem, portanto, combinar incentivos, cultura e autoridade de alguma forma, para poderem desenvolver da melhor maneira possível a tarefa (“*critical task*”) da organização.

Segundo Wilson (1989), as causas do sucesso dos dirigentes públicos bem-sucedidos, nos Estados Unidos, estão atribuídas à enorme capacidade de trabalho e à obsessão por metas. Estas “causas do sucesso” também foram percebidas na RFB. A capacidade de trabalho e conhecimento é notória tanto da parte do dirigente como por parte do Auditor; ambos são profissionais com conhecimentos técnicos bem apurados (fato observado no relato dos entrevistados sobre a formação acadêmica, cursos de especialização e de aprimoramentos técnicos). A obsessão por metas, por parte dos dirigentes, é visível, quando na mídia<sup>35</sup> é relatado que a RFB atingiu novos recordes de arrecadação. A principal fonte de poder dos dirigentes nos EUA (e suas agências) é o

---

<sup>35</sup> “A arrecadação de tributos federais encerrou o ano de 2010 com um crescimento real (corrigido pela inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo) de 9,85% em relação a 2009, informou nesta quinta-feira a Receita Federal”. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/863520-arrecadacao-cresce-985-em-2010-e-atinge-r-826-bilhoes.shtml> > Acesso em 21 jan. 2011.

“A arrecadação de impostos e contribuições federais voltou a bater recorde em janeiro. A Receita Federal informou hoje que a arrecadação do mês passado atingiu R\$ 91,071 bilhões, maior valor registrado para os meses de janeiro e a segunda maior arrecadação mensal, perdendo apenas para dezembro do ano passado, quando atingiu R\$ 93,241 bilhões (corrigida pela inflação, a arrecadação de dezembro de 2010 somou R\$ 94,015 bilhões)”.

Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/zhdinheiro/19,0,3218497,Arrecadacao-federal-de-R-91-bilhoes-em-janeiro-bate-recorde.html>> Acesso em: 23 fev. 2011.

apoio político. Na RFB, os dirigentes possuem apoio político, fato evidenciado pela maneira como são escolhidas as pessoas para exercerem os cargos de chefia da instituição. Embora sejam funcionários (Auditores-Fiscais), as escolhas (na maioria das vezes) ocorrem por meio de afinidades políticas, e não por mérito, conforme destacado em onze entrevistas.

c) Pontos de conflito entre as visões de Auditores-Fiscais e dirigentes da RFB

Toda a organização burocrática pressupõe subordinação [Weber (1974, 2004); Crozier (1981) e Wilson (1989)], que serve, segundo o ponto de vista dos Auditores-Fiscais não-dirigentes, para coordenação e distribuição de tarefas. Portanto, do ponto de vista legal, a subordinação seria administrativa e não técnica, quer dizer, o chefe (dirigente) pode dizer quando o Auditor-Fiscal pode tirar férias ou se não pode em determinado período, se este trabalhará em tal setor ou em outro: isso é uma subordinação administrativa. Outra coisa é a subordinação técnica. Esta só existe, segundo os entrevistados, nos termos previstos na legislação (revisão das decisões pelas Delegacias de Julgamento). Ou seja, nas palavras de um Auditor, “teu chefe não pode dizer como tu vais decidir” (Entrevistado 9, 10/05/10). Portanto, para os Auditores, existem duas formas de subordinação: a técnica e a administrativa.

Para os Auditores-Fiscais não-dirigentes, o Regimento Interno viola a independência funcional que deveria existir, sendo causa de insatisfação. O Regimento Interno dispõe, por exemplo, que a competência de decidir o caso concreto é do Delegado, mas, segundo os Auditores-Fiscais não-dirigentes, a competência dessa decisão é do Auditor-Fiscal, conforme está disposto na lei que dispõe sobre as atribuições do cargo. Salientam que o Auditor-Fiscal dirigente, quando está no exercício da função de confiança de Delegado, não está cumprindo a função de Auditor-Fiscal, mas a de administrador (nos termos do disposto na Constituição da República, art. 37, inciso X). Exceção feita ao Delegado da Receita Federal do Brasil de Julgamento a quem incumbe funções administrativas e técnicas nos termos do disposto no art. 301<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Art. 301. Aos Delegados da Receita Federal do Brasil de Julgamento incumbe:

I - presidir uma das turmas de julgamento na qualidade de julgador;

II - editar atos relacionados com a execução de serviços, observadas as instruções das Unidades Centrais sobre a matéria tratada;

III - distribuir processos para as turmas, de acordo com as respectivas competências e prioridades estabelecidas;

do Regimento Interno (Portaria 587/2010). O Delegado de Julgamento, ao presidir uma das turmas “na qualidade de julgador”, executa funções técnicas, nos processos que estudar, mas só naqueles. Nos demais processos, de outras turmas, ele não possui ingerência sobre as decisões.

Pode haver conflito, quando um dirigente tenta modificar a decisão do Auditor-Fiscal, instituindo uma subordinação técnica não prevista na legislação. Se o dirigente tem a compreensão clara das atribuições do Auditor-Fiscal, aceita as decisões técnicas, mesmo quando estas são discordantes de sua própria convicção. O fato de o Auditor-Fiscal estar lotado (localizado) em determinado setor, não significa que tenha de pensar “com a cabeça” do dirigente. Este deve zelar pela divulgação e aplicação da legislação infra-legal (normas emitidas pela própria administração, mas que sempre dizem respeito a regras gerais, ou, ao conjunto dos contribuintes, e não a um contribuinte específico). Na opinião de um dos entrevistados, há conflito quando o dirigente não sabe distinguir a sua tarefa (de dirigente) daquela do Auditor-Fiscal:

Quando o chefe não tem clareza sobre a sua tarefa, ele tentará sobrepor-se ao trabalho ou querer fazer com que as decisões individuais estejam afinadas com a dele. Se as decisões individuais não estiverem afinadas com as decisões técnicas, na forma com que o chefe entender que deva ser, aí sim podem ocorrer alguns conflitos (Entrevistado 23, 15/06/10).

No desempenho da função do dirigente, foi percebido, ainda, relações de conflito, quando relatado sobre a existência de um micro-poder. Este provoca o assédio moral<sup>37</sup>, e, segundo depoimentos, ocorre em alguns setores entre os Auditores-Fiscais. Na opinião de 10 entrevistados, de um total de 26, ter-se-ia que avaliar o porquê dessa necessidade de assédio moral no micro-poder, pois no macro-poder, segundo eles, não é sentido:

Por que a necessidade do assédio no micro, porque se tem autonomia, pode incomodar, é uma guerra de trincheiras, o poder tende a reproduzir-se como tal (Entrevistado 12, 11/05/10).

---

IV - distribuir, mediante portaria e em caráter eventual, processos de forma diversa da competência das turmas da respectiva DRJ;

V - designar julgador ad hoc;

VI - transferir julgadores entre turmas, na mesma unidade, sem prejuízo do mandato; e

VII - decidir sobre a concessão de direitos, vantagens, indenizações, gratificações, adicionais, ressarcimentos, consignações e benefícios de servidores em exercício na unidade.

<sup>37</sup> Assédio Moral (AM) significa toda e qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude) que por sua repetição, contra a dignidade ou a integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameace seu emprego ou degrade o clima de trabalho. HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal estar no trabalho** - redefinindo o assédio moral. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Aproximadamente 10, dos 26 entrevistados, ressaltaram que há conflito entre o que diz a regra do Código Tributário e a do Regimento Interno. Para eles, o Delegado é o titular de todas as atribuições. Conforme depoimento:

Em muitos casos, observa-se que, quando há erro, a culpa recai sobre o Auditor e, havendo acerto, o mérito é do Chefe. Há um dispositivo infra-legal, não em nível de lei, e sim de regulamento de serviço (a contrapelo) do que a lei diz. A competência pode entrar em conflito e isso é bastante comum. O caso mais comum é o Chefe sob pressão do poder econômico e das conveniências da ordem de poder, do micro-poder da instituição utilizar-se das estratégias deste poder para fazer com que sua “decisão” seja aceita pelo Auditor (Entrevistado 17, 24/05/10).

O entrevistado exemplifica dizendo que os dirigentes são pressionados pelos agentes econômicos. “Um grande contribuinte vinculado a uma delegacia significa prestígio ao delegado”. Significa maior facilidade em atingir as metas de arrecadação. É preciso, segundo o pensamento do dirigente, “saber manter um grande contribuinte em sua região fiscal. E o grande contribuinte sabe de sua importância estratégica para um determinado setor da Administração Tributária e usa desse saber como forma de pressão” (Entrevistado 17, 24/05/10). Esse é o grande conflito que ainda “está em aberto na casa”, segundo o depoimento. Para o entrevistado, “o Código Tributário é uma lei complementar. Não é uma lei qualquer, é uma lei que precisa de um quorum robusto para ser aprovada. Não se aprova com maioria simples, portanto tem mais força que um Regimento Interno, que não chega nem a ser lei ordinária” (Entrevistado 17, 24/05/10).

Para melhor compreender a validade de um Regimento Interno e de uma Lei, sem entrar muito nos méritos do Direito, apela-se para os estudos de Weber sobre a dominação burocrática. Conforme Weber (1974), para o correto funcionamento do sistema burocrático, há necessidade de obediência de regras e normas, a fim de obter a maior eficiência sobre o trabalho do profissional. O Regimento Interno da RFB não é uma Lei Ordinária, como foi citado por um entrevistado, mas dita as regras de funcionamento da instituição, estipula como é formada a hierarquia e a divisão dos trabalhos por setores. Portanto, segundo Weber (1974), tem validade à medida que define por escrito o que cada um deverá realizar, a fim de alcançar o cumprimento da função pública instituída.

Segundo os Auditores-Fiscais, o Regimento Interno transfere ao Delegado (Auditor-Fiscal dirigente) o poder de decisão técnico, que é atribuído ao Auditor-Fiscal por Lei. Este fato é o que gera conflito, porque a hierarquia que deveria, na opinião dos

Audidores, coordenar e fornecer suporte ao técnico (Auditor-Fiscal) passa a influenciar no trabalho e a retirar um poder (poder de decidir sobre o caso concreto que, segundo os entrevistados não-dirigentes, trata-se de um poder legítimo, resultado do trabalho de um profissional designado pela lei para exercer esta tarefa crítica) que é atribuído ao Auditor. O que pode ser observado é que este conflito é gerado porque o Regimento Interno subtrai um poder do Auditor-Fiscal, em benefício a outro Auditor-Fiscal dirigente (Delegado), que já ocupa uma posição, na escala hierárquica da Instituição. Segundo Crozier (1981), o Regimento Interno pode ser considerado como uma estratégia que assegura mais poder a quem já possui.

Nas entrevistas do estudo de caso desta dissertação, sobre se as decisões no caso concreto/individual deveriam ser tomadas pela linha político-hierárquica ou pela linha técnica, já que em cada uma delas existe uma quantidade diferente de pressão dos interessados, apresentaram-se argumentos a respeito desta temática:

O interessado, em uma decisão administrativa, pode ser o mesmo que financia determinada campanha política. Não é à toa, que a lei atribui a capacidade desse tipo de decisão ao grupo menos sujeito às pressões dos interessados, qual seja, o técnico. E a maior distância em relação às pressões políticas está na base; primeiro, pela diluição do poder (quanto menos concentrado, menos sujeito à corrupção); depois, porque os grandes grupos econômicos concentram seu poder em Brasília (Entrevistado 26, 10/07/10).

Porém o exercício do poder não se dá somente por meio de leis ou Regimento Interno. Para Crozier (1981), o poder de cada indivíduo, independente do lugar em que ele ocupa na pirâmide, depende do seu comportamento e do controle que exerce sobre as fontes de incerteza que existem na organização. Dessa forma, uma organização **não** é constituída somente pelos direitos e obrigações da máquina burocrática. Este entendimento auxiliou a explicar porque a linha político-hierárquica da RFB consegue exercer atribuições (capacidade de decidir em processo administrativo-fiscal) que, legalmente, pertencem ao Auditor-Fiscal.

A ocupação da zona de incerteza, pelo grupo de poder referido, inclui a emissão de normativo infra-legal, contrário à Lei vigente, sem muita resistência organizada por parte do grupo dos Auditores-Fiscais não-dirigentes. Isso prova que o exercício dos direitos depende menos de sua existência no mundo jurídico e mais da capacidade de exercício real de força na “zona de manobra” de determinados grupos sobre outros.

Dessa forma, é possível compreender por que toda organização, segundo Crozier (1981), é um “conjunto complexo de jogos entrecruzados e interdependentes, por meio dos quais os indivíduos, com oportunidades frequentemente muito diferentes de sucesso

(ocasionadas porque os jogos são desequilibrados), procuram maximizar seus benefícios, respeitando as regras não escritas do jogo que o meio lhes impõe, tirando partido sistematicamente de todas as suas vantagens e tentando minimizar as dos outros” (Ibid, p.7). Neste estudo de caso, a disputa de poder entre a hierarquia (Auditores-Fiscais dirigentes) e técnica (Auditores-Fiscais) mostrou o desequilíbrio dos jogos marcado pela vantagem, do ponto de vista político, do grupo hierárquico sobre o técnico, porque os integrantes do grupo hierárquico possuem os meios para adequar o Regimento, a fim de assegurar mais poder em suas mãos.

Na RFB, assim como em todas as organizações modernas (CROZIER, 1981), não é eliminada a relação de poder. Ela é reconhecida e regularizada, forçando os parceiros à negociação direta, ou seja, à comunicação. Segundo relatos obtidos nas entrevistas, a disputa sobre a competência de decidir o caso individual contou com intensa negociação, nos últimos quatro anos, entre representantes dos dois grupos; tanto em reuniões de trabalho, visando à revisão do “Regimento Interno”, que é a raiz dessa controvérsia (organizada pelo grupo “político-administrativo”, com a presença de integrantes do grupo técnico-administrativo); quanto em seminários e congressos, organizados pelos representantes do grupo técnico, em seu ambiente, com a presença de administradores. Ainda, segundo as entrevistas, obteve-se a informação de que os ambientes de negociação e conflito (resultado da disputa de poder) costumam alterar-se e, mesmo, coexistir, dependendo do perfil dos ocupantes da direção dos dois grupos: administração e sindicato.

As estratégias de racionalidade limitada levam em consideração o jogo pelo poder. Esse jogo é, também, influenciado pelas desigualdades resultantes das estruturas econômicas, sociais e tecnológicas. Na RFB, por exemplo, o Ministro da Fazenda e a Administração da RFB possuem mais meios (legitimidade política, recursos humanos, recursos financeiros, etc.) do que os Auditores-Fiscais, ou mais meios (legitimidade política e jurídica) que os contribuintes quanto à tributação, embora esse poder não seja ilimitado. Além disso, não quer dizer que os outros não possuam nenhuma margem de estratégia. Assim, no jogo pelo poder, evidencia-se que as desigualdades acabam favorecendo uma das partes.

Quanto à ocupação dos cargos de direção na RFB, a opinião dos entrevistados foi de que o Presidente escolhe o Ministro da Fazenda, que, por sua vez, deverá escolher

o Secretário da RFB, dentre uma lista tríplice eleita, obtida a partir de eleição entre os Auditores da RFB.

O governo não deve interferir nos cargos concretos, a não ser na indicação de Ministro. O Secretário deve ser escolhido por meio da lista tríplice. A linha hierárquica estipulada pelo Secretário (superintendente e demais cargos) deve ser formada pelo conhecimento adquirido pelos integrantes, examinando o currículo para ver em qual setor a pessoa se encaixa melhor (Entrevistado 24, 05/07/10).

Eu acho que cabe ao governo escolher, a única coisa é que ele deverá aproveitar os Auditores e não colocar ninguém estranho na Instituição; o ideal é que não seguissem escalas político-partidárias, mas escolher pelo conhecimento, experiência, ou seja, *“Dar a César o que é de César”* ou *“não me tires o que não podes me dar”* (Entrevistado 25, 09/07/10).

Crozier e Friedberg (1981) afirmam que as relações de poder são explicadas pelas estratégias do ator social dentro da organização. As estratégias podem ser de cooperação como de conflito. Na RFB, a relação de cooperação é observada no critério de escolha dos dirigentes. Foi afirmado por um entrevistado que a escolha dos dirigentes ocorre pela relação de confiança entre eles, e não pelo conhecimento e capacidade de gerenciar uma organização, conforme segue:

Infelizmente dentro da RFB as pessoas assumem cargos de chefia por meio da relação de confiança; não se leva em consideração para a escolha de um dirigente o conhecimento, muitas vezes, depara-se com um supervisor com pouco conhecimento, e este é um cargo que exige conhecimento, até pelo fato de que ele deverá nos coordenar, nos ajudar quando surge uma dúvida (Entrevistado 4, 06/05/10).

O entrevistado quatro observa que, embora todos tenham um alto nível de conhecimento, uns podem ter mais aptidão para um setor do que outros, além disso, pode haver um dirigente com conhecimento notório sobre leis e não ter a capacidade de gerenciar, de organizar as tarefas. O pouco conhecimento citado refere-se mais à capacidade de organizar e lidar com questões relacionadas aos recursos humanos e suporte do que o conhecimento sobre tributação e arrecadação. Embora, em alguns casos, haja a necessidade de constante atualização do dirigente, pois as normas são alteradas com frequência, e este deverá esclarecer as dúvidas dos funcionários.

Dos 26 entrevistados, 14 salientaram que o poder dentro da RFB é representado por grupos de poder. As pessoas tentam e chegam a esses grupos de poder por relações pessoais e outras estratégias, não por métodos, como, por exemplo: conhecimento técnico e habilidades para gerenciar e coordenar. Segundo um Auditor, “dentro da Receita, o poder está muito dissociado do conhecimento e, muitas vezes, as pessoas que

ocupam um cargo não possuem espírito de liderança” (Entrevistado 7, 10/05/10). Outro entrevistado aponta que não é o conhecimento que manda na formação de juízo da Receita: é simplesmente o poder. É a capacidade desse poder de determinar que se decida de um ou de outro jeito, embora enfatize que a legalidade é obedecida. Para este entrevistado, a legalidade “é mais formal, porque, se o sujeito não tem condições de impor o princípio da legalidade, ele dependerá da correlação de forças; isso demonstra, como é visto nas aulas de Direito, que se pode entortar a vara (o Direito) e não quebrar” (Entrevistado 17, 24/05/10).

Quanto ao questionamento se o governo deve ter poder para decidir os cargos concretos da RFB, as opiniões ficaram divididas: um grupo (11 dos 26 entrevistados) opinou que sim. Para este grupo, o Secretário tem que ser escolhido pelo Ministro da Fazenda (que é escolhido pelo Presidente da República). Afirmam que o escolhido deverá ser de confiança, mas que necessariamente deverá ser alguém do cargo de Auditor-Fiscal. Para eles, o Secretário que não tem esse vínculo acaba realizando uma administração política, perdendo um pouco a eficiência da Instituição. Já o Ministro da Fazenda deve ser um especialista em economia; pode até ser alguém da Receita, desde que seja de confiança do governo, porque o cargo envolve relações de poder mais voltadas para a política governamental.

O outro grupo (15 de um total de 26 entrevistados) salientou que o governo não deve interferir nos cargos concretos (cargos de dirigentes), a não ser na indicação do Ministro da Fazenda. O Secretário da RFB deve ser escolhido por meio da lista tríplice. Segundo este grupo de 15 entrevistados, a linha hierárquica estipulada pelo Secretário (superintendente e demais cargos) deve ser formada pelo conhecimento adquirido pelos integrantes. “Deve, ainda, ser examinado o currículo, para ver em qual setor a pessoa se encaixa melhor; além, é claro, de indicarem-se sempre pessoas conhecidas e que compartilham a mesma linha ideológica” (Entrevistado 24, 05/07/10).

Explicam que, embora seja constitucional que o governo escolha as pessoas que ocuparão os cargos de chefia dentro da RFB, acreditam que este ponto possa evoluir por meio do processo de escolha por lista tríplice, porque, para eles, permitiria aperfeiçoamento da Instituição. O governo garantiria necessária autonomia da execução da política tributária e não passaria para a execução; garantiria maior aderência da ponta da organização com a definição da política, havendo maior comprometimento.



Wilson (1989), na análise dos problemas da burocracia governamental americana, chega à conclusão de que a ineficiência das burocracias públicas se dá muito menos por problemas de gestão e mais pela ingerência do Governo nas funções de Estado. Quanto à ingerência, 17, dos 26 entrevistados, observaram que ela ocorre na RFB, conforme segue:

Eu acho que, aqui na 10ª Região Fiscal, a casa é muito séria, acredito de verdade nisso, mas não posso deixar de ser ingênuo a ponto de dizer que não tenha ingerência. Um caso ocorrido em Brasília, no ano de 2009, divulgado pela mídia, foi um exemplo de ingerência [...] não posso ser ingênuo de imaginar que na casa não aconteça, não tem comprovação, a gente tem fatos, mas é uma casa em que o trabalho tem muitos interesses políticos (Entrevistado 2, 06/05/10).

Os entrevistados observaram que, em alguns momentos, a RFB sofre algum tipo de ingerência política, mas salientaram que a Instituição procura desempenhar a sua tarefa crítica, da melhor maneira possível, sempre seguindo o que as normas estabelecem, a fim de proporcionar ao Estado brasileiro o que dela é esperado.

#### **4.3 Conflito gerado quando dirigente interfere na decisão do Auditor-Fiscal**

Quais as conseqüências da não-aceitação da decisão do Auditor-Fiscal pelo dirigente? Quais os tipos de casos que podem gerar conflito, e como esses conflitos são resolvidos? Quais as conseqüências dessas relações de poder?

Poder-se-ia dizer que a pesquisa preocupa-se com os fatos do período pós Constituição de 1988 em diante (últimos 20 anos). A partir daí, tem-se a consciência do conflito. Conforme nove Auditores-Fiscais entrevistados, de um total de 26, durante esses vinte anos, houve diversas situações de solução dos conflitos: em todas elas o processo de não-aceitação da decisão técnica pelo dirigente inicia-se pela tentativa de convencimento do técnico pelo dirigente de que a posição do dirigente é a correta.

No começo desse período de vinte anos, até os últimos cinco anos, conforme relatado em 14 entrevistas, nos casos em que o técnico decidia manter sua decisão, com base na atribuição que a Lei lhe conferia, dado que a resistência era individual e não coletiva, restavam, em geral, duas conseqüências, a seguir:

1ª) O processo era passado a outro Auditor-Fiscal que “concordasse” com a opinião do dirigente: dos 26 Auditores-Fiscais pesquisados, apenas cinco relataram que, nas questões contraditórias, os dirigentes procuram distribuir processos para quem não

oferecesse resistência à opinião dos dirigentes. No passado, segundo esse mesmo grupo de entrevistados, havia mais conflito entre a opinião do dirigente e a do Auditor-Fiscal. Assim, para diminuir a contradição, o processo era passado para alguém que não tivesse uma opinião muito formada a respeito ou que costumava não contrariar, conforme segue. Foi relatado que, nos dias atuais, este fato ocorre em escala menor.

[...] no passado, eles procuravam aquelas pessoas que não contrariavam ou que eram fáceis de moldar, conforme a vontade do chefe. Aquelas que não tinham uma opinião muito firme a respeito de uma decisão, mas hoje está melhor, pois na conversa é possível chegar a um consenso (Entrevistado 7, 10/05/10).

2<sup>a</sup>) Aquele que tivesse se negado a modificar seu ponto de vista passava a ser estigmatizado pelo chefe e por sua pressão, pelo grupo, como “complicador”. É certo que sempre houve indivíduos que, por sua independência e personalidade forte, não admitiam nem a modificação da decisão, nem a passagem do processo a outro colega, sem cair no estigma negativo. Essa postura de quase “super-homem” configura, porém, claramente a circunstância de “exceção que confirma a regra”, conforme segue nas palavras do Auditor:

A gente submetia a decisão à aprovação do chefe do serviço, no setor X e se o chefe não concordasse com os termos da decisão, normalmente solicitava que o Auditor modificasse; contudo jamais mudei uma decisão minha. Houve casos em que os processos foram avocados. Duas vezes um chefe fez isso comigo e como eu disse “não mudo”, então, ele tomou o processo (Entrevistado 17, 24/05/10).

Por isso, na maior parte das vezes, segundo os cinco entrevistados, de um total de 26, prevalecia a opinião do dirigente. Essa costumava ser a primeira consequência da discordância do dirigente com a decisão do Auditor-Fiscal: prevalecia a decisão do dirigente também no caso concreto. Outra consequência era a perda social da isonomia, já que os casos não eram tratados apenas pelos critérios técnicos, senão por questões de conveniência e oportunidade. Ou seja:

Se o contribuinte é tão importante para a arrecadação da região do dirigente que sua saída para outra Região Fiscal afetaria seus números, essa simples constatação seria suficiente para interferir na decisão do dirigente, no sentido de facilitar a vida do contribuinte “importante” (aliás, na versão anterior da missão da RFB, constava a expressão “facilitação para o comércio internacional”) (Entrevistado 26, 10/07/10).

Já o técnico, na opinião dos 26 entrevistados, não pode e não deve preocupar-se com questões desse feitio, ficando limitado às questões legais. Dessa forma, responde-se à questão de “quais os tipos de casos que podem gerar conflito”. Por óbvio, segundo

cinco dos 26 entrevistados, os grandes contribuintes são os que contam com maior poder de pressão e, não por acaso, em processos com eles envolvidos é que costumavam ocorrer os conflitos entre Auditor e dirigente, mas, não necessariamente, só com esses. O processo de “delimitação de território e autoridade” exige um permanente e constante exercício de reforço dessa autoridade. Segundo um entrevistado, é sempre importante lembrar “quem é que manda”. Dessa forma, a divergência sobre o processo de um pequeno contribuinte, com igualmente pequenos valores envolvidos, pode servir como meio de disputa e consolidação de autoridade.

Conforme nove dos 26 entrevistados, graças à atuação do Sindicato dos Auditores-Fiscais, ao longo desses vinte anos, essa situação modificou-se consideravelmente, estando, porém, ainda longe de estar resolvida. Em alguns locais de trabalho, a interferência do dirigente, hoje, é mínima, havendo inclusive algumas Delegacias (Porto Alegre, por exemplo) que devolveram, por norma infra-legal (Delegação de Competência), a atribuição legal que havia sido subtraída, também por norma infra-legal (Regimento Interno). Sabe-se, porém, que, em algumas localidades, existe ainda o processo de condicionar a lavratura do auto de infração à concordância do dirigente.

De um total de 26 entrevistados, 17 deles reconhecem que, quanto às decisões técnicas, estas deveriam estar subordinadas apenas a uma hierarquia técnica. É, porém, recorrente a informação, segundo um entrevistado, de que há interferência política nas decisões técnicas. Pequena parcela dos entrevistados (sete entrevistados, de um total de 26) minimizou a importância da interferência política sobre as decisões técnicas, imitando a postura dos “chefes de fábrica”, no caso dos “*Ateliers*” estudado por Crozier<sup>38</sup>:

Eu acho que a função de estar subordinado a um chefe pode afetar o poder de decisão, mas isto não é uma obrigatoriedade, vai depender muito do perfil do chefe [...] essa interferência ela vai ser maior ou menor dependendo do teu estágio do domínio da tua atividade (Entrevistado 2, 06/05/10).

A seguir, depoimento em que se reconhece o conflito, demonstrando que existe uma posição crítica e de relativa resistência:

Sim, o Auditor é subordinado a um chefe; portanto, submete-se a uma hierarquia. O poder de decisão continua livre, teoricamente livre, mas se o

---

<sup>38</sup> Eles não têm, em efeito, meio algum de exercer realmente a autoridade hierárquica que lhes confere o organograma. Como forma de permanecerem na organização, eles aceitam a sua situação de inferioridade, porque eles entendem que não podem mudar a equação do problema.

Auditor começa a decidir na contramão do entendimento da chefia dos setores competentes, normalmente ele irá sofrer alguma reprimenda. Ou ele é forçado a mudar o entendimento dele, ou ele é mudado de setor. O mais comum é mudança de setor e, quando a coisa é insuportável mudam de local de trabalho (Entrevistado 17, 24/05/10).

Foi possível perceber a consciência em relação ao problema, mas isso não significa que o Auditor-Fiscal entre diretamente em conflito com o dirigente. Cerca de nove Auditores-Fiscais, dos 26 entrevistados, afirmaram que a interferência de dirigentes mais próximos ao Auditor-Fiscal é tão forte que chega ao ponto de interferir na maneira do Auditor escrever,

O chefe às vezes interfere e altera. Até em erros de português eles interferem e, quando há interferência, há conflito. Quando se entra em conflito, acaba-se alterando a decisão do processo (Entrevistado 4, 06/05/10).

Quanto à abordagem sobre o “fim” da organização estar voltado ao desenvolvimento da tarefa crítica (WILSON, 1989), percebeu-se que, na Instituição estudada, os atores possuem suas tarefas definidas por Lei (atribuição do cargo) e pelo Regimento Interno (competências do setor). A RFB apresenta no seu mapa estratégico os pontos necessários a serem alcançados para se chegar ao cumprimento da missão, por meio da necessidade de motivação dos funcionários, seus procedimentos internos e resultados obtidos. Portanto, no desenvolvimento da tarefa, conforme observa o autor, têm maior êxito aqueles setores em que as regras, normas, metas, incentivos, restrições, cultura e valores da organização são bem definidos e levados em consideração, a fim de proporcionar uma estrutura organizativa adequada às tarefas a serem executadas.

O êxito da relação entre o detentor de cargo em comissão (chefe/Auditor) e o técnico (Auditor-Fiscal) depende do perfil desses atores e da valorização dada à cultura e missão da organização. A imposição por parte da chefia, em alguns casos, é tão forte que o funcionário tende a aceitar a visão da autoridade do cargo em comissão, alterando, portanto, a decisão sem contrariá-lo (usando a estratégia da cooperação/conformidade). Foram relatados casos nos quais a tarefa (processo analisado) foi retirada do Auditor e passada para outras pessoas, sem maiores explicações. Nos casos mais graves, relatados nas entrevistas, houve conflito, quando o funcionário resolveu defender seu ponto de vista, conforme destacou um entrevistado:

Já sofri pressão para decidir de outro jeito. Houve situação bem mais grave quando eu trabalhava no setor X. Fiz um trabalho e entendi que não precisava de mais nenhuma informação [...] e o chefe queria que eu pegasse mais informações [...]. Eu não entendia dessa forma e essa pessoa disse que eu

deveria enviar o processo para um lugar Y, porque ela estava mandando, e eu não fiz o que ela disse. Enviei o processo para o destino que eu entendia ser correto, e não para onde o chefe desejava. Já sofri pressão, mas não me submeti, porque era contra minha convicção (Entrevistado 18, 02/05/10).

A ocorrência da prática de assédio moral, segundo um entrevistado, era percebida mais no passado, de tal forma que fazia com que o Auditor, em alguns casos, alterasse a decisão sob pressão, embora ele tenha dito que nunca sofreu pressão, admite que o assunto era difundido nos corredores da Instituição, conforme segue:

Eu nunca sofri pressão, mas sei que existe, pois a gente ouvia a conversa nos corredores, relatos de colegas fora de si, pelo fato de ter sido pressionado, às vezes as pressões eram tão fortes que as pessoas eram transferidas para outras cidades, caso não fizessem o que lhes era dito (Entrevistado 25, 09/07/10).

Deve ser observado que foram destacados fatos mais rígidos e impositivos em alguns setores e, principalmente, a imposição dependeu do perfil dominador do dirigente. Ultimamente, segundo os entrevistados, tem-se buscado maior valorização do funcionário, sem tanta interferência administrativa e/ou política, conforme segue nas palavras de um entrevistado:

Tem a questão do Regimento Interno, mas, na Portaria 144, o Auditor emite despachos desde maio do ano passado (2009). Nós, no setor 2, fazemos o despacho, eu mesmo assinei. Algumas delegacias em POA têm grupos de trabalho sobre a delegação de competência. Na verdade, nós temos a competência legal, mas, em questão do Regimento Interno, o nosso delegado acabou delegando o que já em lei era nosso, então nós é que decidimos (Entrevistado 10, 10/05/10).

Dos 26 entrevistados, 15 afirmaram que não sofrem pressão. Mas observam que existem casos e existiu muito mais no passado. Por isso, há preocupação com a questão do assédio moral. O Sindicato já realizou e, ainda, procura realizar seminários, a fim de esclarecer quais são os mecanismos, e como reagir frente a situações constrangedoras. Foram citados seminários realizados em diferentes localidades do país: em 29/04/2008, a Delegacia Sindical (DS) Campinas promoveu o seminário “Assédio Moral nas Relações de Trabalho”; em 15/05/2008, a DS Salvador realizou evento com o mesmo título; da mesma forma, a DS Bauru/SP realizou, no dia 10/06/2008, seu evento, e a DS Porto Alegre, no dia 16/06/2008: todos com o mesmo tema.

Quanto ao conflito sobre a titularidade do poder de decisão previsto em Lei para o Auditor-Fiscal, na questão de nº 28, o entrevistado deveria fazer um comentário sobre um dos artigos do CTN que prevê a titularidade da decisão ao Auditor comparando-o

com outro de legislação infra-legal. De acordo com o Decreto n.º 6.104/2007, que transfere a mesma atribuição ao titular do órgão.

As opiniões dos entrevistados referentes ao tema variaram: dos 26 entrevistados, nove demonstraram ter uma postura relativamente crítica, enquanto 17 deles revelaram posturas francamente críticas.

O primeiro grupo, daqueles com opinião relativamente crítica, salientou que o decreto surgiu para dar mais segurança tanto para quem é fiscalizado (pois o Auditor chega ao estabelecimento com os papéis necessários que confirmam que a fiscalização está sendo feita em nome da Receita e que o Auditor-Fiscal é realmente um funcionário da RFB) como para o próprio Auditor, conforme relato:

[...] existiam casos em que alguns Auditores atribuídos de alguns propósitos diferentes da atribuição iam até as empresas, fiscalizavam e depois diziam que esqueceriam tal fiscalização, se a empresa pagasse a ele tal valor: aí o que acontecia? Como não havia registro nenhum da visita do Auditor, adotou-se essa norma que salienta que ele só pode ir até a empresa se a administração o mandar. O Decreto fechou, dessa forma, um circuito (Entrevistado 13, 14/05/10).

O entrevistado 13 salienta que a norma que instituiu o MPF está correta, mas, sem dúvida, retira o poder de uma autoridade que age em nome do Estado. Em verdade, a norma sai da mão do técnico, a quem foi atribuída por lei e vai, por via infra-legal, decreto, para a mão do dirigente (Delegado). Segundo o entrevistado, ainda, à medida que essa norma representa um obstáculo à fiscalização é pernicioso, pois, para acabar com um mal, ela cria outro. Ao limitar o período de tempo e o tributo a ser fiscalizado, estaria sendo imposta uma restrição infra-legal a uma atribuição legal. Outro Auditor observou que o Decreto, quando utiliza a expressão “em nome desta”, transfere poder. No entanto, o MPF dá possibilidade ao contribuinte de ter certeza de que o fiscal que se apresenta é realmente um funcionário público, dificultando, assim, a corrupção. Destaca que, uma vez que não existe segmento absolutamente imune, a norma dá legitimidade à fiscalização, diminuindo a possibilidade de suborno e corrupção, mas pode, além de exercer limitação ao exercício da atividade fiscal, transferir essa possibilidade de corrupção a um degrau mais alto do poder que centralizou a decisão sobre quem, quando e quanto fiscalizar. “Isso também serve para defesa do contribuinte. Fala-se muito no Código de Defesa do Contribuinte. Temos de ter a defesa do contribuinte, mas não dar chances ao sonegador. Isso não pode virar defesa do sonegador” (Entrevistado 16, 24/05/10).

O segundo grupo de entrevistados, os francamente críticos, entendia que o Auditor-Fiscal deveria buscar a implementação da lei, porque o decreto limita o serviço, passando por cima da lei. O Decreto, segundo eles, tenta usurpar um poder que não é da Instituição. Observam que há uma luta sindical para valorizar o poder do Auditor-Fiscal e da Instituição, conforme segue:

Onde há Instituição forte, por exemplo, no Ministério Público, o servidor não precisa pedir para o chefe autorização para realizar o trabalho. Com o Auditor é a mesma coisa: se quiser ser forte tem de manter essa prerrogativa legal e manter sua autoridade, uma vez que responde pela contrapartida da autoridade, é sempre responsabilizado pelos problemas advindos de uma decisão incorreta. Dessa forma, o decreto enfraquece o poder do Auditor (Entrevistado 8, 10/05/10).

Em outro depoimento, foi enfatizado que o Decreto demonstra um caso típico de inconstitucionalidade, porque viola a Constituição, à medida que essa delega competência à lei complementar (CTN). A autoridade administrativa referida no CTN é o Auditor-fiscal. “Não existe dúvida quanto a isso, porque alguém até pode dizer que a autoridade administrativa é o Delegado, o Superintendente, mas a lei diz que o Auditor é a autoridade” (Entrevistado 26, 10/07/10). Observam que cargo em comissão (Delegado, por exemplo) não pode ser considerado como autoridade técnica porque, conforme a Constituição (BRASIL, 1988, art. 37), os cargos em comissão não podem emitir nenhum tipo de decisão técnica. “O Delegado não pode lançar crédito tributário. O Decreto é ilegal porque é inconstitucional, quando viola a competência que foi delegada pela Constituição para a autoridade tributária, ou seja, para o Auditor-Fiscal” (Entrevistado 9, 10/05/10).

Seguindo a análise estratégica de Crozier e Friedberg (1981), o poder consiste em uma relação entre dois atores (Auditores e dirigentes) que envolve uma situação de troca e negociação entre eles para realizarem os objetivos da organização e os seus particulares.

Crozier e Friedberg (1981, p.55-56) salientam que, em uma estratégia, “o ator raramente possui objetivos claros e projetos coerentes, ou seja, os que são meios hoje, em outro momento, poderão ser considerados como fins e vice-versa”. Este aspecto, de certa maneira, até ocorre com o grupo pesquisado, pois, analisando o Auditor, este luta para ter de volta o poder de decisão que por lei lhe foi atribuído, mas, ao mesmo tempo, conforma-se com a situação e acaba, na maioria das vezes, resignando-se com o poder retirado pelo Regimento Interno. Mas, quando assume o cargo de chefia, atua do outro

lado, considerando legítimo o Regimento Interno. Assim, percebe-se que a estratégia tomada pelo ator (Auditor) dependerá da posição ocupada, ou seja, se ele está atuando como um trabalhador da linha de frente, lutará para obter o que de direito é seu (poder de decidir o caso concreto) tendo um comportamento mais ativo. Mas, se estiver ocupando a posição de dirigente, fará de tudo para deixar as coisas como estão; terá um comportamento passivo que significa o resultado de uma escolha (assumir um cargo de chefia e não alterar o estado das coisas). Conforme Crozier e Friedberg (1981), essa falta de definição, na clareza dos objetivos, não significa que o ator não esteja agindo racionalmente. Ele pode estar sendo racional em relação às oportunidades (assumir um cargo de chefia significa ter prestígio e *status*). Neste caso, o ator assumirá um comportamento ofensivo, aproveitando as oportunidades a fim de melhorar a sua situação. O ator terá um comportamento defensivo quando, na sua posição de Auditor, tentar “manter e ampliar a sua margem de liberdade e manobra, ou seja, a capacidade de atuar”, que consiste em lutar pela sua autonomia (poder de decidir sem ter que submeter a decisão ao aval de uma subordinação administrativa).

Assim, o jogo estratégico na RFB consiste em salvaguardar a própria margem de liberdade e reduzir o grau de liberdade do outro por meio da criação de normas dentro da organização (por exemplo, o Regimento Interno). Isso permite que o comportamento do outro seja controlável. O grupo político que representa o grupo dos dirigentes estabeleceu normas no Regimento Interno que retiraram do Auditor-Fiscal a atribuição legal de decidir tecnicamente e as transferiram ao dirigente. Em um jogo vence quem tem mais força, esperteza, capacidade de aglutinação de apoio. Vence sempre o jogo quem tem o poder de estabelecer suas regras. O Auditor-Fiscal permaneceu, durante muito tempo, submetendo a sua decisão à competência do detentor de cargo em comissão, demonstrando uma participação apática e resignação que, conforme Crozier e Friedberg (1981, p.61-62), são características que demonstram também uma estratégia deles ao jogo do poder.

Esta resignação é constatada entre os Auditores-Fiscais que não desempenham a função de dirigente e que tiveram sua atribuição de decidir em processos fiscais subtraída por norma infra-legal. Assim como os chefes de fábrica (citados nos estudos de Crozier), esses Auditores possuem a autoridade formal e legal sobre a competência em disputa e, embora manifestem ter consciência do problema, não manifestaram postura de reação ou resistência, pelo menos no passado mais recente. O autor utiliza a



seguinte expressão para caracterizar a situação dos chefes de fábrica: “Eles não têm, em efeito, meio algum de exercer realmente a autoridade hierárquica que lhes confere o organograma”. Talvez os Auditores, no passado, tenham chegado à mesma conclusão, ou seja, de que não possuíam, na prática, os meios para exercer a autoridade conferida a eles pela Lei. É provável que a conclusão para os chefes de fábrica “a participação apática, a resignação dos ‘chefes de *ateliers*’ sejam uma estratégia destes ao jogo do poder” que pode ser aplicada ao grupo de Auditores pesquisado.

Mas, no jogo estratégico, o Auditor-Fiscal só começou a reverter essa situação quando tomou consciência do problema coletivamente, utilizando para isso o ambiente sindical. O problema também foi abordado sob um ponto de vista mais abrangente:

Mas existe certo conflito de poder. Esse é o grande nó que existe dentro da estrutura da Receita Federal. Há o Poder administrativo ou político-administrativo, que possui uma hierarquia estabelecida representado pelo Secretário, superintendentes, coordenador do superintendente e delegados. Isso representa a estrutura formal de exercício de poder. Existe também um conflito em relação às atividades que são típicas de Estado e que não devem se submeter a esse poder político-hierárquico, pois o dirigente é escolhido por afinidades políticas. Não necessariamente político-ideológicas, mas político-administrativas (Entrevistado 23, 15/06/10).

O exercício da atividade-fim não poderia submeter-se a esse poder, segundo este entrevistado. O conflito não está bem resolvido, porque não houve evolução nas questões relacionadas aos critérios da escolha de dirigentes e/ou na alternância. Deveria haver alternância de pessoas que ocupam o poder, uma vez que ele vicia. Enquanto não se estabelecer e permitir uma prática que seja de maior “alternância para os ocupantes dos cargos, e não só alternância naquele cargo, mas fazer com que a pessoa volte para o exercício da atividade de Auditor” (Entrevistado 23, 15/06/10) os conflitos tendem a continuar.

Manifestou-se o entendimento de que o ocupante do cargo em comissão deveria ficar no nível administrativo por um período de tempo não superior a cinco anos, voltando à função técnica, após essa atividade:

O retorno ao cargo de Auditor-Fiscal criaria uma afinidade, diminuindo o conflito entre quem está no exercício temporário, em determinado momento, com aquele que cabe a executar a atividade no serviço público, que não é o administrador; o operador do serviço público efetivo é aquele que não tem a função de poder ou a função de chefe (Entrevistado 23, 15/06/10).

O entrevistado 23 salienta que o poder deveria ser “compartilhado, disseminado, pulverizado de uma forma que ele pudesse ser mais horizontalizado, menos

verticalizado”. Na RFB, ainda existe um poder verticalizado que se impõe e as relações deste poder manifestam-se de tal forma, que são camufladas, impedindo, muitas vezes, a percepção daqueles que sofrem a imposição.

## 5. CONCLUSÃO

O Brasil atenuou as características patrimonialistas e clientelistas que caracterizavam suas instituições políticas somente a partir de 1930. A partir de então, os objetivos das ações do Estado brasileiro concentravam-se no esforço de estabelecer o desenvolvimento industrial no país. Na reformulação das burocracias públicas, implantaram-se os critérios de eficiência e racionalidade, evidenciados por Fausto (2002), substituindo o acesso ao cargo público por indicação pela aprovação em concursos públicos. Esta mudança possibilitou o acesso mais democrático, baseado no princípio da meritocracia, às diferentes carreiras de Estado. O marco contemporâneo dessa passagem do patrimonialismo para a constituição da burocracia, que incorpora características weberianas no Brasil, é a Constituição de 1988. O presente estudo sobre uma carreira de Estado do serviço público brasileiro, a de Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (RFB), utilizou esse para o início de sua análise.

A pesquisa analisou as relações de poder existentes no seio da RFB, pelo fato de ser considerada uma das burocracias mais bem estruturadas do país. Procurou indagar como são as relações de poder entre a Administração da RFB (Auditores-Fiscais dirigentes) e os Auditores-Fiscais não-dirigentes, buscando identificar até que ponto as regras que distribuem atribuições e competências na Instituição são decorrentes de interesses técnicos ou políticos, ou seja, se imperam as características burocráticas, com objetivos e fins definidos por leis, ou se estamos nesta seção da burocracia brasileira longe ainda dos padrões idealizados por Weber.

O tema do estudo envolveu a análise das relações de poder no seio de uma burocracia pública. Como se trata de uma organização burocrática, pressupõe a existência de um poder de mando que, segundo Weber (2004), manifesta-se por meio da dominação racional/legal. Para o autor, a organização burocrática atua dentro de um sistema totalmente regrado, subordinado a uma hierarquia, com o objetivo de atingir a máxima eficiência na realização das tarefas. Weber analisa as relações de poder do ponto de vista da dominação (poder de mando de uma hierarquia e dever de obediência dos funcionários).

Contrapondo Weber, Crozier (1981) observa que existe, na organização burocrática, um espaço não-regrado. Para Crozier, a existência da hierarquia não significa maior eficiência. Além disso, para o autor, não há definição clara das autoridades, possibilitando que os atores envolvidos consigam, de certa forma, proteger a sua autonomia dentro do sistema organizacional (público e privado).

Para Crozier e Friedberg (1981), as relações de poder ocorrem pela autoridade que uma pessoa tem de influenciar as outras. Portanto, enfatizam que o essencial no poder é o seu caráter relacional. É nessa relação que se desenvolve o domínio de uma pessoa “A” sobre uma pessoa “B” e vice-versa. É uma relação de troca e negociação (cooperação e/ou conflito) entre os atores para realizar os objetivos da organização e os seus particulares.

Para Weber, o fim da organização está na racionalidade e na eficiência. Crozier e Friedberg alegam que existe uma zona de incerteza que permite ao ator agir de forma estratégica dentro da organização, de modo que ele possa atingir inclusive seus objetivos. Esta zona de incerteza permite ao ator que ele realize manobras e estas, por sua vez, são realizadas porque não existe um espaço totalmente regrado, como no modelo de tipo ideal criado por Weber. Do ponto de vista da realização dos objetivos e da eficiência da organização, partiu-se para o estudo realizado por Wilson (1989) sobre a burocracia governamental americana. Nele, o autor observou o outro “lado da moeda”, ou seja, o critério da ineficiência da burocracia governamental que, para ele, “encontrase no seu comportamento, que é o resultado das regras, leis e estrutura” (WILSON, 1989, p.11).

A hipótese que serviu para nortear o estudo foi: nas relações de poder entre os dirigentes da RFB e os Auditores-Fiscais predomina a interferência política dos dirigentes sobre as decisões técnicas do Auditor-Fiscal.

Constatou-se, dentro da burocracia da RFB, a existência de uma estrutura hierárquica, ao mesmo tempo técnica e administrativa, aos quais os Auditores-Fiscais não dirigentes obedecem (característica própria da burocracia) e ao mesmo tempo criticam quando encontram força no grande grupo (Sindicato). Pelos relatos apresentados nas entrevistas, as relações estabelecidas, dentro da estrutura hierárquica administrativa, são de natureza absolutamente correta, segundo os moldes estabelecidos no modelo weberiano. Ou seja, a organização do trabalho, quanto a seus aspectos estruturais, funciona como a teoria preconiza: a escala de férias, por exemplo, não é,

nem poderia ser estabelecida por cada Auditor-Fiscal. Não seria possível ter todos os Auditores em férias no mesmo período. Essa programação e controle é feito pela autoridade administrativa. Da mesma forma, o controle de frequência e as decisões sobre a estrutura do ambiente de trabalho são tomadas pela autoridade administrativa (dirigente).

Na estrutura hierárquica técnica, porém, não ocorre o ambiente previsto na teoria de Weber. Até porque existe um conflito de legislação sobre as atribuições e competências. Enquanto a lei estabelece que a autoridade para as funções mais importantes da RFB é do Auditor-Fiscal, a norma infra-legal, Regimento Interno da RFB, passa essa atribuição ao Delegado (dirigente). Este processo decisório que é transferido ao Delegado (hierarquia de autoridade) estabelece, conforme Simon (1965), limites à faculdade de agir do Auditor-Fiscal não-dirigente e uma ferramenta utilizada pela hierarquia para coordenar as atividades dos indivíduos na organização. O conflito sobre quem deve ter o poder de decisão demonstra, segundo a teoria de Crozier e Friedberg (1981) que os grupos envolvidos (Auditores-fiscais dirigentes e não-dirigentes) jogam, estabelecem suas estratégias, delimitando suas áreas de atuação e, conseqüentemente, de poder.

A separação entre Governo e Estado, preconizada como ideal por Weber, (enquanto os governos são provisórios, os Estados são permanentes e não se pode prejudicar o alcance dos objetivos gerais da sociedade em nome dos eleitorais) não ocorre porque existe uma superposição de elementos. Nas instituições, esta superposição acontece devido às regras instituídas. Na RFB, as regras internas transferem a um dirigente o poder de decidir sobre o caso concreto que, por lei federal, é atribuído ao Auditor-Fiscal não-dirigente. Dessa forma, no jogo de poder estabelecido, conclui-se que o grupo dominante é o constituído pelos dirigentes, o que reflete a correlação de forças existente na burocracia brasileira.

Os dirigentes, nomeados em uma cadeia que se inicia pelo Presidente da República e passa pelo Ministro da Fazenda, pelo Secretário da Receita Federal, Superintendente da Região Fiscal chegando ao Delegado, refletem, como não se poderia deixar de supor, o pensamento do grupo político que se compõe em determinado momento. Esse tipo de ligação resulta em dois tipos de variáveis: compromisso do nomeado com o nomeante e poder político resultante dessa relação. Não é à toa que tantos entrevistados referiram-se à lista tríplice e ao mandato para a escolha e

desempenho dos cargos mais importantes dessa instituição. A lista tríplice diminuiria a possibilidade de utilização de critérios exclusivamente políticos, na escolha dos dirigentes, e o mandato permitiria que o dirigente atuasse de maneira mais independente em relação àqueles que o nomearam e que podem, no sistema atual, exonerá-los a qualquer tempo e sem necessidade de alguma fundamentação.

É evidente que a estrutura de Estado deve servir para a execução de planos de Governo que passaram pelo Legislativo. Como disse um dos entrevistados, se um Governo é eleito com proposta de redução de impostos, pode executar esse intento e utilizar a estrutura de Estado para isso. Se a proposta for aumento de impostos, não pode, o governante, promover o aumento de impostos sem antes obter o aval do Congresso. Feito isso, pode novamente o Governo tomar a estrutura de Estado (máquina pública) para promover o aumento de impostos. Então, há situações em que Estado e Governo confundem-se e, ao mesmo tempo, completam-se. Noutras são absolutamente independentes. E quem separa um tipo de situação de outra é justamente a lei. Esta, ou melhor, a própria Constituição estabelece a necessidade de concurso público e dá estabilidade ao funcionário público, a fim de impedir que o dirigente, uma vez eleito e empossado, decida livremente quem irá ocupar os cargos públicos. Isso porque o interesse do Estado e do Governo, nesse caso, é obviamente conflitante: enquanto o Estado tem interesse na continuidade e independência (impessoalidade), em relação à prestação de seus serviços, o Governo tem compromissos que se iniciam no primeiro dia do mandato e duram pelo período para o qual foi eleito.

Se a lei não atribuiu ao grupo político a decisão sobre o caso concreto, é porque não se pode imaginar que o governante, ou aquele a quem ele nomeou e pode exonerar a qualquer hora e sob qualquer motivo, tenha isenção suficiente para decidir. O funcionário público toma essa decisão, com muito mais capacidade de resistir às pressões, já que possui estabilidade. E não só por isso. Porque a distribuição do poder prevista na lei permite que aquele que toma a decisão olhe seus aspectos com mais cuidado e minúcia. Mas no jogo de poder que se estabelece na RFB, o setor político, segundo as conclusões da pesquisa, sai vencedor, já que consegue, por norma infra-legal, atribuir ao dirigente a decisão final sobre a decisão do caso concreto. Salienta-se que de uns dois anos para cá a situação está mudando, pois foi relatado que, em algumas Delegacias, por uma delegação de competência, o poder de decisão está retornando ao

Auditor, mas tudo depende do perfil do dirigente e das circunstâncias políticas do momento.

E ressalte-se que essa norma infra-legal, muito claramente, e não por acaso, não passa pelo Congresso: é assinada por um dirigente (Ministro da Fazenda) e beneficia, justamente, o grupo dos dirigentes. O grupo dos Auditores-Fiscais mantém a discussão aberta, como forma de evitar a concentração ainda maior do poder no grupo político, mas a postura majoritária observada é de resignação. O grupo reconhece uma incorreção, mas, como ainda não encontrou força nem organização suficiente para superar o problema, muitas vezes o minimiza.

Dessa forma, percebe-se que nos aspectos relacionados à coordenação, organização e gerenciamento de recursos humanos, a estrutura hierárquica administrativa ocorre nos padrões estabelecidos por Weber, ou seja, predominam as regras da burocracia. Já, nos aspectos relacionados à estrutura técnica, há o predomínio da hipótese proposta para este estudo que observa que nas relações de poder entre os dirigentes da RFB e os Auditores-Fiscais predomina a interferência política dos dirigentes sobre as decisões técnicas do Auditor-Fiscal, pelo fato do “poder de decidir sobre o caso concreto” estar direcionado ao dirigente e não ao Auditor-Fiscal como está estabelecido em lei, o que reflete as estratégias utilizadas pelos atores no jogo do poder.

Quanto à principal indagação que orientou a pesquisa (como são as relações de poder entre a Administração da RFB (dirigentes) e os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB)), chega-se ao entendimento de que as relações de poder, na RFB, manifestam-se de diferentes formas que são camufladas, impedindo, de certa maneira, a percepção daqueles que sofrem a imposição. A RFB ainda possui traços de um poder verticalizado (“militarizado” como foi observado por nove entrevistados) que se impõe, limitando a ação do funcionário, embora tenha sido salientado nas entrevistas que, de uns dois anos para cá, por uma delegação de competência, a atribuição de decidir sobre o caso concreto tenha retornado à autoridade tributária (Auditor-Fiscal não dirigente).

Mesmo que na instituição da RFB ocorram laços de cooperação para se chegar ao poder e nele se manter e, por outro lado, haja conflito estabelecido por parte daqueles que devem realizar a tarefa crítica, questionando as estratégias impostas por uma norma interna, a tarefa crítica é realizada. A capacidade de conhecimento de todos os envolvidos é notória, e a RFB é considerada como uma das instituições mais bem

estruturadas do país, alcançando seus recordes de arrecadação e combate à sonegação. O questionamento e discussões referentes ao conflito estabelecido visam, na opinião dos entrevistados não-dirigentes, aprimorar e agilizar o serviço do trabalhador da linha de frente, a fim de fornecer à sociedade o cumprimento da função pública respeitando o que a Lei federal observa.



## REFERÊNCIAS

BAIROS, Mariângela. **Burocracia em carne e osso**: Os funcionários municipais de Porto Alegre frente às mudanças nos processos decisórios locais. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPG em Ciência Política da UFRGS, Porto Alegre, abril, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**/ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad.Carmen C. Varriale et. al.; coord. trad. João Ferreira; ver. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., 2004.

BOURDIEU, Pierre et al. **El ofício de sociólogo**. 3ed. México: Siglo Veintiuno, 1994

BRASIL. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil** (De 16 de Julho de 1934) Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>

Acesso em: 21 jan.2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. **Decreto nº. 6.104, de 30 de abril de 2007**. Dispõe sobre a execução dos procedimentos fiscais no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil e dá outras providências.Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6104.htm)> Acesso em: 25 jan. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.386, de 8 de dezembro de 2010**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Anexo 1, cap. V.

Disponível em:

< <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/2010/dec7386.htm>> Acesso em: 15 mar. 2011.

BRASIL. **Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972**. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

< <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/tributario/decreto70235.htm>>

Acesso em: 04 fev. 2011.

BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8112cons.htm>>

Acesso em: 16 out. 2008.

BRASIL **Lei nº. 9.430, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9430.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9430.htm)> Acesso em: 25 jan. 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10593.htm)> Acesso em: 25 jan. 2010.

BRASIL. **Lei nº. 11.457, de 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11457.htm)> Acesso em: 31 jan. 2010.

BRASIL, RFB, **Portaria MF nº. 125, 2009.** Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB. Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2009/MinisteriodaFazenda/por\\_tmf125.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2009/MinisteriodaFazenda/por_tmf125.htm)> Acesso em 31 jan. 2010.

BRASIL, RFB, **Portaria MF nº 587, 2010.** DOU de 23.12.2010. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB. Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2010/MinisteriodaFazenda/por\\_tmf587.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2010/MinisteriodaFazenda/por_tmf587.htm)> Acesso em: 20 jan. 2011.

BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil:** 1930-1983. 3ª. Ed. Atualiz. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia Pública na Construção do Brasil.** (2008). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Books/LivroBurocraciaConstruçãoBrasil.6.pdf>> Acesso em 02 jul. 2009.

CAMPOS, Edmundo (Org, introdução e trad.). **Sociologia da Burocracia.** 3ª ed. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1976.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da ordem:** a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COHN, Gabriel (org). **Max Weber.** Sociologia. 7ªed. São Paulo: Editora Ática, 2005.

CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. **Cadernos de Sociologia,** PPGS/IFCH/UFRGS, nº 9: p.11-47, 1998.

CROZIER, Michael. **O Fenômeno Burocrático.** Trad. Juan A. Gili Sobrino. V. 2, Coleção Sociedade Moderna. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. **L'acteur et le système:** Les contraintes de l' action collective. Éditions du Seuil em 1977, et en 1981 dans la collection Points Politique. 1981.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. ver. - São Paulo: Globo, 2001.

FARIAS, Fátima Maria Gondim Bezerra. **Consenso Brasil** – por um novo pacto tributário. In: 10 Anos de Derrama: A distribuição da Carga Tributária no Brasil. Unafisco Sindical. Brasília, novembro de 2006.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 1ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FLICK, Uwe. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Trad. Sandra Netz. 2ª Ed. POA: Bookmann, 2004.

FREITAS, Juarez. **Carreira de Estado e Administração Tributária**. Febrafite, Brasília, DF, Maio de 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 3ª ed. Revista atualizada de acordo com a nova Constituição Federal. São Paulo, Editora Atlas S.A. 1989.

GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Histórico da Receita Federal**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/srf/historico.htm>. Acesso em 23 ago.2010.

GONTIJO, Arimar C. e MAIA, Cláudia S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisa em Administração**, 2004, Vol.11, n. 4: 13-30.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal estar no trabalho** - redefinindo o assédio moral. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

KREINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração Pública no Brasil: crises e paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

LEAL, Vítor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2ª. ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Trad. de Sérgio Bath. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1891.

LONGENECKER, Justin G. **Introdução à Administração: uma abordagem comportamental**. Trad. de Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo: Atlas, 1981.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo

Fernando Henrique Cardoso. **Revista brasileira Ciências Sociais** [online]. 1999, vol.14, n.41, pp. 69-89. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1752.pdf>> Acesso em 09 fev. 2011.

MARIA, Elizabeth de Jesus e LUCHIEZI Jr., Álvaro (org). Tributação no Brasil- em busca da justiça fiscal. **Sindifisco Nacional**. Brasília: 2010.

MARTINS. Maria Alice Hofmann. Metodologia de Pesquisa. **Estudo de Caso**. Revisado em 05/12/2002. Disponível em <<http://mariaalicehof5.vilabol.uol.com.br/>> Acesso em 10 set. 2009.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é Burocracia**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo. Editora Brasiliense. 16ª ed. 2ª reimpressão, 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Prefácio Luiz Carlos Bresser Pereira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF, ENAP, 1997.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. Editado por. **Dicionário do pensamento social de Século XX**. Com a consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alain Torraine; editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos; Tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 1996.

POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani. Patrimônio é protegido por contribuinte, estado e fisco. Consultor Jurídico/BR, **r- Sistema Tributário**, 03 de fevereiro de 2011.

QUINTANERO, Tânia, Maria Ligia de Oliveira Barbosa, Márcia Gardênia de Oliveira. **Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Trad. João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Cravalho. Revisão Científica: Rui Santos. 5ª Ed., Lisboa, Grávida, 2008.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em:  
< <http://www.receita.fazenda.gov.br>> Acesso em 23 jun. 2009.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Conheça a RFB**. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/ConhecaRFB.htm>> Acesso em 08 jan. 2010

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Legislação**. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Portarias/2009/MinisteriodaFazenda/portmf125.htm>> Acesso em 16 dez. 2010.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Histórico**. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/SRF/PlanejAdminTribAduaneira/Default.htm>> Acesso em 27 jan. 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Estrutura e organograma**. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/Estrutura/organograma.htm>> Acesso em 27 jan. 2011.

SIMON, Herbert A. **Comportamento Administrativo**. Estudo dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas. Trad. Prof. Aluizio Loureiro Pinto. Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil – USAID- Rio de Janeiro, agosto de 1965.

SINDIFISCO NACIONAL. **História**. Disponíveis em:  
< <http://www.sindifisconacional-poa.org.br/historia.php>> Acesso em: 09 jan. 2011.

SINDIFISCO NACIONAL. Disponível em: < <http://www.sindifisconacional.org.br>>  
Acesso em 27 jan. 2010.

SINDIFISCO NACIONAL – POA/RS. **Notícias**.  
Disponível em: <[http://www.sindifisconacional-poa.org.br/noticia\\_ler.php?id=11392](http://www.sindifisconacional-poa.org.br/noticia_ler.php?id=11392)>  
Acesso em 04 fev. 2011.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em:  
<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Secretaria\\_da\\_Receita\\_Federal\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Secretaria_da_Receita_Federal_do_Brasil)> Acesso em 23 jun. 2009.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

UNAFISCO. **Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**: Disponível em: < <http://www.unafisco.org.br/>> Acesso em 22 jun. 2009.

VOLKWEISS, Roque Joaquim. **Direito Tributário Nacional**. 2ªed. Revista, atualizada e ampliada. Livraria do Advogado editora. Porto Alegre, 1998.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. V1. Trad.de Regis Barbosa e Karen Elsade Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 4ª ed– Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009 (reimpressão).

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. V2. Trad.de Regis Barbosa e Karen Elsade Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. – Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Org e int. de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Trad. De Waltensir Dutra. Revisão Técnica Prof. Fernando Henrique Cardoso. 3ª ed. Zahar Editores- RJ, 1974.

WILSON, James Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. Copyright 1989 by Basis Books, Inc. Print in the United States of America. Designed by Vincent Torre. 1989.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Planejamento e Métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3ªed. Porto Alegre: Brookman, 2005.

## APÊNDICES

### APÊNDICE 1

#### Roteiro de entrevista



**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**

**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

Roteiro para entrevista:

Nome: \_\_\_\_\_

1) Sexo  
(1) Masculino (2) Feminino

2) Idade: \_\_\_\_\_ ( em anos)

3) Escolaridade: O Senhor (a) possui:  
a) somente um curso de graduação  
b) mais de um curso de graduação  
c) mestrado  
d) doutorado

3.1) Qual é o seu curso superior? Local de formação?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4) Há quanto tempo concluiu o curso superior?

\_\_\_\_\_

5) Estado civil: \_\_\_\_\_

6) N°. de filhos: \_\_\_\_\_

7) Naturalidade: \_\_\_\_\_ 8) Residência: \_\_\_\_\_

9) Tempo na SRF: \_\_\_\_\_

a) Cargo: \_\_\_\_\_

b) Quantos anos o/a sr/a já atua na profissão de Auditor? \_\_\_\_\_

c) É sindicalizado: \_\_\_\_\_

- 10) Já atuou como técnico e como administrador (ou seja, já exerceu cargo de chefia antes da Receita);
- 11) O Sr./ a já exerceu algum cargo de comando na Administração da RF? Qual?
- 12) O Sr.(a) desempenha durante todo o tempo as atribuições previstas em Lei para o cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil? Se não, exerce atividade típica de Auditor em mais da metade do tempo ou o contrário?
- 13) O Sr. conta com auxílio para a execução das atividades administrativas (repetitivas) relacionadas a seu cargo (suporte cópias, instrução do processo, etc.)?
- 14) O art. 6º da Lei n.º 10.593/2002 afirma que é do Auditor-Fiscal a competência para decidir sobre pedidos de restituição/compensação. O senhor conhece alguma limitação infra-legal a este poder, hoje ou no passado recente?
- 15) Quando o Sr. toma uma decisão, de que forma essa decisão é comunicada ao contribuinte? Ou seja, quem assina essa decisão, o Sr. ou o chefe da unidade? Sempre foi assim? Existe diferença se essa decisão é efetivada dentro dos sistemas eletrônicos da RFB ou fora dele?
- 16) A decisão do auditor admite revisão em segunda ou terceira instâncias?
- 17) O Auditor é subordinado a um chefe? Submete-se à hierarquia? Como isso afeta seu poder de decisão? Qual a competência do chefe? Ela entra (ou pode entrar) em conflito com a do Auditor?
- 18) Uma organização burocrática possui como características básicas o conhecimento, precisão, racionalidade (adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos) e a obediência a uma hierarquia. O Sr./a consegue perceber estas características na SRF? De que maneira elas se manifestam?
- 19) Como funciona o processo de decisão na sua atividade específica. Quem toma a decisão? Quem a revisa? Quantas instâncias de revisão? As decisões são monocráticas ou colegiadas?



20) Esta entrevista é sigilosa garantido-se a privacidade das informações. Você já sofreu, alguma vez, pressão para decidir de maneira diferente da sua convicção inicial? Ou para decidir algum caso antes dos demais?

21) O Sr. entende que as atividades da RFB estão sujeitas à tentativa de interferência política?

22) O/a sr/a está satisfeito com sua carreira profissional (cargo de Auditor)? Por quê?

23) O/a Sr/a se interessa por política?

- 1) sim                      2) mais ou menos  
2) não                      9) NR

24) O/a sr/a costuma se manter informado sobre assuntos políticos?

- 1) sim                      2) não                      9) NR

25) O que o Sr./a entende por Relações de Poder e como elas se manifestam na SRFB? Como são as estratégias para se chegar ao poder?

26) O governo deve ter ingerência sobre a RFB? De que forma? O Sr./a. entende que a RFB deva ser um órgão independente do governo federal?

27) O governo deve ter poder para decidir os cargos concretos?

28) Compare o artigo do CTN com o artigo do Decreto abaixo:

O art. 142 do CTN diz o seguinte:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

O art. 2º do Decreto n.º 6.104, de 30/04/2007 (MPF) diz o seguinte:

"Art. 2º Os procedimentos fiscais relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil serão executados, **em nome desta**, pelos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e somente terão início por força de ordem específica denominada Mandado de Procedimento Fiscal (MPF), instituído mediante ato da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Comente:

## APÊNDICE 2

**TERMO DE ESCLARECIMENTO****Universidade Federal do Rio Grande do Sul****Instituto de Filosofia e Ciências Humanas****Programa de Pós-Graduação em Sociologia****TERMO DE ESCLARECIMENTO**

A presente entrevista será utilizada somente para a coleta de dados, a fim de possibilitar o desenvolvimento da Dissertação de Mestrado da aluna Ângela Ceccon, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O estudo é de responsabilidade da referida aluna e será orientado pela Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Soraya Maria Vargas Cortes, professora do PPGS-UFRGS.

A dissertação tem como tema o Estudo das Relações de Poder no Cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. As entrevistas serão realizadas individualmente com Auditores-Fiscais (AFRBF) na cidade de Porto Alegre/RS. Optou-se em aplicar a técnica de entrevista semi-estruturada, pela possibilidade que oferece de ir além das perguntas predefinidas, avançando-se a partir das respostas dadas pelo entrevistado. A entrevista semi-estruturada baseia-se em um roteiro que apresenta questões com respostas abertas, não previamente codificadas, nas quais o entrevistado pode discorrer livremente sobre a pergunta formulada.

As informações serão confidenciais e não haverá identificação do entrevistado no relatório. Caso necessite de algum esclarecimento posterior sobre esta pesquisa, entre em contato com a pesquisadora responsável, Ângela Ceccon, pelos telefones (51)3225-xxxx e/ou (51)9323-xxxx, ou pelo e-mail [angelaceccon@terra.com.br](mailto:angelaceccon@terra.com.br).

Porto Alegre, de de 2010.

---

**Ângela Ceccon,**  
Mestranda em Sociologia/UFRGS

## APÊNDICE 3

**Carta à Divisão de Recursos Humanos da RFB**

Porto Alegre, 23 de dezembro de 2009.

À

Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Divisão de Recursos Humanos da Superintendência (DIGEP)

Da 10ª Região Fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB)

Prezado Senhor Chefe da DIGEP,

Ângela Ceccon, estudante do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, cuja dissertação do curso de mestrado tem como objeto a Burocracia da Receita Federal do Brasil – foco no cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB), solicita os seguintes dados para delimitação do campo de sua pesquisa:

- a) número de AFRFB no Estado do Rio Grande do Sul;
- b) número de AFRFBs em atividade em Porto Alegre;
- c) número de AFRFBs que ocupam cargos de Administração na estrutura da RFB, detalhando os números por espécie de cargo, se possível.

Atenciosamente,

Ângela Ceccon

Mestranda em Sociologia/ UFRGS

[angelaceccon@terra.com.br](mailto:angelaceccon@terra.com.br)

F: (51) 9323-xxxx

## APÊNDICE 4

**Carta ao Sindicato Nacional, Delegacia Sindical em Porto Alegre**

Porto Alegre, 07 de janeiro de 2010.

Ao

Sindifisco Nacional, Delegacia Sindical em Porto Alegre

A/C: Srta. Jenifer

Prezado Senhor Presidente Vilson Antonio Romero

Ângela Ceccon, estudante do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, cuja dissertação do curso de mestrado tem como objeto a Burocracia da Receita Federal do Brasil – foco no cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB), solicita os seguintes dados para delimitação do campo de sua pesquisa:

- a) número de AFRFB associados ao Sindicato;
- b) número de AFRFBs em atividade em Porto Alegre;
- c) número de AFRFBs associados que estão aposentados

Atenciosamente,

Ângela Ceccon

Mestranda em Sociologia/ UFRGS

[angelaceccon@terra.com.br](mailto:angelaceccon@terra.com.br)

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### Definição do Objeto Empírico

Os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, objeto empírico do presente estudo, são autoridades fazendárias, fiscais e aduaneiras, cujas principais atribuições, visando garantir a existência do Estado brasileiro, são:

- 1 - fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes;
- 2 - constituir o crédito tributário;
- 3 - arrecadação de tributos;
- 4 - julgamento de processos administrativos fiscais;
- 5 - controle aduaneiro do comércio exterior;
- 6 - combate ao contrabando, ao descaminho e à lavagem de dinheiro;
- 7 - gerenciamento técnico e administrativo das repartições da Receita Federal.

Os Auditores trabalham na Secretaria da Receita Federal do Brasil que é órgão integrante do Ministério da Fazenda e responsável pela administração dos principais tributos federais brasileiros, entre os quais podem ser mencionados:

- 1 - Imposto sobre a Renda de pessoas físicas (IRPF) e jurídicas (IRPJ);
- 2 - Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma espécie de imposto sobre o valor agregado;
- 3 - Imposto Territorial Rural (ITR), sobre a propriedade rural;
- 4 - Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), sobre as aplicações financeiras e operações de crédito e seguro;
- 5 - Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para a Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), incidem sobre a receita bruta ou folha de pagamento;
- 6 - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), incide sobre a receita bruta das empresas;
- 7 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), incide sobre o lucro das empresas;
- 8 - Contribuições Sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, contribuições para a previdência pública (INSS);

#### A Secretaria da Receita Federal do Brasil

A Secretaria da Receita Federal do Brasil<sup>39</sup> (RFB) é um órgão específico e singular, subordinado ao Ministério da Fazenda, que tem como responsabilidade a

---

<sup>39</sup>Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em:  
< [http://pt.wikipedia.org/wiki/Secretaria\\_da\\_Receita\\_Federal\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Secretaria_da_Receita_Federal_do_Brasil) > Acesso em 23 jun. 2009.

administração dos tributos federais e o controle aduaneiro, além de atuar no combate à sonegação, contrabando, descaminho, pirataria e tráfico de drogas e animais. Administração da Receita Federal do Brasil é composta pelos seguintes cargos: Ministro da Fazenda, Secretário da Receita, Superintendente de cada Estado, Delegado de cada Cidade.

A Secretaria da Receita Federal (SRF) foi criada pelo Decreto 63.659, de 20 de novembro de 1968, substituindo a Diretoria-Geral da Fazenda Nacional, criada por Getúlio Vargas, em 1934

Com a Lei 11.457, de 16 de março de 2007, ocorreu a fusão entre a Secretaria da Receita Federal (SRF) e a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), sendo criada a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Na ocasião da fusão, o novo órgão foi apelidado pela imprensa de "Super Receita".

#### Finalidades da Instituição

- estão definidas no anexo de nº: 5

#### Missão

- Exercer a administração tributária e o controle aduaneiro, com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade.

#### Visão de Futuro

- Ser uma instituição de excelência em administração tributária e aduaneira, referência nacional e internacional.

#### Valores

- Respeito ao cidadão;
- Integridade;
- Lealdade com a Instituição;
- Legalidade;
- Profissionalismo.

#### QUADRO de PESSOAL

A Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil (Carreira ARFB) é composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB).

O ingresso na Carreira ARFB se dá mediante aprovação em concurso público realizado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF).

No órgão também exercem suas funções servidores de diversos cargos pertencentes aos quadros do Ministério da Fazenda, bem como empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), funcionários terceirizados e estagiários.

## ESTRUTURA

É composta por unidades centrais e unidades descentralizadas, distribuídas por todo o território nacional, abrangendo uma área de 8,5 milhões de quilômetros quadrados.

As unidades descentralizadas compreendem:

ALF: Alfândegas da Receita Federal do Brasil

ARF: Agências da Receita Federal do Brasil

DEAIN: Delegacias de Assuntos Internacionais da Receita Federal do Brasil

DEINF: Delegacias de Instituições Financeiras da Receita Federal do Brasil

DERAT: Delegacias de Administração Tributária da Receita Federal do Brasil

DRF: Delegacias da Receita Federal do Brasil

DRJ: Delegacias de Julgamento da Receita Federal do Brasil

IRF: Inspetorias da Receita Federal do Brasil

SRRF: Superintendências da Receita Federal do Brasil

## ANEXO 2

**Rio Grande do Sul – Unidades Regionais e Locais da Receita Federal do Brasil**

☐	Alegrete	<b>Porto Alegre:</b>
☐	Bagé	Alfândega do Aeroporto Internacional Salgado Filho
☐	Barra do Quaraí	Delegacia
☐	Bento Gonçalves	Delegacia de Julgamento
☐	Caçapava do Sul	Inspetoria
☐	Cachoeira do Sul	Superintendência da 10ª Região Fiscal
☐	Camaquã	Porto Mauá
☐	Canela	Porto Xavier
☐	Canguçu	Quaraí
☐	Canoas	<b>Rio Grande</b>
☐	Carazinho	Agência
☐	Caxias do Sul	Alfândega
☐	Chuí	Santa Cruz do Sul
☐	Agência	<b>Santa Maria:</b>
☐	Inspetoria	Delegacia
☐	Cruz Alta	Delegacia de Julgamento
☐	Dom Pedrito	Santa Rosa
☐	Encantado	<b>Santana do Livramento</b>
☐	Erechim	Agência
☐	Frederico Westphalen	Inspetoria
☐	Gravataí	Santiago
☐	Guaíba	Santo Ângelo
☐	Guaporé	São Borja
☐	Ijuí	São Gabriel
☐	Itaqui	São Jerônimo
☐	Jaguarão	São Leopoldo
☐	Lagoa Vermelha	São Lourenço do Sul
☐	Lajeado	São Luiz Gonzaga
☐	Montenegro	São Sebastião do Caí
☐	Novo Hamburgo	Taquara
☐	Palmeira das Missões	Tramandaí
☐	Passo Fundo	Torres
☐	Pelotas	Três Passos
		Uruguaiana
		Vacaria
		Veranópolis
		Viamão



## ANEXO 3

### Evolução do Quadro de Pessoal da Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil

Posição em 13/02/2008

ANO	SALDO INICIAL	INGRES-SOS	SAÍDAS			SALDO FINAL	EVOLUÇÃO PERCENTUAL	
							EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	EM RELAÇÃO A 1994
			APOSENTA-DORIAS	VACÂNCIAS	DEMISSÕES			
<b>1994</b>								
<b>AFRFB</b>						5725	100,00	<b>100,00</b>
<b>ATRFB</b>						4732	100,00	<b>100,00</b>
<b>1995</b>								
<b>AFRFB</b>	5725	397	330	25	1	5766	100,72	<b>100,72</b>
<b>ATRFB</b>	4732	1650	201	37	1	6143	129,82	<b>129,82</b>
<b>1996</b>								
<b>AFRFB</b>	5766	0	281	2	5	5478	95,01	<b>95,69</b>
<b>ATRFB</b>	6143	0	97	10	5	6031	98,18	<b>127,45</b>
<b>1997</b>								
<b>AFRFB</b>	5478	2069	196	5	11	7335	133,90	<b>128,12</b>
<b>ATRFB</b>	6031	460	105	27	15	6344	105,19	<b>134,07</b>
<b>1998</b>								
<b>AFRFB</b>	7335	0	259	2	6	7068	96,36	<b>123,46</b>
<b>ATRFB</b>	6344	378	135	24	2	6561	103,42	<b>138,65</b>
<b>1999</b>								
<b>AFRFB</b>	7068	560	122	20	4	7482	105,86	<b>130,69</b>
<b>ATRFB</b>	6561	0	64	242	5	6250	95,26	<b>132,08</b>
<b>2000</b>								
<b>AFRFB</b>	7482	0	58	27	18	7379	98,62	<b>128,89</b>
<b>ATRFB</b>	6250	0	26	76	9	6139	98,22	<b>129,73</b>
<b>2001</b>								
<b>AFRFB</b>	7379	313	113	23	3	7553	102,36	<b>131,93</b>
<b>ATRFB</b>	6139	776	48	184	8	6675	108,73	<b>141,06</b>

<b>2002</b>								
<b>AFRFB</b>	7553	300	173	24	5	7651	101,30	<b>133,64</b>
<b>ATRFB</b>	6675	355	64	313	12	6641	99,49	<b>140,34</b>
<b>2003</b>								
<b>AFRFB</b>	7651	146	477	33	0	7287	95,24	<b>127,28</b>
<b>ATRFB</b>	6641	157	311	222	3	6262	94,29	<b>132,33</b>
<b>2004</b>								
<b>AFRFB</b>	7287	499	69	17	7	7693	105,57	<b>134,38</b>
<b>ATRFB</b>	6262	439	47	204	12	6438	102,81	<b>136,05</b>
<b>2005</b>								
<b>AFRFB</b>	7693	242	50	23	14	7848	102,01	<b>137,08</b>
<b>ATRFB</b>	6438	31	17	72	10	6370	98,94	<b>134,62</b>
<b>2006</b>								
<b>AFRFB</b>	7848	989	53	25	10	8749	111,48	<b>152,82</b>
<b>ATRFB</b>	6370	1606	25	194	16	7741	121,52	<b>163,59</b>
<b>2007</b>								
<b>AFRFB</b>	8749	4185	47	21	7	12859	146,98	<b>224,61</b>
<b>ATRFB</b>	7741	26	32	108	5	7622	98,46	<b>161,07</b>
<b>2008</b>								
<b>AFRFB</b>	12859	0	7	5	0	12847	99,91	<b>224,40</b>
<b>ATRFB</b>	7622	0	1	11	0	7610	99,84	<b>160,82</b>

2007 = 4140 Auditores oriundos da Previdência Social

## ANEXO 4

**QUADRO DEMONSTRATIVO DOS CARGOS EM COMISSÃO E DAS  
FUNÇÕES GRATIFICADAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA.**

Dados retirados de tabela, disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/2010/dec7386.htm>. Acesso em 09/12/10

UNIDADE	CARGO/ FUNÇÃO Nº	DENOMINAÇÃO CARGO/FUNÇÃO	NE/DAS/ FG
<b>SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL</b>	1	Secretário	NE
	1	Secretário-Adjunto	101.5
Gabinete	1	Chefe	101.4
	5	Assessor	102.4
	4	Assessor Técnico	102.3
	1	Assistente	102.2
	1	Assistente Técnico	102.1
Ouvidoria	1	Ouvidor	101.3
Divisão	1	Chefe	101.2
Equipe	6	Chefe	FG-1
Corregedoria-Geral	1	Corregedor-Geral	101.4
	1	Corregedor-Geral Adjunto	101.3
Coordenação	1	Coordenador	101.3
Divisão	3	Chefe	101.2
Escritório de Corregedoria	10	Chefe	101.2
Núcleo de Corregedoria	1	Chefe	101.1
Serviço	2	Chefe	101.1
Seção	1	Chefe	FG-1
Assessoria Especial	1	Chefe	101.4
	2	Assistente	102.2
	2	Assistente Técnico	102.1
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Planejamento, Organização e Avaliação Institucional	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Gerência	4	Gerente	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Auditoria Interna	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	6	Chefe	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	2	Chefe	101.2
Escritório de Pesquisa e Investigação	10	Chefe	101.2
Núcleo de Pesquisa e Investigação	5	Chefe	101.1

Serviço	1	Chefe	101.1
Seção	1	Chefe	FG-1
Assessoria de Comunicação Social	1	Chefe	101.3
Divisão	3	Chefe	101.2
Gerência de Projetos	1	Gerente	101.1
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Cooperação e Integração Fiscal	1	Coordenador-Geral	101.4
Gerência	3	Gerente	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
<b>SUBSECRETARIA DE ARRECADAÇÃO E ATENDIMENTO</b>	1	Subsecretário	101.5
	2	Assessor Técnico	102.3
	1	Assistente Técnico	102.1
Divisão	1	Chefe	101.2
Seção	2	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Arrecadação e Cobrança	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	8	Chefe	101.2
Seção	2	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Atendimento e Educação Fiscal	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	6	Chefe	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Gestão de Cadastros	1	Coordenador-Geral	101.4
Divisão	3	Chefe	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação Especial de Ressarcimento, Compensação e Restituição	1	Coordenador	101.3
Gerência	2	Gerente	101.2
<b>SUBSECRETARIA DE TRIBUTAÇÃO E CONTENCIOSO</b>	1	Subsecretário	101.5
	1	Assessor Técnico	102.3
	2	Assistente Técnico	102.1
Assessoria de Acompanhamento Legislativo	1	Chefe	101.3
Divisão	1	Chefe	101.2
Seção	2	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Tributação	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	3	Coordenador	101.3
Divisão	11	Chefe	101.2
Seção	2	Chefe	FG-1

Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	2	Chefe	101.2
Gerência	3	Gerente	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Contencioso Administrativo e Judicial	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	4	Chefe	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
<b>SUBSECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO</b>	1	Subsecretário	101.5
	1	Assessor Técnico	102.3
	1	Assistente Técnico	102.1
Divisão	1	Chefe	101.2
Seção	2	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Fiscalização	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	7	Chefe	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação Especial de Maiores Contribuintes	1	Coordenador	101.3
Divisão	2	Chefe	101.2
Coordenação-Geral de Programação e Estudos	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	6	Chefe	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
<b>SUBSECRETARIA DE ADUANA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b>	1	Subsecretário	101.5
	1	Assessor Técnico	102.3
	1	Assistente Técnico	102.1
Divisão	1	Chefe	101.2
Seção	2	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Administração Aduaneira	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	3	Coordenador	101.3
Divisão	10	Chefe	101.2
Gerência de Projetos	1	Gerente	101.1
Seção	1	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Relações Internacionais	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	1	Coordenador	101.3
Divisão	4	Chefe	101.2
Seção	1	Chefe	FG-1
<b>SUBSECRETARIA DE GESTÃO CORPORATIVA</b>	1	Subsecretário	101.5
	1	Assessor Técnico	102.3

	1	Assistente Técnico	102.1
Divisão	1	Chefe	101.2
Seção	2	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Programação e Logística	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	8	Chefe	101.2
Serviço	2	Chefe	101.1
Seção	5	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	3	Coordenador	101.3
Divisão	9	Chefe	101.2
Serviço	3	Chefe	101.1
Seção	9	Chefe	FG-1
Equipe	16	Chefe	FG-1
Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas	1	Coordenador-Geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Divisão	8	Chefe	101.2
Serviço	1	Chefe	101.1
Seção	2	Chefe	FG-1
	78		FG-1
	5		FG-2
	26		FG-3
<b>Unidades Descentralizadas da Receita Federal do Brasil</b>			
Superintendência, Delegacia, Inspetoria, Alfândega e Agência	10	Superintendente	101.4
	74	Superintendente-Adjunto, Delegado e Inspetor-Chefe	101.3
	252	Delegado, Delegado-Adjunto, Inspetor-Chefe, Inspetor-Adjunto e Chefe de Divisão	101.2
	542	Delegado, Delegado-Adjunto, Inspetor-Chefe, Inspetor-Chefe Adjunto, Agente, Chefe de Centro de Atendimento ao Contribuinte, de Serviço e de Equipe	101.1
	19	Assistente Técnico	102.1
	1910	Delegado-Adjunto, Inspetor-Chefe, Inspetor-Chefe Adjunto, Agente, Chefe de Seção, de Centro de Atendimento ao Contribuinte e de Equipe e Assistente	FG-1
	565	Chefe de Setor e de Equipe e Assistente	FG-2
	597	Agente, Chefe de Centro de Atendimento ao Contribuinte, de Equipe, de Núcleo e Assistente	FG-3
Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento	17	Delegado	101.3
Turma	121	Presidente	101.2
Serviço	32	Chefe	101.1
Seção	15	Chefe	FG-1

## ANEXO 5

**REGIMENTO INTERNO DA  
SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**

(Alterado pela Portaria MF nº 206, de 3 de março de 2010)

**(Vide Art. 6º da P MF 206/2010)**

**(Alterado pela Portaria MF nº 247, de 31 de março de 2010)**

**(Alterado pela Portaria MF nº 441, de 30 de julho de 2010)**

CAPÍTULO I

CATEGORIA E FINALIDADE

Art. 1º A Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro da Fazenda, tem por finalidade:

I - planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal, inclusive as relativas às contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social e às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor;

II - propor medidas de aperfeiçoamento e regulamentação e a consolidação da legislação tributária federal;

III - interpretar e aplicar a legislação tributária, aduaneira, de custeio previdenciário e correlata, editando os atos normativos e as instruções necessárias à sua execução;

IV - estabelecer obrigações tributárias acessórias, inclusive disciplinar a entrega de declarações;

V - preparar e julgar, em primeira instância, processos administrativos de determinação e exigência de créditos tributários e de reconhecimento de direitos creditórios, relativos aos tributos por ela administrados;

VI - acompanhar a execução das políticas tributária e aduaneira e estudar seus efeitos na economia do País;

VII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos e demais receitas da União sob sua administração;

VIII - realizar a previsão, o acompanhamento, a análise e o controle das receitas sob sua administração, bem como coordenar e consolidar as previsões das demais receitas federais, para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária da União;

IX - propor medidas destinadas a compatibilizar a receita a ser arrecadada com os valores previstos na programação financeira federal;

X - estimar e quantificar a renúncia de receitas administradas e avaliar os efeitos das reduções de alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais, ressalvada a competência de outros órgãos que também tratam da matéria;

XI - promover atividades de cooperação e integração entre as administrações tributárias do País, entre o fisco e o contribuinte, e de educação fiscal, bem assim preparar, orientar e divulgar informações tributárias e aduaneiras;

XII - realizar estudos para subsidiar a formulação da política tributária e estabelecer política de informações econômico-fiscais e implementar sistemática de coleta, tratamento e divulgação dessas informações;

XIII - celebrar convênios com órgãos e entidades da administração federal, estadual, distrital e municipal, bem como entidades de direito público ou privado, para permuta de informações, racionalização de atividades e realização de operações conjuntas;

XIV - gerir o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, a que se refere o Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975;

XV - negociar e participar de implementação de acordos, tratados e convênios internacionais pertinentes à matéria tributária e aduaneira;

XVI - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive no que diz respeito a alfandegamento de áreas e recintos;

XVII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar o controle do valor aduaneiro e de preços de transferência de mercadorias importadas ou exportadas, ressalvadas as competências do Comitê Brasileiro de Nomenclatura;

XVIII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas com nomenclatura, classificação fiscal e origem de mercadorias, inclusive representando o País em reuniões internacionais sobre a matéria;

XIX - participar, observada a competência específica de outros órgãos, das atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem de dinheiro;

XX - administrar, controlar, avaliar e normatizar o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, ressalvadas as competências de outros órgãos;

XXI - articular-se com entidades e organismos internacionais e estrangeiros com atuação no campo econômico-tributário e econômico-previdenciário, para realização de estudos, conferências técnicas, congressos e eventos semelhantes;

XXII - elaborar proposta de atualização do plano de custeio da seguridade social, em articulação com os demais órgãos envolvidos; e

XXIII - orientar, supervisionar e coordenar as atividades de produção e disseminação de informações estratégicas na área de sua competência, destinadas ao gerenciamento de riscos ou à utilização por órgãos e entidades participantes de operações conjuntas, visando à prevenção e ao combate às fraudes e práticas delituosas, no âmbito da administração tributária federal e aduaneira.



## II - UNIDADES DESCENTRALIZADAS

(Redação dada pela Portaria MF nº 206, de 3 de março de 2010)

(Vide Art. 6º da P MF 206/2010)

- 1 - Superintendências Regionais Da Receita Federal Do Brasil – SRRF
- 2 - Delegacias Da Receita Federal Do Brasil Classe "A" – DRF
- 3 - Delegacias Da Receita Federal Do Brasil Classe "B" – DRF
- 4 - Delegacias Da Receita Federal Do Brasil Classe "C" – DRF
- 5 - Delegacias Da Receita Federal Do Brasil Classe "D" - DRF
- 6 - Delegacias Da Receita Federal Do Brasil Classe "E" - DRF
- 7- Delegacia Da Receita Federal Do Brasil De Administração Tributária - Derat
- 8 - Delegacia Da Receita Federal Do Brasil De Fiscalização - Defis
- 9 - Delegacia Especial De Instituições Financeiras - Deinf
- 10 - Delegacias Especiais De Maiores Contribuintes - Demac
- 11 - Agências Da Receita Federal Do Brasil Classe "A" - ARF
- 12 - Agências Da Receita Federal Do Brasil Classe "B" - ARF
- 13 - Agências Da Receita Federal Do Brasil Classe "C" - ARF
- 14 - Agências Da Receita Federal Do Brasil Classe "D" - ARF
- 15 - Inspetorias Da Receita Federal Do Brasil Classe "Especial A" - IRF
- 16 - Inspetorias Da Receita Federal Do Brasil Classe "Especial B" - IRF
- 17 - Inspetorias Da Receita Federal Do Brasil Classe "Especial C" - IRF
- 18 - Inspetorias Da Receita Federal Do Brasil Classe "A" - IRF
- 19 - Inspetorias Da Receita Federal Do Brasil Classe "B" - IRF
- 20 - Alfândega Da Receita Federal Do Brasil Classe "Especial A" - ALF
- 21 - Alfândegas Da Receita Federal Do Brasil Classe "A" - ALF
- 22 - Alfândegas Da Receita Federal Do Brasil Classe "B" - ALF
- 23 - Alfândegas Da Receita Federal Do Brasil Classe "C" - ALF
- 24 - Delegacias Da Receita Federal Do Brasil De Julgamento - DRJ
- 25 - Equipes

[...]

### Seção V

Das Competências Comuns nas Unidades Descentralizadas

Art. 223. Às Superintendências, Delegacias, Alfândegas e Inspetorias compete, com relação à sua área de competência e às unidades sob sua subordinação:

I - gerenciar, coordenar, planejar, supervisionar, orientar, controlar e avaliar as atividades;

II - assessorar a unidade subordinante;

III - dirimir conflitos de competências entre as unidades subordinadas;

IV - aperfeiçoar a alocação de atividades entre as unidades subordinadas;

V - disseminar informações;

VI - articular-se com outros órgãos e unidades relativamente aos assuntos de sua competência; e

VII - planejar e propor ações de capacitação e desenvolvimento de pessoas.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Portarias/2009/MinisteriodaFazenda/portmf125.htm>> Acesso em 16 dez. 10.

## ANEXO 6

**Atribuições dos Delegados**

BRASIL, RFB, **Portaria MF nº 587, 2010**. DOU de 23.12.2010. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB.

## CAPÍTULO IV

## DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Art. 295. Aos **Delegados** da Receita Federal do Brasil e Inspetores-Chefes da Receita Federal do Brasil incumbem, no âmbito da respectiva jurisdição, as atividades relacionadas com a gerência e a modernização da administração tributária e aduaneira e, especificamente:

I - decidir sobre a revisão de ofício, a pedido do contribuinte ou no interesse da administração, inclusive quanto aos créditos tributários lançados, inscritos ou não em Dívida Ativa da União;

II - decidir sobre a inclusão e exclusão de contribuintes em regimes de tributação diferenciados;

III - decidir quanto à suspensão, inaptidão e regularização de contribuintes nos cadastros da RFB;

IV - aplicar pena de perdimento de mercadorias e valores;

V - autorizar ou determinar a execução de perícia e de procedimentos fiscais mediante a expedição de Mandado de Procedimento Fiscal, inclusive para reexame ou abertura de novos procedimentos fiscais em períodos anteriormente auditados;

VI - decidir sobre a concessão de regimes aduaneiros especiais e pedidos de parcelamento, sobre restituição, compensação, ressarcimento, reembolso, suspensão e redução de tributos;

VII - decidir sobre o reconhecimento e suspensão de imunidades e de isenções;

VIII - decidir quanto à aplicação de multa a transportador de passageiros ou de carga em viagem doméstica ou internacional que transportar mercadoria sujeita a pena de perdimento;

IX - expedir súmulas e publicar atos declaratórios relativos à inidoneidade de documentos ou à situação cadastral e fiscal de pessoas físicas e jurídicas;

X - declarar inidôneo para assinar peças ou documentos, contábeis ou não, sujeitos à apreciação da RFB, o profissional que incorrer em fraude de escrituração ou falsidade de documentos;

XI - decidir sobre pedidos de cancelamento ou reativação de declarações;

XII - decidir sobre a expedição de certidões relativas à situação fiscal e cadastral do contribuinte; e

XIII - negar o seguimento de impugnação, manifestação de inconformidade e recurso voluntário, quando não atendidos os requisitos legais.

§ 1º Aos Delegados da Receita Federal do Brasil das DRF e Deinf que jurisdicionam as matrizes dos agentes arrecadadores incumbe ainda:

I - decidir sobre a habilitação técnica da instituição bancária interessada em prestar serviço de arrecadação de receitas federais;

II - aplicar penalidades aos agentes arrecadadores por irregularidades cometidas no desempenho das atividades contratadas com a RFB; e

III - apreciar recursos, representações e aplicar o regime disciplinar nos casos de irregularidades cometidas por agentes arrecadadores. § 2º Aos Delegados da Receita Federal do Brasil, cuja DRF possua em sua estrutura Sagep ou Segep, com exceção das

DRF Rio de Janeiro I e II, incumbe, ainda, em relação aos servidores lotados em unidades da RFB do respectivo Estado:

I - decidir sobre a concessão de direitos, vantagens, indenizações, gratificações, adicionais, ressarcimentos, consignações e benefícios; e

II - dar posse e exercício a servidores nomeados para cargo efetivo e em comissão, e os designados para função de confiança.

Art. 296. Aos Delegados-Adjuntos da Receita Federal do Brasil incumbe, no âmbito da respectiva jurisdição, assistir o Delegado da Receita Federal do Brasil no desempenho das suas atribuições, substituindo-o quando das suas ausências e impedimentos.

Art. 297. Aos Inspectores-Chefes Adjuntos da Receita Federal do Brasil incumbe, no âmbito da respectiva jurisdição, assistir o Inspetor-Chefe da Receita Federal do Brasil no desempenho das suas atribuições, substituindo-o quando das suas ausências e impedimentos.

Art. 298. Ao Delegado da Receita Federal do Brasil da Derat, no âmbito da respectiva jurisdição, incumbem as atividades relacionadas à gerência e à modernização da administração tributária e, especificamente:

I - decidir sobre a inclusão e exclusão de contribuintes em regimes de tributação diferenciados;

II - decidir sobre a revisão de ofício, a pedido do contribuinte ou no interesse da administração, inclusive quanto aos créditos tributários lançados, inscritos ou não em Dívida Ativa da União;

III - decidir sobre a concessão de parcelamento, sobre restituição, compensação, ressarcimento, reembolso, suspensão e redução de tributos, excetuados os relativos ao comércio exterior e às contribuições sociais destinadas ao financiamento da previdência social;

IV - decidir sobre o reconhecimento de imunidades e isenções;

V - decidir sobre pedidos de cancelamento ou reativação de declarações;

VI - negar seguimento de impugnação, manifestação de inconformidade e recurso voluntário, quando não atendidos os requisitos legais;

VII - autorizar ou determinar a execução de perícia e de diligências mediante a expedição de Mandado de Procedimento Fiscal;

VIII - decidir quanto à suspensão, inaptidão e regularização de contribuintes nos cadastros da RFB;

IX - decidir sobre a expedição de certidões relativas à situação fiscal e cadastral do contribuinte;

X - decidir sobre a concessão de direitos, vantagens, indenizações, gratificações, adicionais, ressarcimentos, consignações e benefícios; e

XI - dar posse e exercício a servidores nomeados para cargo efetivo e em comissão, e os designados para função de confiança.

Art. 299. Ao Delegado da Receita Federal do Brasil da Defis, no âmbito da respectiva jurisdição, incumbem as atividades relacionadas com a gerência e a modernização da administração tributária e, especificamente:

I - decidir sobre a revisão de ofício, seja a pedido do contribuinte ou no interesse da administração, inclusive quanto aos créditos tributários lançados, inscritos ou não em Dívida Ativa da União;

II - decidir quanto à suspensão, inaptidão e regularização de contribuintes nos cadastros da RFB;

III - autorizar ou determinar a execução de perícia e de procedimentos fiscais mediante a expedição de Mandado de Procedimento Fiscal, inclusive para reexame ou abertura de novos procedimentos fiscais em períodos anteriormente auditados;

IV - expedir súmulas e publicar atos declaratórios relativos à inidoneidade de documentos ou à situação cadastral e fiscal de pessoas físicas e jurídicas;

V - declarar inidôneo para assinar peças ou documentos, contábeis ou não, sujeitos à apreciação da RFB, o profissional que incorrer em fraude de escrituração ou falsidade de documentos;

VI - decidir sobre pedidos de cancelamento ou reativação de declarações;

VII - negar o seguimento de impugnação, manifestação de inconformidade e recurso voluntário, quando não atendidos os requisitos legais;

VIII - decidir sobre a concessão de direitos, vantagens, indenizações, gratificações, adicionais, ressarcimentos, consignações e benefícios relacionados aos servidores lotados na sua unidade; e

IX - dar posse e exercício a servidores nomeados para cargo efetivo e em comissão, e os designados para função de confiança na sua unidade.

Art. 300. Aos Delegados da Receita Federal do Brasil das DRF e Defis incumbe, ainda, decidir sobre a revisão de ofício decorrente de análise de questões de fato constantes de impugnações a notificações de lançamentos efetuadas em decorrência de revisão de Declarações de Ajuste Anual de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, sem intimação prévia, ou sem atendimento à intimação, e sem apresentação anterior de Solicitação de Retificação de Lançamento.

Art. 301. Aos Delegados da Receita Federal do Brasil de Julgamento incumbe:

I - presidir uma das turmas de julgamento na qualidade de julgador;

II - editar atos relacionados com a execução de serviços, observadas as instruções das Unidades Centrais sobre a matéria tratada;

III - distribuir processos para as turmas, de acordo com as respectivas competências e prioridades estabelecidas;

IV - distribuir, mediante portaria e em caráter eventual, processos de forma diversa da competência das turmas da respectiva DRJ;

V - designar julgador ad hoc;

VI - transferir julgadores entre turmas, na mesma unidade, sem prejuízo do mandato; e

VII - decidir sobre a concessão de direitos, vantagens, indenizações, gratificações, adicionais, ressarcimentos, consignações e benefícios de servidores em exercício na unidade

Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2010/MinisteriodaFazenda/portmf587.htm#Anexo>> Acesso em: 20 jan. 2011.

## ANEXO 7

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

O SINDIFISCO NACIONAL<sup>40</sup> (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil) é a entidade sindical representativa da categoria profissional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, de que trata o art.10, inciso I, da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, cujas principais atribuições, visando a garantir a existência do Estado Brasileiro são:

- 1 - fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes;
- 2 - constituir o crédito tributário;
- 3 - arrecadação de tributos;
- 4 - julgamento de processos administrativos fiscais;
- 5 - controle aduaneiro do comércio exterior;
- 6 - combate ao contrabando, ao descaminho e à lavagem de dinheiro;
- 7 - gerenciamento técnico e administrativo das repartições da Receita Federal.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil é órgão integrante do Ministério da Fazenda e responsável pela administração dos principais tributos federais brasileiros, entre os quais podem ser mencionados:

- 1 - Imposto sobre a Renda de pessoas físicas (IRPF) e jurídicas (IRPJ);
- 2 - Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma espécie de imposto sobre o valor agregado;
- 3 - Imposto Territorial Rural (ITR), sobre a propriedade rural;
- 4 - Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), sobre as aplicações financeiras e operações de crédito e seguro;
- 5 - Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para a Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), incidem sobre a receita bruta ou folha de pagamento;
- 6 - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), incide sobre a receita bruta das empresas;
- 7 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), incide sobre o lucro das empresas;

---

<sup>40</sup> SINDIFISCO. Disponível em: < <http://www.sindifisconacional.org.br> > Acesso em 27 jan. 2010.

8 - Contribuições Sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, contribuições para a previdência pública (INSS);

O SINDIFISCO NACIONAL é uma organização democrática, independente, sem caráter político-partidário ou religioso.

Os objetivos estatutários do Sindicato elencados no artigo 3º do Estatuto são:

I – congregar os filiados e representar a categoria na defesa de seus direitos e interesses, tanto profissionais como de natureza salarial, coletivos e individuais, em qualquer nível, podendo, para tanto, intervir e praticar todos os atos na esfera judicial, como substitutivo nas ações coletivas ou como representante legal nas ações individuais, ou extrajudicial;

II – promover a valorização dos Auditores-Fiscais, inclusive incentivando o aprimoramento cultural, intelectual e profissional da categoria;

III – promover assistência aos filiados, na forma de programas implantados pela entidade;

IV – buscar a integração com as organizações nacionais e internacionais de trabalhadores, especialmente com as de funcionalismo público;

V – promover a divulgação de temas de interesse da categoria, com ênfase nas questões tributárias, aduaneiras e previdenciárias, e participar de eventos que visem ao aperfeiçoamento da aduana e dos sistemas tributário e previdenciário, voltados para a justiça social;

VI – estimular e promover a organização e politização da categoria;

VII – acompanhar todo o procedimento administrativo ou judicial pertinentes aos filiados, zelando pela regularidade processual, na defesa de direitos compatíveis com o interesse geral da categoria.

VIII – acompanhar a gestão administrativa da RFB, inclusive buscando, junto a esta, intercâmbio profissional entre as Administrações Públicas dos diversos países, em especial os do Mercosul;

IX – buscar legitimação social prioritariamente na área de atuação dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

X – defender as atribuições materiais, humanas, físicas e psicológicas adequadas ao bom desempenho do trabalho do Auditor-Fiscal;

XI – defender as atribuições e prerrogativas do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, bem como a atividade de fiscalização tributária, aduaneira e previdenciária, inclusive complementar e de regimes próprios, podendo inclusive representar junto ao Ministério Público e, se for o caso, ingressar na Justiça contra leis ou infralegais;

XII – manter Plano de Saúde de adesão facultativa dos seus filiados

## ANEXO 8

**DECRETO Nº 70.235, DE 6 DE MARÇO DE 1972.**

Base para formulação de desenho da hierarquia técnica: Lei do AFRFB (1ª decisão) + lei decreto abaixo (com força de lei, já que feito na ditadura) 2ª, 3ª e 4ª decisão

**DECRETO Nº 70.235, DE 6 DE MARÇO DE 1972.**

(Vide Decreto nº 6.103, de 2007).

Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando das atribuições que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição e tendo em vista o disposto no artigo 2º do Decreto-Lei n. 822, de 5 de setembro de 1969, decreta:

**DISPOSIÇÃO PRELIMINAR**

Art. 1º Este Decreto rege o processo administrativo de determinação e exigência dos créditos tributários da União e o de consulta sobre a aplicação da legislação tributária federal.

(...)

**SEÇÃO V**  
**Da Competência**

Art. 24. O preparo do processo compete à autoridade local do órgão encarregado da administração do tributo.

Parágrafo único. Quando o ato for praticado por meio eletrônico, a administração tributária poderá atribuir o preparo do processo a unidade da administração tributária diversa da prevista no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 25. O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001) (Vide Decreto nº 2.562, de 1998) (Vide Medida Provisória nº 232, de 2004)

I - em primeira instância, às Delegacias da Receita Federal de Julgamento, órgãos de deliberação interna e natureza colegiada da Secretaria da Receita Federal; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001) (Vide Medida Provisória nº 232, de 2004)

a) aos Delegados da Receita Federal, titulares de Delegacias especializadas nas atividades concernentes a julgamento de processos, quanto aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993) (Vide Lei nº 11.119, de 2005)



b) às autoridades mencionadas na legislação de cada um dos demais tributos ou, na falta dessa indicação, aos chefes da projeção regional ou local da entidade que administra o tributo, conforme for por ela estabelecido. (Vide Medida Provisória nº 232, de 2004)

II – em segunda instância, ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com atribuição de julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 1o O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais será constituído por seções e pela Câmara Superior de Recursos Fiscais. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – (revogado);

II – (revogado);

III – (revogado);

IV – (revogado).

§ 2o As seções serão especializadas por matéria e constituídas por câmaras. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 3o A Câmara Superior de Recursos Fiscais será constituída por turmas, compostas pelos Presidentes e Vice-Presidentes das câmaras. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 4o As câmaras poderão ser divididas em turmas. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 5o O Ministro de Estado da Fazenda poderá criar, nas seções, turmas especiais, de caráter temporário, com competência para julgamento de processos que envolvam valores reduzidos, que poderão funcionar nas cidades onde estão localizadas as Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 6o (VETADO) (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 7o As turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais serão constituídas pelo Presidente do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, pelo Vice-Presidente, pelos Presidentes e pelos Vice-Presidentes das câmaras, respeitada a paridade. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 8o A presidência das turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais será exercida pelo Presidente do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e a vice-presidência, por conselheiro representante dos contribuintes. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 9º Os cargos de Presidente das Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais, das câmaras, das suas turmas e das turmas especiais serão ocupados por conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que, em caso de empate, terão o voto de qualidade, e os cargos de Vice-Presidente, por representantes dos contribuintes. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 10. Os conselheiros serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda para mandato, limitando-se as reconduções, na forma e no prazo estabelecidos no regimento interno. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 11. O Ministro de Estado da Fazenda, observado o devido processo legal, decidirá sobre a perda do mandato dos conselheiros que incorrerem em falta grave, definida no regimento interno. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 26. Compete ao Ministro da Fazenda, em instância especial:

I - julgar recursos de decisões dos Conselhos de Contribuintes, interpostos pelos Procuradores Representantes da Fazenda junto aos mesmos Conselhos;

II - decidir sobre as propostas de aplicação de equidade apresentadas pelos Conselhos de Contribuintes.

Parágrafo único. A Câmara Superior de Recursos Fiscais poderá rever ou cancelar súmula, de ofício ou mediante proposta apresentada pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou pelo Secretário da Receita Federal do Brasil. (Incluído pela Medida Provisória nº 449, de 2008)

Art. 26-A. No âmbito do processo administrativo fiscal, fica vedado aos órgãos de julgamento afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto, sob fundamento de inconstitucionalidade. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 3º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 5º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 6º O disposto no caput deste artigo não se aplica aos casos de tratado, acordo internacional, lei ou ato normativo: (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – que já tenha sido declarado inconstitucional por decisão definitiva plenária do Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

II – que fundamente crédito tributário objeto de: (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

a) dispensa legal de constituição ou de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, na forma dos arts. 18 e 19 da Lei no 10.522, de 19 de julho de 2002; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

b) súmula da Advocacia-Geral da União, na forma do art. 43 da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993; ou (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

c) pareceres do Advogado-Geral da União aprovados pelo Presidente da República, na forma do art. 40 da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

## SEÇÃO VI

### Do Julgamento em Primeira Instância

Art. 27. Os processos remetidos para apreciação da autoridade julgadora de primeira instância deverão ser qualificados e identificados, tendo prioridade no julgamento aqueles em que estiverem presentes as circunstâncias de crime contra a ordem tributária ou de elevado valor, este definido em ato do Ministro de Estado da Fazenda. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997)

Parágrafo único. Os processos serão julgados na ordem e nos prazos estabelecidos em ato do Secretário da Receita Federal, observada a prioridade de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)

Art. 28. Na decisão em que for julgada questão preliminar será também julgado o mérito, salvo quando incompatíveis, e dela constará o indeferimento fundamentado do pedido de diligência ou perícia, se for o caso. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

Art. 29. Na apreciação da prova, a autoridade julgadora formará livremente sua convicção, podendo determinar as diligências que entender necessárias.

Art. 30. Os laudos ou pareceres do Laboratório Nacional de Análises, do Instituto Nacional de Tecnologia e de outros órgãos federais congêneres serão adotados nos aspectos técnicos de sua competência, salvo se comprovada a improcedência desses laudos ou pareceres.

§ 1º Não se considera como aspecto técnico a classificação fiscal de produtos.

§ 2º A existência no processo de laudos ou pareceres técnicos não impede a autoridade julgadora de solicitar outros a qualquer dos órgãos referidos neste artigo.

§ 3º Atribuir-se-á eficácia aos laudos e pareceres técnicos sobre produtos, exarados em outros processos administrativos fiscais e trasladados mediante certidão de inteiro teor ou cópia fiel, nos seguintes casos: (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)

a) quando tratarem de produtos originários do mesmo fabricante, com igual denominação, marca e especificação; (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)

b) quando tratarem de máquinas, aparelhos, equipamentos, veículos e outros produtos complexos de fabricação em série, do mesmo fabricante, com iguais especificações, marca e modelo. (Incluído pela Lei nº 9.532, de 1997)

Art. 31. A decisão conterà relatório resumido do processo, fundamentos legais, conclusão e ordem de intimação, devendo referir-se, expressamente, a todos os autos de infração e notificações de lançamento objeto do processo, bem como às razões de defesa suscitadas pelo impugnante contra todas as exigências. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993)

Art. 32. As inexatidões materiais devidas a lapso manifesto e os erros de escrita ou de cálculos existentes na decisão poderão ser corrigidos de ofício ou a requerimento do sujeito passivo.

Art. 33. Da decisão caberá recurso voluntário, total ou parcial, com efeito suspensivo, dentro dos trinta dias seguintes à ciência da decisão.

§ 1o (Revogado pela Lei nº 12.096, de 2009)

§ 2o (Incluído pela Lei nº 10.522, de 2002) (Vide Adin nº 1.976-7)

§ 3o O arrolamento de que trata o § 2o será realizado preferencialmente sobre bens imóveis. (Incluído pela Lei nº 10.522, de 2002)

§ 4o O Poder Executivo editará as normas regulamentares necessárias à operacionalização do arrolamento previsto no § 2o. (Incluído pela Lei nº 10.522, de 2002)

Art. 34. A autoridade de primeira instância recorrerá de ofício sempre que a decisão:

I - exonerar o sujeito passivo do pagamento de tributo e encargos de multa de valor total (lançamento principal e decorrentes) a ser fixado em ato do Ministro de Estado da Fazenda. (Redação dada pela Lei nº 9.532, de 1997)

II - deixar de aplicar pena de perda de mercadorias ou outros bens cominada à infração denunciada na formalização da exigência.

§ 1º O recurso será interposto mediante declaração na própria decisão.

§ 2º Não sendo interposto o recurso, o servidor que verificar o fato representará à autoridade julgadora, por intermédio de seu chefe imediato, no sentido de que seja observada aquela formalidade.

Art. 35. O recurso, mesmo perempto, será encaminhado ao órgão de segunda instância, que julgará a perempção.

Art. 36. Da decisão de primeira instância não cabe pedido de reconsideração.

## SEÇÃO VII Do Julgamento em Segunda Instância

Art. 37. O julgamento no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais far-se-á conforme dispuser o regimento interno. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 1º (Revogado pelo Decreto nº 83.304, de 1979)

§ 2º Caberá recurso especial à Câmara Superior de Recursos Fiscais, no prazo de 15 (quinze) dias da ciência do acórdão ao interessado: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – (VETADO) (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II – de decisão que der à lei tributária interpretação divergente da que lhe tenha dado outra Câmara, turma de Câmara, turma especial ou a própria Câmara Superior de Recursos Fiscais. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 3º (VETADO) (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II – (revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 38. O julgamento em outros órgãos da administração federal far-se-á de acordo com a legislação própria, ou, na sua falta, conforme dispuser o órgão que administra o tributo.

## SEÇÃO VIII Do Julgamento em Instância Especial

Art. 39. Não cabe pedido de reconsideração de ato do Ministro da Fazenda que julgar ou decidir as matérias de sua competência.

Art. 40. As propostas de aplicação de equidade apresentadas pelos Conselhos de Contribuintes atenderão às características pessoais ou materiais da espécie julgada e serão restritas à dispensa total ou parcial de penalidade pecuniária, nos casos em que não houver reincidência nem sonegação, fraude ou conluio.

Art. 41. O órgão preparador dará ciência ao sujeito passivo da decisão do Ministro da Fazenda, intimando-o, quando for o caso, a cumpri-la, no prazo de trinta dias.

### **DECRETO Nº 70.235, DE 6 DE MARÇO DE 1972**

Disponível em: <

<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/tributario/decreto70235.htm>>

Acesso em: 04 fev. 2011.

## ANEXO 9

**Procuradora defende relevância do cargo de Auditor-Fiscal**04.02.11 - Fonte: **Sindifisco Nacional**

O site “Consultor Jurídico” publicou nesta quinta-feira (3/2) relevante estudo produzido por Cleide Regina Furlani Pompermaier sobre a importância e as peculiaridades do cargo de Auditor-Fiscal no que diz respeito ao bom funcionamento da administração tributária e da validade do lançamento tributário. Cleide, autora do texto, é procuradora do município de Blumenau (SC), membro do Conselho Municipal de Contribuintes, especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina e professora universitária de Direito Tributário.

No documento, a procuradora discute, com base em extensa legislação, a necessidade da criação de uma carreira de Auditor-Fiscal municipal e reforça sua argumentação destacando as características e as condições para o ingresso na carreira de Auditor-Fiscal, lembrando que as circunstâncias se aplicam às esferas municipal, estadual ou federal. A DEN (Diretoria Executiva Nacional) recomenda a leitura do texto por parte de todos os envolvidos direta ou indiretamente na administração tributária. Autoridades administrativas e tributárias devem atentar para a argumentação, que há muito tem sido apresentada na RFB (Receita Federal do Brasil) sobre prerrogativas e garantias para uma fiscalização eficiente.

A autora inicia o texto apresentando ao leitor uma “demonstração prática” do que é administração tributária para, em seguida, estabelecer a posição do cargo de Auditor-Fiscal nesta estrutura. “De quem é a competência para executar as ações realizadas pela Administração Tributária? Sem dúvida alguma, tão-somente, os Auditores Tributários têm essa competência, podendo-se afirmar que a Administração Tributária, aliás, é representada pelos próprios Auditores, os quais têm prerrogativas especiais”, explica Cleide.

Entre as prerrogativas da administração fazendária e, por consequência, do cargo de Auditor-Fiscal, a procuradora cita a precedência sobre os demais setores administrativos, conforme estabelecido no artigo 37, inciso XVII, da Constituição Federal. O documento ressalta ainda que a independência e a eficiência da fiscalização não são “questão de vontade do gestor público, mas sim, (...) uma obrigação que lhe compete.” Para reforçar esse ponto, a autora destaca que a Constituição, embora proíba a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, excetua a destinação de recursos para ações e serviços de saúde pública, ligados à educação ou para a realização de atividades da administração tributária – o que demonstra a importância dada à atividade desenvolvida pela Classe (artigo 167, inciso V, da Constituição Federal).

Em um segundo momento, a procuradora desenvolve perguntas e respostas que trazem à memória muito das discussões acerca da elaboração da LOF (Lei Orgânica do Fisco). Nesse espaço, a autora destaca a preocupação do constituinte em estabelecer prerrogativas às administrações tributárias para garantir o sucesso da ação fiscal e se atém ainda em esclarecer conceitos importantes sobre o cargo de Auditor-Fiscal. “E o que é efetivamente Carreira Típica de Estado?”, indaga Cleide. “Uma verdade primeira há que ser dita: essas carreiras são diferenciadas das demais. Em primeiro lugar, deve-se

entendê-las como privativas do próprio Estado, não podendo ser delegadas em hipótese alguma. Não há uma definição específica, apenas que são as atividades estatais mais importantes do Brasil, como são a dos Juízes, Promotores de Justiça, Delegados, etc, lembrando que o Auditor Fiscal está, como vimos, dentre elas”, define.

A procuradora também ressalta alguns pré-requisitos para a investidura de um cidadão em um cargo incluído no rol de carreiras típicas de Estado. De acordo com ela, “indiscutivelmente” os integrantes dessas carreiras devem se submeter a concurso público para o cargo. “E, também, diante do alto grau de responsabilidade que esses servidores têm para com o Estado, o mínimo exigido é um alto grau de intelectualidade e que estejam devidamente preparados tecnicamente para assumir tal encargo”, reforça.

Cleide então discorre sobre os problemas que a falta de observância a essas condições pode acarretar. “E o que ocorre, então, com o crédito tributário, seja este formalizado por autoridade federal, estadual ou municipal se este for constituído por servidor não concursado efetivamente para o cargo de auditor? O lançamento será declarado nulo porque não foi efetuado por agente capaz. O lançamento será declarado nulo porque realizado por autoridade incompetente, lembrando que o concurso deve ser específico para o cargo”, declara a procuradora, sem deixar margem para dúvidas. Cleide cita ainda a nulidade do lançamento do crédito tributário por secretário de Estado, caso este não esteja investido do cargo de Auditor.

Mais adiante, o estudo destaca a necessidade de legislação específica para o cargo, assim como a LOF. “A Constituição Federal (...) quis enfatizar a necessidade de lei própria para esta classe dos Auditores Fiscais, inclusive com garantia de vencimentos compatíveis com a responsabilidade do cargo e, obviamente, autonomia para a efetivação do lançamento tributário”, afirma.

Por fim, a procuradora no encerramento do artigo destaca o perigo iminente de tentativas, comuns nos municípios, de entregar atribuição relacionada à fiscalização tributária a outro que não um Auditor-Fiscal. “Se o chefe do Poder Executivo permite, por exemplo, que o lançamento tributário seja feito por agente incompetente, mesmo sabendo que a Constituição Federal obriga-lhe a manter uma Administração Tributária mais eficiente, está a descumprir um mandamento da Lei de Responsabilidade Fiscal”, adverte a autora.

**SINDIFISCO NACIONAL – POA/RS.**

Disponível em: <[http://www.sindifisconacional-poa.org.br/noticia\\_ler.php?id=11392](http://www.sindifisconacional-poa.org.br/noticia_ler.php?id=11392)>  
Acesso em 04 fev. 2011.