

## **Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil - Além dos muros corporativistas**

**Por Roberto Carlos dos Santos**

A constante evolução do cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, ao longo de mais de vinte anos de sua criação, em 1985, vem sendo alvo de reações de indisfarçável resistência por parte da representação sindical dos que compartilham, com os integrantes daquele, a carreira Auditoria. Talvez, à luz da Psicanálise, haja alguma explicação para um aparente sentimento coletivo de diminuição em face da evolução do cargo ao lado. Nesse contexto, a busca “do resgate da autoridade” faz parte de um discurso melancólico dos que dizem não querer “compartilhar atribuições” com Analistas-Tributários.

Ocorre o seguinte: desde o primeiro concurso público para o cargo que deu origem ao atual Analista-Tributário, em 1985, a relação candidatos/vagas sempre foi uma das mais elevadas do serviço público, dado não só ao prestígio de estar integrado ao grupo ocupacional TAF (Tributação, Arrecadação e Fiscalização), e de exercer atividades relacionadas ao controle aduaneiro, mas, também em razão de que, até 1992, havia comunicação entre os cargos da carreira Auditoria. Como resultado da natural atratividade desses fatores, acirrou-se muito a competitividade entre candidatos, e, assim, houve necessidade de se impor ao certame um grau elevado de dificuldade. Daí que, embora oficialmente como cargo de nível médio, a esmagadora maioria dos ocupantes do cargo já portava diploma de graduação em nível superior, quando essa realidade foi reconhecida em lei, em 1999. A cada novo concurso aproximam-se, mais e mais, os programas das provas para ingresso nos cargos que integram a carreira Auditoria. Desde o último concurso público, em 2005, já não há, em essência, diferenciação substancial.

Um fator que também contribui para a evolução do cargo de Analista-Tributário é que seus integrantes, via de regra, não se acomodam: buscam o aprimoramento constante na execução das tarefas que lhes são cometidas, muitas vezes expostos a condições às vezes duras (calor, poeira, riscos à sua saúde e integridade, perseguição em estradas, enfrentamento ao crime organizado etc), sobretudo no controle aduaneiro, e na repressão e vigilância. Mesmo assim, ainda há embaraços para que assinem os termos resultantes de algumas de suas atividades. A legislação atual que rege as atribuições da carreira Auditoria é anacrônica, não condiz com a realidade, e está moldada, em muitos aspectos, ao gosto daqueles a quem favorecem certos monopólios atributivos.

No aparente afã de se tentar impedir a continuidade da evolução dos Analistas-Tributários, vêm sendo disseminadas reiteradas distorções de sua situação e de suas reivindicações, talvez na vã esperança de que, pela repetição de afirmações pejorativas a seu respeito, o cargo venha a ser desvalorizado. Entre elas:

**Afirmção pejorativa:** “os Analistas-Tributários reivindicam um “trem-da-alegria” para se tornarem Auditores sem concurso público”.

**Fato:** como já referido, prestamos concurso para cargo integrante da carreira Auditoria. Se há algo errado com essa carreira é a existência de concurso público para cargo intermediário e a ausência de previsão de os Analistas-Tributários galgarem, por promoção, os postos mais elevados da série de classes. Dada a similitude de atribuições entre os cargos, e a existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal (em especial as ADIs 1.591, 2.335 e 2.713), e tendo o Executivo a

exclusividade de iniciativa de organização de suas carreiras, a categoria reivindicada, em prol da racionalidade administrativa, e do fim dos conflitos, a unificação dos cargos, com ingresso exclusivo, por concurso público, pela base da estrutura. Refutamos a idéia de se prestarem dois concursos públicos para a mesma carreira. Seria como achar natural que o servidor, para progredir, tivesse de se submeter à saída da carreira para nela regressar no dia seguinte.

Sobre *trem-da-alegria*, aliás, é de se refletir que, levado ao extremo o princípio da obrigatoriedade de concurso público para ingresso em cargo onde haja a ampliação de atribuições, todos os ex-Audidores-Fiscais da Receita Federal e os ex-Audidores-Fiscais da Previdência Social – cargos de atribuições, em boa parte, bastante distintas – teriam também de prestar novo concurso (para a mesma carreira), uma vez que o cargo de AFRFB é resultante da fusão das atribuições de ambos (portanto, nos respectivos concursos públicos – à exceção do mais recente – não fora exigida boa parte dos conhecimentos necessários, em tese, para a execução das atribuições a mais, adquiridas com a fusão). Também não se deve esquecer dos inúmeros casos de ingressantes na carreira, no então cargo de AFRF, por meios outros que não a aprovação no estrito limite das vagas disponíveis originalmente em edital.

Sobre os Analistas-Tributários “tornarem-se Auditores sem concurso público”: entendemos que Auditor é gênero do qual o Analista-Tributário é espécie, em sentido amplo, dado integrarem a carreira Auditoria desde sua criação. Outro ponto a se destacar: embora ostente a nomenclatura de “Auditor-Fiscal”, não é requisito de ingresso neste cargo a graduação em Contabilidade, com especialização em Auditoria. Ou seja: o “Auditor”-Fiscal pode realizar auditoria contábil mesmo tendo formação, por exemplo, em Odontologia, Nutrição, Música, Educação Física – todas elas valorosas formações para o exercício de cada uma dessas especialidades, mas de pouca utilidade para essa atividade – ou exercer o “juízo” (em Delegacias da RF de Julgamento ou nos Conselhos de Contribuintes) mesmo sem ter formação em Direito.

**Esforço para enaltecer um cargo pelo aviltamento do outro:** “Auditores-Fiscais são autoridades administrativas constituídas por lei, enquanto os Analistas-Tributários são servidores administrativos sem poder de decisão”.

**Fato:** os integrantes de ambos os cargos prestaram concurso público para atuação em Tributação, Arrecadação, Fiscalização e Controle Aduaneiro. A simples verificação dos editais e provas dos respectivos concursos públicos comprova essa realidade. Se os Analistas-Tributários tivessem de exercer atividades meramente administrativas (evidentemente, sem nenhum demérito para os servidores de outros cargos que efetivamente as exerçam), não faria sentido algum ser-lhes exigido em concurso público conhecimentos, por exemplo, de legislação específica ou de matérias de aproveitamento exclusivo no exercício de atividades-fins (Comércio exterior, Contabilidade, Estatística, Direito, Tecnologia da Informação etc).

Auditores-Fiscais e Analistas-Tributários exercem suas atividades de modo plenamente vinculado à lei (Código Tributário Nacional – CTN –, art. 3º). Para a garantia de transparência, e de segurança para a sociedade, foi instituído o Mandado de Procedimento Fiscal, que também serve para que a atividade fiscal mantenha-se sob controle hierárquico (um dos fatores de diferenciação entre agentes administrativos e agentes políticos, conforme veremos a seguir).

Ao tempo da edição do CTN, eram considerados “autoridades” os que exerciam “cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração” (art. 5º da Lei n.º 4.898/65). Hoje, o conceito de autoridade indica

ser: “o servidor ou agente público dotado de poder de decisão” (Lei n.º 9.784/99) – na Receita Federal do Brasil, apenas os Agentes, Inspetores, Delegados, Superintendentes, Coordenadores, Secretário ( superiores hierárquicos em geral ) detêm esse poder.

Recorramos ao clássico de Hely Lopes Meirelles, sobre Direito Administrativo, para distinguir o conceito de “agentes políticos” do de “agentes administrativos”:

*“**Agentes políticos** são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com **plena liberdade funcional**, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. **Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao regime jurídico único** estabelecido pela Constituição de 1988. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.*

*Os **agentes políticos são as autoridades públicas** supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Nesta categoria encontram-se os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (**Magistrados** em geral); os **membros do Ministério Público** (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os **representantes diplomáticos** e demais autoridades que **atuem com independência funcional** no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do servidor público.*

***Agentes administrativos** são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, **sujeitos à hierarquia funcional** e ao **regime jurídico único** da entidade estatal a que servem. [...]*

*Os **agentes administrativos não são membros** de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais; são **unicamente servidores públicos**, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem, conforme o cargo ou a função em que estejam investidos. De acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhes são cometidas, recebem a correspondente **parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo**, sem qualquer poder político.”*

A conclusão é que, embora os Auditores-Fiscais estejam em aparente campanha para se consagrarem como *agentes políticos*, ao lado das autoridades acima referidas (magistrados, membros do Ministério Público et alli), em verdade, de acordo com essa classificação, estão sob mesmo enquadramento que os Analistas-Tributários e demais servidores públicos em geral (*agentes administrativos, lato sensu*).

**Idéia propalada:** o Código Tributário Nacional – CTN -, ao mencionar, no art. 142, que a atividade de lançamento é realizada por “autoridade administrativa”, estaria a

e elevar todo Auditor-Fiscal a essa condição. Em razão disso, mereceriam uma série bastante extensa de “prerrogativas exclusivas” na carreira Auditoria.

**Fato:** É uma grande falácia a argumentação de que o art. 142 equipara os Auditores-Fiscais a “autoridades administrativas”, em decorrência imediata do exercício da atividade de lançamento. Primeiro, porque o CTN é de abrangência nacional. Segundo, porque, em nenhum de seus dispositivos há, direta, ou indiretamente, qualquer impedimento de que essa atividade seja exercida por outros servidores das carreiras específicas a que alude o inciso XXII, do art. 37, da Constituição. Nada impede, portanto, uma reestruturação que venha a outorgar aos Analistas-Tributários, de modo autônomo, ou por delegação de competência do chefe da unidade (verdadeira autoridade administrativa a que se refere o art. 142) a realização dessa atividade. As restrições nesse sentido decorrem exclusivamente da legislação ordinária, e de sua interpretação oficial, eivada pela tendência de favorecimento ao referido monopólio atributivo. Assim, apenas em razão da lei de estruturação da carreira Auditoria – que pode ser alterada de modo bem mais simples que o CTN -, e do monopólio corporativista, é que, na Receita Federal do Brasil, pode-se dizer que as “autoridades administrativas” são comumente Auditores-Fiscais, mas a recíproca (os Auditores-Fiscais são autoridades administrativas) está longe de ser verdadeira.

Outrora, em estágio anterior à evolução dos sistemas de cruzamento de informações (elaborados, em grande parte, por Analistas-Tributários ou com sua contribuição), a atividade de lançamento de ofício fazia jus à alegada valorização, mas hoje, ao contrário, conquanto mantenha-se ainda como símbolo de diferenciação entre os cargos que integram a carreira Auditoria, oferece, na prática, resultados pífios em relação ao volume total de arrecadação, que, na atualidade, é quase exclusivamente “espontânea”. O alegado “temor da fiscalização, por parte do contribuinte não cumpridor de seus deveres” nada mais é do que seu temor de ser pego pela “fiscalização” eletrônica. Ou seja, a importância da atividade de lançamento de ofício é mais histórica e simbólica do que atual e efetiva. Serve mais ao “status quo” de uma categoria do que a resultados práticos para a Instituição.

**Enfoque distorcido:** “A “ilegalidade” de o Analista-Tributário exercer atribuições privativas dos Auditores-Fiscais”.

**Fato:** No ditame legal, o Analista-Tributário, (entre outras) “exerce atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil”. É de se lembrar que, quem exerce atividades acessórias ou preparatórias, em qualquer assunto, naturalmente pratica atividades de mesma natureza que a tida como a “principal”. Portanto, nada incomum se, com uma visão de um serviço público moderno e eficiente, aproveitarem-se melhor as potencialidades dos Analistas-Tributários, inclusive outorgando-lhes, no que for necessário, maior autonomia legal.

Nenhuma atribuição, por mais “nobre” que seja, faz parte do “patrimônio pessoal” de servidores. São antes decorrentes da necessidade de materialização de competências institucionais que, sem a titularização de um agente, permaneceriam inertes no plano abstrato. Por isso, também não faz sentido, e não encontra fundamentos no Direito Administrativo a pregação ufanista de “resistência às tentativas de transferir a titularidade do lançamento para o Órgão” (como se as atribuições que lhes são outorgadas não tivessem origem única, e razão de ser exclusiva, nas competências do próprio Órgão).

Das atividades alegadamente citadas como realizadas com exclusividade, temos a dizer:

**Atuação nas aduanas** – É a área da Receita Federal do Brasil onde, ao contrário do alegado, as similaridades de atribuições entre os cargos integrantes da carreira Auditoria são mais pronunciadas. Tanto isso é fato que, em muito boa hora, veio a recente decisão judicial – da Justiça Federal do estado de Amazonas – que determinou, à administração das Alfândegas do porto e do aeroporto de Manaus, a instauração de comissão formada por Analistas-Tributários, para atuarem do desembaraço aduaneiro de cargas destinadas ao Pólo Industrial de Manaus. Aliás, para minimizar os efeitos da greve dos Auditores-Fiscais, para que a sociedade não fique na dependência da resolução de seus interesses, e não seja ainda mais prejudicada, basta ao governo a edição de Medida Provisória que venha outorgar aos Analistas-Tributários maior autonomia legal. Lembra-se que estes enfrentam o mesmo processo de negociação, mas não partiram para a radicalização que significa uma greve, justamente pelo entendimento de que esse é um instrumento muito importante para ser banalizado, devendo ser utilizado somente no extremo onde os esforços de negociação exaurirem-se.

**“Julgamentos” administrativos** – Há inúmeros Analistas-Tributários atuando na elaboração de pareceres e minutas. Ainda é comum o Auditor-Fiscal apenas dar o seu “de acordo” embaixo de um texto elaborado pelos primeiros. Há casos também, por outro lado, de Auditores-Fiscais anulando de ofício decisões proferidas por Analistas-Tributários.

**Orientação aos contribuintes** – Na prática, como nas Unidades de Atendimento ao Contribuinte, em geral, não atuam Auditores-Fiscais, esse “monopólio atributivo” é mais um absurdo que se fez inserir em lei (art. 6º, I, “e”, da Lei nº 10.593/2002, com a redação da Lei nº 11.457/2007). Se essa impertinente restrição legal fosse literalmente acatada, os Analistas-Tributários teriam de, em qualquer situação, negar orientação ao contribuinte, que seria prejudicado, juntamente com a imagem institucional.

Essas linhas são apenas um resumo muito breve de um cenário muito triste. Mas esse é um debate que a sociedade tem de enfrentar, pois é a principal interessada nos resultados que advêm de uma Administração Tributária bem estruturada e eficiente, ou, ao revés, de uma instituição onde impera o caos, os conflitos e o desrespeito geral.

**Publicado em 04/2008 e totalmente atual em RFB Além dos muros corporativistas** - <http://rfbalem dosmuros.wordpress.com/> e publicado também em: <http://www.cabrestosemno.com.br/blog/?p=5978> .