

EMENDA Nº de 2015 – CM
(à MPV nº 693, de 2015)

Insiram-se os seguintes artigos após o artigo 1º da Medida Provisória nº 693/2015, renumerando-se os demais que os sucederem:

“Art. 2º. Fica criada a Carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, composta pelo cargo de nível superior de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, de que tratam os artigos 5º e 6º da Lei 10.593, de 06 de dezembro de 2.002, ficam transpostos à Carreira Auditoria Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Art. 3º. Os ocupantes do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, autoridades administrativas, aduaneiras e tributárias, no âmbito da União, de que tratam o inciso XVIII do art. 37 da Constituição Federal e os artigos 142, 149, 194 e 196 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, exercem função de natureza administrativa, tributária e aduaneira indelegável, típica, essencial e exclusiva de Estado, nos termos do inciso XXII do art. 37 e do art. 237 da Constituição Federal, tendo, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos e sendo responsáveis pela direção das atividades do órgão.

§ 1º. O Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, observados os diplomas legais e, em especial, o disposto no art. 96 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, exerce suas atribuições com autonomia técnica e funcional, não estando sujeito a controle de assiduidade e pontualidade.

§ 2º. O Ministro da Fazenda editará regulamentação que estabeleça o acompanhamento do produto do trabalho do Auditor Fiscal da Receita Federal, valorizando a qualidade do trabalho e a eficiência da Instituição.

Art. 4º. Fica criado o Plano de Carreiras e Cargos de Apoio à Receita Federal do Brasil, composto por cargos e carreiras de nível médio e superior que prestam serviços de apoio administrativo e que desenvolvem atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas da autoridade do órgão.

Parágrafo único. Os ocupantes do cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, de que tratam os artigos 5º e 6º da Lei 10.593, de 06 de dezembro de 2.002, ficam transpostos ao Plano de Carreiras e Cargos de Apoio à Receita Federal do Brasil”. (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A Administração Tributária recebe tratamento destacado no texto constitucional. Chama a atenção o inciso XVIII do art. 37, que dá precedência à Administração Fazendária e a seus servidores fiscais sobre demais atividades



administrativas. Ainda, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, classifica a atividade tributária como essencial ao funcionamento do Estado, reservando-lhe papel destacado, inclusive no que pertine ao recebimento de dotações orçamentárias, e determinando que são exercidas por servidores de carreiras específicas, *verbis*:

“as administrações tributárias (...), atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários...”

O agente do corpo funcional tributário, no desempenho de suas atribuições e competências, personifica a própria atividade tributária. Não obstante, tais colocações constitucionais são por vezes esquecidas, o que gera normas infralegais que colocam em conflito as competências dos cargos ou cometem competência exclusiva da autoridade tributária ao exercício de função meramente gerencial ou auxiliar.

O estudo do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), à luz dos dispositivos constitucionais que tratam dos servidores da administração tributária, em especial de seus servidores fiscais, não deixa dúvida, ao se cotejar atribuições e competências, que, no âmbito federal, o direito brasileiro consagra o cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil como a Autoridade Tributária, referida como autoridade administrativa no dispositivo a seguir transcrito:

“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.”

A emenda ora proposta explicita que o cargo de Auditor-Fiscal, no âmbito federal, é aquele a quem a Constituição e o Código Tributário reservam as características de Autoridade Administrativa Tributária, define sua atividade como indelegável, típica, essencial e exclusiva de Estado e ratifica sua precedência constitucional em relação às demais atividades administrativas. É a garantia da valorização da atividade tributária, do reconhecimento da importância do exercício da autoridade tributária em favor do Estado Brasileiro e da manutenção da ordem institucional do órgão nas suas atividades internas.

A emenda classifica o exercício das atribuições do Auditor-Fiscal como de natureza administrativo-tributária: administrativa, pois representa o Estado em sua atuação vinculada; e de natureza tributária, pois ao Auditor-Fiscal compete a exclusividade do exame e fiscalização dos negócios, patrimônio e rendas do contribuinte, apuração e lançamento do crédito tributário. Além disso, classifica-a também como aduaneira, evocando o art. 237 da Constituição Federal de 88.

Ratificando o caráter de autoridade de estado, que desempenha atividade eminentemente intelectual e decisória, a emenda declara a independência técnica e funcional do Auditor no desempenho das suas funções e o dispensa do controle da presença física na repartição, enfocando a qualidade de seu trabalho e o atingimento da excelência do órgão, meta maior dos órgãos da Administração Pública, conforme mandamento constitucional:

“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 (...)”

Afigura-se desarrazoado exigir da autoridade tributária o controle de horas comparecidas à repartição, seja porque este é absolutamente incompatível com a sua condição de autoridade tributária; seja porque não se pode impor tratamento inferiorizado em relação às demais autoridades de Estado, que não são submetidas à exigência; seja porque, pela natureza eminentemente intelectual dos trabalhos desenvolvidos pelos Auditores Fiscais, não pode, não se deve e não será sua realização medida em horas de confinamento no interior das repartições; seja, ainda, porque tal espécie de controle é típico e exclusivo dos servidores administrativos em todos os Poderes da República.

Já a separação dos Auditores Fiscais da Receita Federal em carreira de cargo único, denominada Carreira de Auditoria FISCAL da Receita Federal, e a criação do Plano de Carreiras e Cargos de Apoio da Receita Federal dará ao Governo mais flexibilidade para detalhar as atribuições dos cargos que prestam auxílio aos Auditores Fiscais no atingimento dos fins do órgão. Os integrantes de tais cargos, há muitos anos, demandam um melhor aproveitamento de sua força de trabalho. Inicialmente esta emenda aloca a esta nova carreira o cargo de Analista Tributário da Receita Federal, podendo outros cargos se somarem a este.

Esta separação também visa solucionar de vez as impropriedades criadas pelas leis pretéritas, em função das determinações de nossa Carta Magna. No caso da Receita Federal, a inclusão de dois cargos na mesma carreira vem de 01/1985, pelo Decreto-lei 2225, quando da criação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, abarcando os cargos dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional e os

Técnicos do Tesouro Nacional, inclusive com a possibilidade de os Técnicos terem acesso ao Cargo dos Auditores mediante determinados pré-requisitos. Com o advento da Constituição de 1988 a ascensão foi vedada, e foi estabelecido o conceito de carreira, não se aplicando à referida carreira Auditoria, sob a ótica constitucional, o conceito de carreira única.

As sucessivas alterações legais da pseudo-carreira Auditoria da Receita Federal não observaram as impropriedades do decreto-lei que lhe deu origem, mantendo em uma única “carreira” duas carreiras distintas. Este fato tem causado dissabores, tanto aos integrantes da Carreira dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, quanto aos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (nomes atuais das duas carreiras).

Na esfera judicial verifica-se a ocorrência de decisões que atacam as impropriedades dessas leis. Parecer da Procuradoria-Geral da República (19690 - OBF - PGR) diz que *"embora as leis, impropriamente, tenham dito tratar-se de carreira única, os cargos de Analista Tributário e Auditor Fiscal integram, materialmente, carreiras distintas"*. Diz ainda que, para se ter uma carreira, é necessária a homogeneidade dos cargos comparados, e isso não existe na carreira Auditoria Fiscal, como se vê da própria transcrição da lei. Os analistas tributários formam carreira de apoio, de *"atividades acessórias ou preparatórias das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil"*, nos termos do art. 6º, § 2º, I, da Lei nº 10.593/2002.

"A diferença de nomenclatura dos cargos de Analista e de Auditor traduz atribuições excludentes. O fato de ambos atualmente exigirem o curso de nível superior como requisito para ingresso não muda a ontológica distinção entre eles, em função de suas atribuições, e não da escolaridade exigida", afirma a douta Procuradoria da República.

Há de se observar que as duas assertivas acima foram acatadas pelo Ministro Luiz Fux no RE 827.424/AL em sua decisão que desproveu o recurso cuja pretensão era buscar o provimento derivado.

No mesmo diapasão, o Tribunal de Contas da União vem considerando ilegais as aposentadorias concedidas com fundamento no art. 3º da Emenda 47/2005, quando o beneficiado tenha contado o tempo laborado no Cargo de Técnico do Tesouro Nacional (hoje Analista) como tempo de carreira Auditoria. É que o inciso II do referido dispositivo requer o tempo mínimo de 15 anos na carreira em que se der a inativação.

Assim analisa o TCU: *"Frise-se que o tempo em que exerceu a carreira de Técnico do Tesouro Nacional (atual Analista Tributário) não se presta para*

*completar o requisito de 15 anos na Carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, **haja vista serem carreiras distintas**"* (negrejamos). Os que se aposentam contando o tempo ilegal são obrigados a voltar ao trabalho para completar o tempo na carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil. Caso os dois cargos estivessem corretamente em duas carreiras distintas, esse problema deixaria de existir para muitos Auditores ludibriados pela impropriedade das leis.

Isto posto, espero obter o apoio de meus pares para a aprovação da presente emenda.

Sala da Comissão,

Senador **PAULO PAIM**

