

The background of the entire page is a repeating pattern of the UNAFISCO RIO logo. Each logo consists of a stylized green 'U' shape with a red outline, followed by a green wavy line representing a mountain range. Below the logo, the text 'UNAFISCO RIO' is written in a small, green, sans-serif font. The logos are arranged in a grid that covers the entire page, with a white rounded rectangle in the center containing the title text.

**PARECER JURÍDICO SOBRE A LEI ORGÂNICA
DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL**

Parecer Jurídico sobre Lei Orgânica dos Auditor-Fiscal da Receita Federal e Lei Orgânica dos Auditor-Fiscal da Receita Federal



Expediente

Unafisco Sindical

Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal
Delegacia Sindical do Rio de Janeiro

Presidente: Vera Teresa Balieiro A. da Costa

Vice-Presidente: José Carlos Sabino Alves

Secretário-Geral: Olavo Porfírio Cordeiro

1º Sec. de Finanças: Aelio dos Santos Filho

2º Sec. de Finanças: Lenine Alcântara Moreira

Sec. de Assuntos Jurídicos: Sonia Chaves Mesentier

Sec. de Defesa Profissional: João Luiz Teixeira de Abreu

Sec. de Atividades Especiais: Carlos Eduardo dos Santos Baptista

Sec. de Ass. de Aposentados: Lenilson Moraes

Cons. Fiscal

Titulares

José Afonso Silva Ramos

Luiz Frutuoso Corrêa

Luiz Gustavo Regadas

Suplentes

Clarita da Encarnação

Inez Barcelos

Maria Gláudia Ferrer Mamede

Índice

Apresentação	3
Parecer jurídico	4
Lei Orgânica dos Auditor-Fiscal da Receita Federal	26

Apresentação

Uma Lei Orgânica exclusiva para os AFRF é reivindicação antiga, discutida e aprovada em diversos fóruns e CONAF.

No IV CONAF, realizado em Belo Horizonte, no mês de novembro de 1995, entre as várias teses, foi lançada a de diretrizes para um plano de carreira.

No VII CONAF, o do Rio de Janeiro, aprovou-se tese resgatando a necessidade de se elaborar a citada lei.

O Unafisco Sindical, quer por deliberação do CONAF, quer do CDS, constituiu vários grupos de trabalho destinado a analisar o tema.

Os Grupos de Trabalho, desde o primeiro criado em 1996, vêm optando por projeto de lei orgânica, em virtude de tratar-se de instrumento abrangente, pois que procura instituir o regime jurídico próprio do AFRF.

Neste contexto, a Delegacia Sindical do Rio de Janeiro apresenta à categoria parecer versando sobre diversos aspectos jurídicos no que se refere a uma Lei Orgânica dos AFRF. Além disso, divulga, ao final desta publicação, a Lei Orgânica dos AFRF aprovada na Assembléia Nacional do dia 11/02/2004 e entregue ao Secretário da Receita Federal em 19/02/2004.

DELEGACIA SINDICAL DO RIO DE JANEIRO DO UNAFISCO SINDICAL

Parecer Jurídico sobre Lei Orgânica dos Auditor-Fiscal da Receita Federal

Parecer Jurídico Outubro, 2006

REQUERENTE: UNAFISCO

Consulta-nos o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal acerca de diversas questões concernentes ao estatuto próprio dos membros da categoria.

Em apertada síntese, e considerando-se as sucessivas alterações no texto constitucional, questiona acerca da possibilidade de instituição de estatuto próprio para os integrantes da carreira de Auditor Fiscal, sem que este se submeta à aplicação subsidiária do Regime Jurídico dos Servidores Civis da União, consubstanciado na Lei nº 8.112/90.

Exposto o breve relatório, passa-se à análise da questão veiculada.

I - Das disposições constitucionais acerca do regime jurídico dos servidores públicos na redação original da Carta de 1988

Sob a égide das Constituições anteriores à Constituição Federal de 1988, imperava no Brasil a possibilidade de contratação de pessoal sob os mais diversos regimes jurídicos e a partir de uma vasta gama de razões. Segundo Lima Júnior

A efetiva profissionalização do servidor, tentada várias vezes, nunca ocorreu e sempre conviveu com a multiplicidade de cargos, de planos salariais especiais e de “trens da alegria”, típicos de final de Administração¹

¹ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília: ano 49, nº 2, p. 5-31, abr.-jun. 1998, p. 28.

Contudo, a manutenção da possibilidade de contratação de servidores pelos mais diversos regimes jurídicos até a promulgação da Carta de 1988, a ausência de obrigatoriedade no que se referia à realização de processos de seleção para o recrutamento de pessoal, aliadas ao ranço patrimonialista que permitia a contratação por interesses particulares, acarretavam inúmeras e profundas diferenças entre os servidores. Tais diferenças identitárias inviabilizavam a conformação de uma unidade capaz de vinculá-los em torno de interesses comuns, em face da *“pesada herança de um processo de recrutamento e alocações de quadros no funcionalismo público marcado, simultaneamente, por falta de critérios, nepotismo e heterogeneidade na sua constituição”*².

Com efeito, até o advento da Constituição Federal de 1988, muitos servidores eram contratados mediante prévia seleção em concurso público, e, neste diapasão, tinham sua relação de trabalho com o Estado regida pela Lei nº 1.711/52, então Estatuto³ dos Funcionários Públicos. Entretanto, paralelamente a estas contratações, uma significativa parcela de trabalhadores foi empregada sem qualquer critério de seleção, muitas vezes a bem de suprir necessidades pessoais, próprias dos agentes públicos que autorizavam as contratações ou as executavam, e, nestas condições, tinham sua relação de trabalho com o Estado regida pela CLT.

No ano de 1967, durante o governo de Castelo Branco, a União tentou unificar o regime de trabalho dos servidores, estabelecendo, através do Decreto-Lei nº 200, que as admissões de pessoal naquela esfera seriam efetuadas pelo regime celetista, dispendo sobre as exceções que recairiam no regime estatutário, correspondente às funções atualmente consideradas típicas de Estado. Cumpre destacar que o universo de servidores admitidos pelo regime de direito privado não recebia quaisquer garantias contra as demissões imotivadas e tampouco gozavam de quaisquer prerrogativas.

Tal situação, desnecessário referir, criou uma significativa distinção entre os servidores públicos, visto que aqueles cuja relação de trabalho com o Estado era regida pela CLT não tinham quaisquer garantias ou prerrogativas, ao passo que

² DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo Pós-Moderno**. Novos Paradigmas do Direito Administrativo a partir do Estudo da Relação entre o Estado e a Sociedade. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 200.

³ Acerca do termo, Guimarães Menegale refere que a palavra estatuto é utilizada com a acepção de “prescrever”, “determinar” ou “mandar por decreto”. Ou seja, a qualificação de “estatuto” é reservada à designação dos conjuntos de normas especiais, destinadas à disciplina de determinadas atividades, com comandos de ordem, permissão ou proibição. MENEGALE, Guimarães J. **O Estatuto dos Funcionários**. (artigos 1º a 152). Rio de Janeiro: Forense, 1962. 1. v, p. 09.

aqueles cuja relação de trabalho era regida pelo Estatuto tinham uma série de prerrogativas legais.

Contudo, a Constituição Federal de 1988 acabou com tal dicotomia, instaurando a obrigatoriedade da unicidade de regime, de modo que a relação de trabalho com o Estado passou a ser regida por regime jurídico único editado por cada ente federado.

Assim sendo, em face das inovações trazidas pela dita constituição cidadã, especificamente no artigo 39, abaixo transcrito, a União ficou obrigada a instituir regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações pública. Veja-se a redação original do artigo 39, da CF/88:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º - A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho. (Vide Lei nº 8.448, de 1992)

§ 2º - Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.

A Lei nº 8.112/90, estatuto dos servidores públicos civis da União, veio a regulamentar o dispositivo acima mencionado, estabelecendo o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, ao qual, inclusive, foram incorporados todos os servidores públicos federais que, na data da promulgação da CF/88, contavam com 05 (cinco) anos de efetivo exercício de suas funções públicas, nos termos do artigo 19, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88.

Ao consagrar a unicidade de regime jurídico, vingou a tese de que deveria ser de

*“natureza institucional a relação entre o Estado e o funcionário, já que este se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante um acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado e, por isto mesmo, suscetível de ser, a qualquer tempo, alterada por ele sem que o funcionário possa se opor à mudança das condições de prestação de serviço, de sistema de retribuição, de direitos e vantagens, de deveres e limitações, em uma palavra, de regime jurídico”.*⁴

A unicidade de regime jurídico a regular a relação de trabalho com o Estado, conforme adiante se verá, decorre da aplicação do conteúdo do Princípio da Igualdade, uma vez que a possibilidade de regência desta relação a partir de regimes jurídicos distintos acabava de gerar uma série de discriminações entre os servidores.

II - Da possibilidade de instituição de estatutos distintos à luz da redação original da CF/88 em face da realização do Princípio da Igualdade

A Constituição, como ícone da organização social e global do Estado e da sociedade está dirigida à realização dos valores e princípios nela consagrados, os quais impregnarão, posteriormente, a leitura do seu conteúdo, assim como do ordenamento jurídico como um todo.

Desse modo, os preceitos atinentes às relações de trabalho deverão ser analisados a partir do texto constitucional, o qual consagra os valores superiores da sociedade. Entre tais valores está a igualdade, a qual, em sua vertente imediata, está inserida no caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988⁵ e, em sua vertente mediata, está consagrada na configuração do Estado Brasileiro como Estado Social, o qual tem, dentre seus fins, a realização da igualdade material e “da correção do individualismo liberal por intermédio das garantias coletivas”⁶.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **“Pronunciamento em Congresso da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas”**. Foz do Iguaçu, 1991.

⁵ Artigo 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País o direito a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...).

⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**, p. 91.

Da enunciação do Princípio da Igualdade material na Constituição podem ser extraídas importantes conseqüências, no que concerne às linhas mestras do sistema jurídico-político.

Tal enunciado contém um comando dirigido aos Poderes Públicos, no sentido de promoção da igualdade material, de modo que os mesmos ficam vinculados ao estabelecimento de condições que viabilizem o acesso à igualdade e liberdade dos grupos de indivíduos. A igualdade, contudo, não se restringe à clássica concepção das constituições liberais, vez que não se trata apenas de igualdade formal, “perante a lei”, mas sim de igualdade real e efetiva, material ou substancial.

Uma vez superada a ficção jusliberalista da igualdade entre os cidadãos, é inevitável que, à margem da intervenção legal, os indivíduos se agrupem para contrapor-se às desigualdades com as quais convivem, pois as relações sociais são relações de poder, cujos protagonistas são grupos com interesses diversos e em conflito.⁷

Percebe-se, destarte, que a Constituição Federal de 1988 não consagrou apenas o Princípio da Igualdade Formal, segundo o qual a lei deve deferir tratamento igual para todos, indistintamente. Consagrou, pelo contrário, o Princípio da Igualdade material, segundo o qual a lei deve dispensar tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, a bem de que o tratamento diferenciado possa, quando necessários, estabelecer ou promover a igualdade entre aqueles que se encontram em situações distintas.

Deste modo, ao instituir a obrigatoriedade de contratação de servidores através de um regime jurídico único, o artigo 39 da CF/88, em sua redação original, consagrou, ao que parece, o Princípio da Igualdade formal, no sentido de aniquilar as diferenças existentes entre o vínculo jurídico dos milhares de servidores públicos e o Estado.⁸

Não obstante, ao estabelecer a necessidade de instituição de planos de carreira diferenciados para as carreiras específicas, como o Judiciário e o Ministério Público, a CF/88, antes de contradizer-se, realizou o Princípio da Igualdade material, por ter, assim, acudido às especificidades dos cargos vinculados às carreiras típicas de Estado, como o são as carreiras de juizes e promotores e agentes fazendários, por exemplo.

Pode-se dizer, outrossim, em face da coexistência de uma variada gama de estatutos próprios, mesmo quando da instituição da obrigatoriedade de um regime

⁷ CORREA CARRASCO, Manuel. *Op. cit.*, p. 209.

⁸ DI PIETRO. Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003. P. 441.

jurídico único pelo texto constitucional originário, que o que a Constituição pretendeu fazer, ao determinar a adoção de um regime jurídico único para todos os servidores, foi aniquilar a dicotomia decorrente da adoção de regimes jurídicos de direito público e de direito privado (CLT).

Com efeito, a afronta ao Princípio da Igualdade, quando da vigência do texto Constitucional de 1967, decorria não da adoção de estatutos diversos entre os servidores, mas sim da coexistência de vínculos jurídicos de direito público e privado.

Ao consagrar o Regime Jurídico Único, parece que os constituintes pretenderam unificar a natureza pública do vínculo jurídico com o Estado, sem, contudo, afastar a possibilidade de edição de leis específicas que consubstanciassem as necessidades próprias de cada carreira, tanto que, em sua redação original, o próprio artigo 39 da CF/88 referia a necessidade de instituição de “*regime jurídico único e planos de carreira*” para os servidores.

Com isso, a CF/88 consagrou a unicidade de regime jurídico (público) sem, contudo, suprimir o a possibilidade de criação de estatuto próprio para categorias funcionais específicas, a bem de contemplar as especificidades próprias de cada carreira⁹. Assim o fazendo, a CF/88, em sua redação original, nada mais fez do que consagrar o Princípio da Igualdade material, dispensando tratamento igual aos iguais (ao garantir, a todos os servidores, um vínculo jurídico de direito público com o Estado), contemplando, não obstante, a institucionalização das diferenças entre as mais diversas categorias, através da permissão para a edição de carreiras e estatutos próprios para as carreiras diferidas.

Ramon Parada refere que a combinação de um estatuto geral com estatutos específicos para carreiras diferidas confere coesão à atividade administrativa pois, de um lado, o estatuto geral estabelece as diretrizes gerais do exercício de toda a função pública, bem como o rol básico dos direitos e deveres dos funcionários, ao passo que os estatutos específicos estabelecem normas particulares aplicáveis ao pessoal das categorias, regulando, inclusive, o exercício das funções típicas deste pessoal, em função das peculiaridades do serviço a ser realizado.¹⁰

A este respeito, em que pese não haver registro de expressa manifestação do STF acerca da constitucionalidade de tais estatutos peculiares, o referido tribunal, em inúmeros julgados, aplicou os mesmos, fato este do qual se depreende que o mesmo os tenha considerado constitucionais.

⁹ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 6ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. P. 333.

¹⁰ PARADA, Ramón. Derecho Administrativo II: Organización y Empleo Público. Madrid: Marcial Pons, 1993. P. 382-383.

De uma leitura mais atenta do texto constitucional, percebe-se que os comandos constitucionais que determinam a elaboração de um estatuto próprio para algumas categorias, no qual sejam asseguradas prerrogativas e deveres específicos para os membros das mesmas, visam tutelar os interesses do próprio Estado, e não dos servidores.

Tal é o que acontece, por exemplo, com as categorias dos magistrados e dos promotores. Com efeito, o § 5º do art. 128 da CF/88 determinou que Lei Complementar de iniciativa dos respectivos Procuradores-Gerais, estabeleceria a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observados algumas prerrogativas e vedações a seus membros. Veja-se:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

Omissis.....

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

(...)

No mesmo sentido, o artigo 93 da CF/88, em sua redação original, dispunha, como ainda dispõe, acerca da necessidade de edição de lei complementar para instituir o Estatuto da Magistratura, o qual deve conter disposições atinentes à carreira da magistratura, observados os princípios constitucionais sobre o ingresso, a promoção, o acesso aos tribunais, aposentadoria, vencimentos, publicidade dos julgamentos, dentre outros¹¹:

“Art. 93: Lei Complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)”

Da mesma forma, em observância a tal disposição, a lei complementar 35/79, editada sob a vigência da CF/67 disporá sobre a magistratura nacional até a edição da norma prevista no artigo referido.

¹¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

É oportuno, destarte, referir que os direitos oriundos dos Estatutos próprios são prerrogativas e não se confundem com privilégios, na medida em que estes últimos configuram uma concessão deferida a alguém sem que exista um fundamento para tanto, o que coloca seus destinatários numa condição mais benéfica em relação aos demais. De outro lado, a expressão “prerrogativa” designa um tratamento diferenciado deferido em razão de algum elemento que o justifique e legitime, na medida em que, sem tal distinção, o beneficiário ficaria em situação de menos valia em relação aos demais.

Neste sentido é que as deferências concedidas aos servidores integrantes de carreiras típicas de Estado, consubstanciadas em estatutos próprios, enquadram-se no conceito de prerrogativas, vez que as mesmas encontram seu fundamento de validade no fato de o que se busca tutelar é o interesse do Estado, que tem em tais agentes a expressão das funções máximas do Estado.¹²

Em contrapartida, a tais prerrogativas corresponde uma série de deveres, os quais, da mesma forma, encontram amparo no fato de que a Administração e seus agentes operam em nome do Estado na persecução do bem comum.

Desta forma, a coexistência, ainda na vigência do texto originário da CF/88, de diversos estatutos para servidores de carreiras específicas encontrava respaldo no próprio texto constitucional.

III - Do rompimento, pela EC 19/98, da unicidade de regime jurídico para os servidores públicos

A Emenda Constitucional nº 19/98, entretanto, em flagrante retrocesso, suprimiu o postulado da unicidade, passando a permitir a contratação de pessoal sob distintos regimes jurídicos.

A alteração foi consubstanciada na redação conferida ao artigo 39, da CF/88, pela Emenda Constitucional 19/98. Veja-se o texto alterado do referido artigo:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 236.

Destarte, a nova redação do artigo 39 da CF/88 desobriga a sujeição de todas as relações de trabalho mantidas como Estado a um regime jurídico único. Conforme é consabido, contudo, o rompimento com a unicidade de regime, pela EC 19/98, veio na esteira de outras alterações introduzidas na Carta de 1988 com a manifesta finalidade de “enxugar” a máquina pública e reduzir gastos com pessoal.

O intuito anunciado com a quebra da unicidade de regime era viabilizar a contratação de pessoal no serviço público pelo regime de direito privado, qual seja, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Tal intuito foi posteriormente confirmado com a edição da Lei nº 9.962/2000, que institucionalizou a possibilidade de admissão de pessoal na forma de emprego público na esfera da União, mediante a contratação de pessoal pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Tal passo, não há dúvidas, acabou por afrontar o Princípio da Isonomia, na medida em que reintroduziu, no Brasil, a coexistência de regimes absolutamente distintos (estatutário e celetista), para servidores com cargos e funções idênticos, num flagrante retrocesso em relação ao texto original da Constituição Federal de 1988.

IV - Do direito dos auditores fiscais a um estatuto próprio

Em que pese as discussões acerca da quebra da unicidade de regime, o fato é que, ainda sob a vigência do texto original da CF/88, não havia impedimento à criação de estatutos próprios para categorias cujas carreiras tinham especificidades próprias, tanto é que inúmeros estatutos específicos foram criados à época, quando se entendia que a vedação constitucional era no sentido de que não poderiam existir regimes jurídicos que não fossem estatutários.

Assim, foi editada a Lei nº 10.593/2002, que reestruturou a Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, passando a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal – ARF.

É oportuno observar, contudo, que tal lei não importou na criação de um estatuto próprio para os auditores fiscais, mas tão-somente institucionalizou uma carreira própria para os mesmos, em substituição à carreira anterior, criada pelo Decreto-Lei 2.225/85. Tanto é assim que o próprio artigo 20 da Lei nº 10.593/2002 estabelece que o diploma legal que dita o regime jurídico das Carreiras às quais ela se refere é exclusivamente o da Lei nº 8.112/1990.

A referida carreira se ocupa de definir apenas algumas dimensões da relação de trabalho com o Estado, como, por exemplo, aspectos referentes a salário,

progressão funcional, promoção e funções. Todavia, não tratou de outros aspectos da vida funcional dos servidores, como direitos e deveres, por exemplo.

Daí a necessidade de não se confundir carreira com estatuto, o qual envolve uma regulação muito mais ampla da relação de trabalho com o Estado, tratando, em regra, de direitos e deveres em geral, penalidades e sua aplicação, licenças, processo administrativo, aposentadoria, remoção, transferência, etc.

A questão que se coloca, desta forma, é a possibilidade de instituição de um estatuto próprio para os integrantes da carreira de auditor fiscal, o qual estabeleça direitos e obrigações próprios aos integrantes da mesma.

Antes de adentrar na questão, é oportuno observar que a Emenda Constitucional nº 42/2003 incluiu o inciso XXI no artigo 37 na CF/88, ditando que *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.*

Da leitura do dispositivo legal supra transcrito depreende-se que a CF/88 expressamente determinou a criação de carreira própria para os auditores fiscais. Contudo, no que concerne ao direito à carreira própria, tal dispositivo nada acrescentou, na medida em que já fora editada a Lei nº 10.593/02, a qual, conforme referido, regula a carreira própria dos auditores.

Não obstante, não há, no texto constitucional, qualquer óbice à criação de um estatuto próprio para os integrantes da carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal. Aliás, se tal obstáculo não existia antes da quebra da unicidade de regime, conforme referido acima, menos ainda ele existe atualmente, haja vista o permissivo constitucional consubstanciado no artigo 39, da CF/88, o qual oportuniza a contratação de servidores através de regimes jurídicos distintos.

Neste diapasão, Hely Lopes Meireles, assim como a grande maioria dos administrativistas brasileiros, refere que, ao suprimir a obrigatoriedade de um regime jurídico único para todos os servidores públicos, a CF/88 acabou por institucionalizar a possibilidade de criação de regime jurídico estatutário (legal), celetista e administrativo especial, ficando o último reservado para a regulamentação das contratações temporárias efetuadas com base no artigo 37, IX da CF/88, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Resta, todavia, aos entes federados, a possibilidade de criação de regime estatutário regular, geral ou peculiar para categorias com peculiaridades específicas.¹³

Admitida, assim, a criação de estatuto próprio para os membros detentores do cargo de auditor fiscal da Receita Federal, é de registrar-se que este deverá, necessariamente ser instituído por lei.

Com efeito, sujeitando-se ao Princípio da Legalidade, insculpido no caput do artigo 37, a Administração Pública somente pode atuar através de expressa previsão legal.

Segundo o seu conteúdo, o administrador público somente poderá fazer aquilo que estiver expressamente previsto em lei. Esse princípio configura, portanto, a expressão máxima da distinção entre a atuação pública e a privada, pois, enquanto na iniciativa privada os cidadãos podem fazer tudo o que não for proibido por lei, na esfera pública os agentes somente podem fazer o que expressamente estiver previsto em lei. Registre-se, outrossim, que o Princípio da Legalidade Administrativa não apenas permite a ação administrativa. Pelo contrário, no Estado Democrático de Direito ele a vincula, pois ao administrador não é facultado fazer o que estiver previsto em lei, é, pelo contrário, obrigatório.¹⁴

Esclarecida a necessidade de lei que crie um estatuto próprio para os membros da carreira de auditor fiscal, resta perquirir acerca da espécie de lei necessária para a criação do mesmo.

É de registrar-se, assim, que, no Brasil, a lei ordinária é o instrumento normativo por excelência, pois corresponde à espécie que responde pela maior parte da produção normativa. Têm a denominação de ordinárias porque obedecem ao procedimento padrão para o processo legislativo, e são produzidas de forma residual: as matérias que não são reservadas às emendas constitucionais, às leis complementares, aos decretos legislativos e às resoluções são disciplinadas por intermédio delas.¹⁵

Assim, considerando-se que a Constituição Federal de 1988 não faz expressa menção à criação de estatuto próprio para os membros da carreira de auditor fiscal – não obstante o admita, de acordo com as razões expostas acima -, em princípio o instrumento legislativo hábil para tal instituição seria justamente a lei ordinária, uma vez que inexistente expressa menção constitucional referente à questão.

¹³ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 414-415.

¹⁴ CARVALHO FILHO. José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. P. 16.

¹⁵ AGRA, Walber de Moura, op. cit, p. 395.

Todavia, em caso de criação de estatuto próprio através de lei ordinária, o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União, instituído pela Lei 8.112/90, teria aplicação subsidiária à lei que surgisse de tal empreitada.

Destarte, a única forma de desvincular completamente um eventual estatuto próprio do estatuto geral instituído pela Lei nº 8.112/90, seria a criação do referido estatuto específico através de uma lei hierarquicamente superior à lei ordinária, a bem de que não haja aplicação analógica da geral em relação à especial.

A solução que se apresentaria, assim, seria a criação do estatuto próprio dos auditores fiscais através de lei complementar, assim definida:

“A lei complementar é aquela que objetiva tornar exeqüíveis as disposições constitucionais não auto-aplicáveis. Por isso, na Constituição anterior ela era denominada lei complementar à Constituição. Em alguns dispositivos da Carta Magna, existe a exigência de lei complementar, como ocorre com a lei que for tratar de fusão ou desmembramento de Estados-membros, a formação de Territórios Federais.”¹⁶

As leis complementares, cujo requisito formal configura-se com a aprovação pelo *quorum* de maioria absoluta¹⁷, nos termos do artigo 69 da CF/88¹⁸, não se submetem às lei ordinárias, justamente porque são aprovadas com *quorum* superior.

Alexandre de Moraes refere que as leis ordinárias e complementares distinguem-se por duas razões. A primeira, de ordem formal, seria a distinção em relação ao *quorum* de maioria absoluta para a aprovação da lei complementar e de maioria simples, para a aprovação de lei ordinária. A segunda distinção, de caráter material, seria o fato de que somente poderá ser alvo de regulamentação por lei complementar a matéria especificamente destinada pela Constituição à regulamentação pro tal espécie legal. Conforme refere o autor:

¹⁶ GAMA, Ricardo Rodrigues, *Manual de Direito Constitucional*, 3. ed. ver. e atual. Curitiba: Juruá, 2004, p. 148.

¹⁷ O primeiro número inteiro, após a divisão por dois do total de membros da Casa Legislativa. Vale frisar que tal número não varia, diferentemente da maioria simples, já que o *quorum* desta diz respeito aos parlamentares presentes na Casa Legislativa no dia da votação.

¹⁸ MOTA, Leda Pereira e SPITZCOVSKY, Celso, *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed., atual. pela EC 26/2000. São Paulo: Juarez Oliveira, 2000, p. 126.

“São duas as diferenças entre lei complementar e lei ordinária. A primeira é material, uma vez que somente poderá ser objeto de lei complementar a matéria taxativamente prevista na Constituição Federal, enquanto todas as demais matérias deverão ser objeto de lei ordinária. Assim, a Constituição Federal reserva determinadas matérias cuja regulamentação, obrigatoriamente, será realizada por meio de lei complementar. A segunda é formal e diz respeito ao processo legislativo, na fase de votação. Enquanto o *quorum* para aprovação de lei ordinária é de maioria simples (art. 47) o *quorum* para aprovação da lei complementar é de maioria absoluta [...]”.¹⁹

A partir de tal ponto de vista, a edição de um estatuto próprio para os auditores fiscais não poderia se dar através de lei complementar, pois, ao contrário do que ocorre com as carreiras de juízes e promotores, não existe previsão expressa no sentido da adoção de lei complementar. Pelo contrário, sequer existe expressa previsão constitucional no sentido da criação do estatuto peculiar, razão pela qual, se este for criado, deverá seguir a forma de lei ordinária.

Contudo, a doutrina apresenta divergências em relação ao fato de que somente poderá ser objeto de regulamentação por lei complementar a matéria expressamente prevista na Constituição. Hugo de Brito Machado refere, por exemplo, que a rigor, não existe na Carta Magna nenhuma regra ou princípio (mesmo implícito ou expresso) que permita a conclusão de que só podem ser matéria de lei complementar aquelas expressamente previstas na Constituição. O que existem são matérias privativas de lei complementar, o que é coisa absolutamente diferente.²⁰

Entretanto, tal entendimento é minoritário, restando assente na maioria da doutrina a necessidade de expressa exigência constitucional para a criação de lei complementar.

Em relação à existência de hierarquia entre leis complementares e ordinárias, em que pese algumas divergências doutrinárias²¹, a maioria da doutrina entende

¹⁹ MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 548.

²⁰ Hugo de Brito Machado. “Posição hierárquica da lei complementar”. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 14-1996, p. 20 e 21.

²¹ Autores de grande envergadura, como Celso Ribeiro Bastos e Michel Temer defendem a inexistência de hierarquia entre leis complementares e ordinárias, referindo que se tratam de espécies legislativas com diferentes campos materiais de competência.

que há certa prevalência da primeira sobre a segunda, em face do quorum especial à qual a mesma se submete. Tal é o entendimento, por exemplo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho²², para quem:

*“É de sustentar, portanto, que a lei complementar é um teritum genus interposto, na hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta – a lei delegada e o decreto-lei) e a Constituição (e as suas Emendas). Não é só, porém, o argumento de autoridade que apóia essa tese; a própria lógica o faz. A lei complementar só pode ser aprovada por maioria qualificada, a maioria absoluta, para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer sua voz. Essa maioria é assim um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento. Paralelamente deve-se convir, não quis o constituinte deixar ao sabor de uma decisão ocasional a desconstituição daquilo para o cujo estabelecimento exigiu ponderação especial. Aliás, é princípio geral de direito que, ordinariamente, um ato só possa ser desfeito por outro que tenha estabelecido a mesma forma, (...) a lei ordinária, o decreto-lei e a lei delegada estão sujeitos à lei complementar. Em consequência disso não prevalecem contra elas, sendo inválidas as normas que a contradisserem”.*²³

Apesar disso, já houve situações nas quais, não obstante o silêncio constitucional acerca da espécie legislativa a ser adotada em determinados casos – o que conduz necessariamente à indicação da necessidade de edição do ato normativo brasileiro por excelência, qual seja, a lei ordinária – o legislador optou por editar lei complementar, socorrendo-se da máxima segundo a qual “quem pode o mais, pode o menos”, haja vista o rito de elaboração da lei complementar ser mais rigoroso do que o rito de elaboração da lei ordinária.

²² Acompanham o autor: Haroldo Valadão, Geraldo Ataliba, Pontes de Miranda, e Nelson Sampaio, dentre outros juristas de renome.

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1995. P. 236-237.

Nestes casos, os tribunais pátrios têm aceitado a vigência de tais textos. Não obstante, a revogação de tais leis tem suscitado dúvidas. Tal circunstância decorre do fato de que, pela sua peculiaridade, tais leis se afiguram materialmente ordinárias (pois tratam de matéria reservada à lei ordinária) e formalmente complementares, pois foram aprovadas com quorum e forma de lei complementar.

Contudo, em que pese divergências doutrinárias e jurisprudenciais entre o STF e o STJ num primeiro momento, o entendimento acabou por consolidar-se no sentido de que, lei materialmente ordinária e formalmente complementar pode ser revogada por lei ordinária, haja vista o fato de não ser dado ao legislador decidir pela espécie legislativa mais adequada, uma vez que a tarefa de decidir acerca da espécie legislativa a ser adotada em cada ocasião é matéria reservada ao texto constitucional.

Neste sentido, vejam-se abaixo excertos jurisprudenciais do STF e do STJ que contemplam tal discussão:

**CONTRIBUIÇÃO SOCIAL (CF, ART. 195, I):
LEGITIMIDADE DA REVOGAÇÃO PELA L.
9.430/96 DA ISENÇÃO CONCEDIDA ÀS
SOCIEDADES CÍVIS DE PROFISSÃO
REGULAMENTADA PELA LEI
COMPLEMENTAR 70/91, DADO QUE ESSA LEI,
FORMALMENTE COMPLEMENTAR, É, COM
RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS
CONCERNENTES À CONTRIBUIÇÃO SOCIAL
POR ELA INSTITUÍDA, MATERIALMENTE
ORDINÁRIA; AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO
PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS LEIS, CUJO
RESPEITO EXIGE SEJA OBSERVADO O
ÂMBITO MATERIAL RESERVADO ÀS
ESPÉCIES NORMATIVAS PREVISTAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

**Precedente: ADC 1, Moreira Alves, RTJ 156/
721**

(STF, Classe: RE-AgR - AG.REG.NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO

Processo: 451988 UF: RS; DJ 17-03-2006 PP-00015
EMENT VOL-02225-05 PP-00868 RDDT n. 128, 2006,
p. 138-139, Relator Ministro Sepúlveda Pertence)

**TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO
DE INSTRUMENTO. COFINS. ISENÇÃO. LC**

70/91. SOCIEDADES PRESTADORAS DE SERVIÇOS. REVOGAÇÃO. LEI 9.430/96. SÚMULA 276/STJ. COMPENSAÇÃO. TRIBUTOS DE DIFERENTES ESPÉCIES.

1. A teor da Súmula 276/STJ, “as sociedades civis de prestação de serviços profissionais são isentas da COFINS, irrelevante o regime tributário adotado”. Ressalva do ponto de vista pessoal do Relator, no sentido de que lei formalmente complementar, mas materialmente ordinária, pode ser revogada por lei ordinária, sendo, portanto, legítima a revogação, operada pela Lei 9.430/96, da isenção prevista no art. 6º da LC 70/91.

2. Reconsideração do voto para conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento.

(STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Classe: RESP - RECURSO ESPECIAL - 638810

Processo: 200400131660 UF: CE Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA

DJ DATA:25/04/2005 PÁGINA:237, Relator(a) Teori Albino Zavascki)²⁴

Destarte, a edição de um estatuto próprio para os membros da carreira de auditor fiscal, nos termos da atual Constituição, deve ser efetuada através de uma lei Ordinária, sendo que, se acaso esta for silente em alguns aspectos relativos à relação de trabalho com o Estado, admitir-se-á a aplicação subsidiária da lei geral acerca da matéria, qual seja, o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, Lei nº 8.112/90.

²⁴ STJ, RESP 750894, Processo: 200500810604 UF: SP Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA

Data da decisão: 01/09/2005;

STJ, RESP 757486, Processo: 200500941207 UF: PR Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA

Data da decisão: 04/08/2005;

STJ, RESP 752165, Processo: 200500833805 UF: SP Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA

Data da decisão: 02/08/2005;

STJ, RESP 762392, Processo: 200501055266 UF: RS Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA

A única forma de desvincular por completo o estatuto dos auditores fiscais da Lei nº 8.112/90 seria a edição de uma Emenda Constitucional determinando a necessidade de uma Lei Complementar que criasse um estatuto próprio para os membros da categoria, na medida em que a mera edição de uma lei complementar neste sentido, sem a correspondente exigência constitucional, importaria na criação de uma lei materialmente ordinária e formalmente complementar, o que importaria na necessidade de deferir-lhe tratamento idêntico ao de lei ordinária, nos termos da jurisprudência pacificada do STF e do STJ.

A opção pela edição de uma Lei Complementar neste caso, para evitar a aplicação subsidiária da Lei ordinária 8.112/90, parece inócua, vez que o texto normativo resultante desta investida será materialmente ordinário e apenas formalmente complementar e, a julgar pelos precedentes jurisprudenciais dos tribunais pátrios, será tratado como lei ordinária para todos os efeitos, ou seja, tanto para fins de revogação como para fins de aplicação subsidiária da lei geral.

Por fim, a bem de responder objetivamente às dúvidas suscitadas pela categoria em questão acerca do tema, abaixo seguem, objetivamente, as respostas aos questionamentos lançados:

- 1. Analisando a CRFB, à luz de sua redação original, em especial o no artigo 128, §5º, podemos afirmar que os Procuradores da República eram regidos por regime jurídico próprio e distinto dos demais servidores públicos da União, em que pesa a redação do artigo 39 do mesmo diploma legal?** Sim. A CF/88 referia expressamente a necessidade da criação de estatutos próprios para os integrantes das carreiras de juízes e promotores. Contudo, em que pese a unicidade de regime então vigente, havia a possibilidade de edição de estatutos próprios para carreiras peculiares, em face do conteúdo do Princípio da Igualdade Material. Tanto é assim que, ainda na vigência do texto original da CF/88, inúmeras categorias de servidores eram prestigiadas com estatutos próprios. A este respeito, em que pese não haver registro de expressa manifestação do STF acerca da constitucionalidade de tais estatutos peculiares, o referido tribunal, em inúmeros julgados, aplicou os mesmos, fato este do qual se depreende que o mesmo os tenha considerado constitucionais.
- 2. Se não houvesse determinação expressa no artigo 20 da lei 10.593/90 de que a Carreira de Auditoria da Receita Federal estava regida pelo regime jurídico da Lei 8.112/90, podemos inferir que os AFRF gozariam de regime jurídico próprio?** De forma alguma. Conforme referido no decorrer das razões expostas acima, a lei 10.593/90 consolidou apenas a carreira dos auditores da receita federal. A carreira não se confunde

com o Estatuto dos servidores, pois é muito mais restrita do que este. Enquanto o estatuto trata da integralidade dos direitos e deveres dos servidores, a carreira restringe-se à institucionalização de regras concernentes aos critérios de remuneração, promoção e progressão funcional dos seus membros.

3. **Em caso de resposta positiva e ainda que a norma em comento omitisse qualquer referência à Lei 8.112/90, é pertinente afirmar que ela (Lei 8112/90) sempre se aplicaria subsidiariamente ao regime jurídico próprio dos AFRF, em função de ser norma geral a versar sobre a matéria?** Sim, em razão do fato de que é norma geral de direito a aplicação subsidiária da lei geral à lei específica.
4. **Na hipótese da resposta acima ser positiva, qual o instrumento jurídico capaz de fazer com que os AFRF se desvinculassem de vez da Lei 8.112/99? Seria uma emenda à Constituição, aos moldes da redação do artigo 129, §º 5, da lei maior da República, a qual ditou que lei complementar estabeleceria a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros, algumas garantias e vedações?** Sim. Uma Emenda Constitucional determinando a necessidade de uma Lei Complementar que criasse um estatuto próprio para os membros da categoria seria a única possibilidade de desvinculação completa dos mesmos em relação à Lei 8.112/90, na medida em que a mera edição de uma lei complementar neste sentido, sem a correspondente exigência constitucional, importaria na criação de uma lei materialmente ordinária e formalmente complementar, o que importaria na necessidade de deferir-lhe tratamento idêntico ao de lei ordinária, nos termos da jurisprudência pacificada do STF e do STJ.
5. **Pode-se admitir que a redação do inciso XXI do artigo 37 da CF/88, que dispõe que “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”, ao referir-se à forma da lei ou não, pende de regulamentação quanto às carreiras específicas das administrações tributárias e, portanto, tal regulamento ou norma teria hierarquia de lei complementar?** Com efeito, tal dispositivo constitucional é norma de eficácia limitada, que apresenta “*aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incide totalmente sobre esses interesses após*

*uma normatividade ulterior que lhe desenvolva a aplicabilidade*²⁵, estando, portanto, sujeito à necessidade de lei regulamentar para a sua aplicação. Contudo, a referida norma regulamentar já fora editada sob o nº 10.593/02. Tal regulamento, contudo, não tem força de Lei Complementar, e nem poderia ter, haja vista a inexistência de referência do texto constitucional a tal situação.

6. O inciso XXI do artigo 39 da CF/88 tem a mesma força do art. 129, §º 5, da CRFB, que desvinculou os Procuradores da República dos demais servidores/empregados públicos da União, se realmente for esta a hipótese? Não, na medida em que, naquele caso, a CF/88 exigiu estatuto próprio na forma de Lei Complementar. A única forma de reproduzir tal desvinculação, conforme acima referido, seria uma Emenda Constitucional que determinasse a necessidade de um estatuto próprio para os membros da carreira através de Lei Complementar.

É o que nos parece, s. m. j.

Carlos Alberto Boechat Rangel
OAB/RJ 64.900

Melissa Demari
OAB/RS 48.211

²⁵ MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002. P. 07.

Lei Orgânica dos Auditor-Fiscal da Receita Federal

PROJETO DE LEI Nº _____, DE.

(Do Poder Executivo)

Dispõe sobre a Lei Orgânica da Carreira Auditoria Fiscal da Receita Federal e dá outras providências

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Capítulo I

Da Organização e Composição da Carreira

Art. 1.º Fica criada, no Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, a carreira Auditoria Fiscal da Receita Federal, típica e exclusiva de Estado, de nível superior, com lotação privativa nas unidades da Secretaria da Receita Federal.

Parágrafo único: O Auditor-Fiscal da Receita Federal poderá exercer funções de direção e assessoramento superior em outros órgãos da União, dos Estados e dos Municípios, mantendo sua lotação na unidade da Secretaria da Receita Federal.

Art. 2º Os ocupantes dos cargos da atual categoria funcional de Auditor-Fiscal da Receita Federal, de que trata a Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, serão posicionados na carreira a que se refere o art. 1º, na forma estabelecida no anexo II desta lei.

§ 1.º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se aos Auditores-Fiscais da Receita Federal inativos, observada a mesma correspondência utilizada para o posicionamento dos ativos, em relação aos atuais níveis de classe e padrão do cargo.

§ 2.º Atendido o disposto no *caput* deste artigo, serão considerados extintos os cargos, de nível superior, de Auditor-Fiscal da Receita Federal, da carreira Auditoria da Receita Federal, de que trata a Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002.

Art. 3.º O regime jurídico dos integrantes da Carreira Auditoria Fiscal da Receita Federal é o definido na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observado o disposto nesta lei.

Capítulo II

Das Competências e Atribuições

Art. 4.º São atribuições dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal, como autoridade administrativa, aduaneira e fiscal, com ampla autonomia em pesquisa, análise e interpretação de situações inerentes ao exercício das competências da Secretaria da Receita Federal, relativamente aos tributos e às contribuições por ela administrados, em especial:

I - em caráter exclusivo:

- a) constituir o crédito tributário, mediante o lançamento, inclusive por emissão eletrônica, proceder à sua revisão de ofício, bem como aplicar as penalidades previstas na legislação e proceder à revisão das declarações de tributos e contribuições;
- b) controlar e executar procedimentos de auditoria, diligência, perícia e fiscalização, inclusive os relativos ao controle aduaneiro, objetivando verificar o cumprimento das obrigações tributárias do sujeito passivo, praticando todos os atos definidos na legislação específica, inclusive os relativos à busca e à apreensão de mercadorias, livros, documentos e assemelhados, bem como o de lacrar bens móveis e imóveis para exame de irregularidades constatadas;
- c) controlar e executar as atividades de tributação e fiscalização concernentes às operações de preços de transferência entre pessoas vinculadas à tributação em bases mundiais e à valoração aduaneira;
- d) controlar e executar procedimentos de controle da saída, passagem e entrada de mercadorias e bens estrangeiros no território nacional;
- e) proceder ao despacho aduaneiro de importação e exportação, incluindo identificação, classificação fiscal, verificação física e determinação da origem e do valor aduaneiro das mercadorias;
- f) planejar, coordenar e supervisionar a vigilância e o controle aduaneiro nos pontos de fronteira, nos portos, nos aeroportos e nos recintos alfandegados, incluindo demarcação de zonas primária e de vigilância aduaneira;

g) analisar e decidir sobre os pedidos de utilização dos regimes aduaneiros especiais e aplicados em áreas especiais, assim como determinar os prazos na forma da lei, controlar e fiscalizar seu cumprimento e utilização ;

h) autorizar e supervisionar o credenciamento de usuários dos sistemas informatizados de comércio exterior;

i) avaliar e especificar os parâmetros de tratamento de informação, com vistas às atividades de lançamento, arrecadação, cobrança e controle de tributos e contribuições federais;

j) planejar, coordenar, supervisionar e exercer, observada a competência específica de outros órgãos, as atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores;

k) desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, nos termos da lei;

l) auditar a rede arrecadadora e propor a aplicação de penalidades decorrentes do descumprimento dos contratos firmado com a União;

m) preparar os atos necessários à conversão de depósitos em renda da União, bem assim à autorização para o levantamento de depósitos administrativos após as decisões emanadas das autoridades competentes;

n) analisar, elaborar e proferir decisões, em processo administrativo-fiscal, inclusive os relativos ao reconhecimento de direito creditório, à compensação, à solicitação de retificação de declaração, à imunidade, à isenção, à suspensão, à restituição, ao ressarcimento e à redução de tributos e contribuições e à aplicação e relevação da pena de perdimento de mercadoria, bem como participar de órgãos de julgamento singulares ou colegiados da estrutura do Ministério da Fazenda;

o) elaborar pareceres em processos de consulta;

p) elaborar pareceres e minutas de atos normativos;

q) supervisionar as atividades de disseminação de informações ao sujeito passivo, visando à facilitação do cumprimento das obrigações tributárias e à formalização de processos;

- r) exercer as atividades de orientação direta ao contribuinte quanto à interpretação da legislação tributária e correlata;
- s) elaborar minuta de cálculo de exigência tributária alterada por decisão administrativa ou judicial;
- t) prestar assistência aos órgãos encarregados da representação judicial da União e elaborar minutas de informações requeridas pelo Poder Judiciário em ações em que sejam réus ou autoridades coatoras titulares ou servidores das unidades jurisdicionadas pela Secretaria da Receita Federal;
- u) acompanhar o andamento de ações judiciais que envolvam créditos de tributos e contribuições e tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal;
- v) executar atividades, no âmbito da Corregedoria-Geral, com a finalidade de promover ações preventivas e repressivas relativas à ética e à disciplina funcionais dos Auditores-Fiscais da Receita Federal e verificar os aspectos disciplinares dos feitos fiscais e de outros procedimentos administrativos;
- x) planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de fiscalização, arrecadação e de cobrança dos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal;
- y) realizar pesquisa e investigação das atividades desenvolvidas na inteligência da Secretaria Federal.

II – em caráter geral, sem prejuízo das demais atividades inerentes à competência da Secretaria da Receita Federal:

- a) assessorar as autoridades superiores e prestar-lhes assistência especializada, com vista à formulação e à adequação da política tributária ao desenvolvimento econômico, envolvendo planejamento, coordenação, controle, supervisão, orientação e treinamento;
- b) apresentar estudos e sugestões para o aperfeiçoamento do sistema tributário nacional.

Capítulo III

Do Provimento

Art. 5º. O ingresso na Carreira Auditoria Fiscal da Receita Federal dar-se-á na classe inicial, mediante aprovação em concurso público de provas, de âmbito nacional, destinando-se ao preenchimento das vagas previstas em Edital, ao qual poderão concorrer brasileiros com graduação plena em curso de nível superior, comprovada na data da posse.

§ 1º O concurso será realizado anualmente, exceto quando o número de vagas for inferior a cinco por cento da lotação a que se refere o artigo 41 desta lei.

§ 2º. O concurso, de caráter eliminatório e classificatório, será constituído exclusivamente de provas de conhecimento, sem subdivisão por área de especialização.

§ 3º. Findo o prazo legal estabelecido para a entrada em exercício, os Auditores-Fiscais da Receita Federal serão submetidos a curso de formação constituído de conteúdos técnicos e práticos específicos, com duração de, no mínimo, trezentas e sessenta horas.

§ 4.º Entre a data da entrada em exercício e o início do curso de formação, o servidor investido no cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal será submetido a treinamento em serviço na respectiva unidade de lotação.

§ 5º O resultado do curso de formação integrará o resultado da avaliação do Estágio Probatório.

Art. 6º. Respeitada a legislação pertinente, o regulamento e o edital definirão a forma, os requisitos e os critérios a serem adotados no concurso público, inclusive o número de vagas.

Parágrafo único: O prazo entre a publicação do edital e a realização das provas de conhecimento não será inferior a 90 (noventa) dias.

Art. 7º. O número de cargos a serem providos em cada concurso deverá ser igual ao número de vagas fixadas pelo respectivo edital, enquanto houver candidatos aprovados.

Parágrafo único: Em nenhuma hipótese haverá concurso para formação de cadastro de reserva de candidatos.

Art. 8º. A homologação dar-se-á no prazo de até quinze dias da publicação do resultado final do concurso, seguida da nomeação em, no máximo, trinta dias.

Art. 9º . A avaliação do Estágio Probatório será efetuada exclusivamente por Auditor Fiscal da Receita Federal.

Capítulo IV

Da Lotação e Movimentação

Art. 10. A lotação de cada unidade da Secretaria da Receita Federal será fixada, periodicamente, por ato do Ministro da Fazenda, com base em estudo técnico.

Art. 11. A primeira lotação do nomeado para o cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal dar-se-á em unidade descentralizada, em nível sub-regional, da Secretaria da Receita Federal.

Parágrafo único: Correm por conta da Administração as despesas de transporte do servidor que, em virtude de nomeação, mudar de domicílio em caráter permanente, compreendendo bagagem, passagem e bens pessoais, inclusive da família.

Art. 12. A remoção dos Auditores-Fiscais da Receita Federal dar-se-á por ato do Secretário da Receita Federal, na forma do regulamento, nas seguintes modalidades:

I - *ex officio*, no interesse da Administração, atendido ao requisito de necessidade de serviço devidamente motivada;

II - a pedido, para outra localidade:

- a) para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, nomeado ou removido por qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal dos municípios;
- b) por motivo de saúde do servidor, cônjuge ou companheiro, dos pais, dos filhos, do padrasto ou madrasta e enteado, ou dependente, desde que comprovado por junta médica oficial;
- c) em virtude de concurso de remoção regularmente constituído;
- d) por permuta entre AFRF, assegurada a manutenção em caráter permanente de sistema nacional que permita a inscrição dos interessados a qualquer tempo e o conhecimento de toda a carreira.

III – *ex officio*, por tempo determinado não inferior a 5 (cinco) anos, definido no ato de remoção, em virtude de acordo firmado entre a administração e o servidor, no interesse de preencher vagas em unidades consideradas de difícil lotação, que comprometa seu funcionamento, garantida ao final desse prazo, nova remoção *ex officio* para a localidade de escolha do AFRF, independentemente de disponibilidade de vaga.

§ 1º. As vagas do concurso de remoção serão oferecidas por unidade da SRF.

§ 2º. A distribuição de vagas e a publicação de edital para realização de concurso público para provimento de cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal deverão ser precedidas pela realização de concurso de remoção nacional.

§ 3º. A quantidade de vagas ofertadas, inicialmente, para o concurso de remoção não poderá ser inferior ao total de vagas a serem oferecidas no concurso público.

§ 4º A remoção de que trata o inciso II, b somente será concedida se a assistência direta do servidor for indispensável.

Art. 13. Caberá ao Secretário da Receita Federal a cada concurso de remoção definir o quantitativo de vagas disponíveis, levando em consideração as necessidades da Administração e os claros de lotação existentes, observado o disposto no § 3º do artigo 12;

Art. 14. O concurso de remoção observará a pontuação dos participantes, calculada com base na seguinte fórmula:

$P = T + T' \cdot i$, onde:

P = número total de pontos;

T = tempo, em dias, de efetivo exercício no cargo, anterior ao exercício no município atual;

T' = tempo, em dias, de efetivo exercício no município de exercício atual, no cargo;

i = índice de localidade na qual está sendo exercido o respectivo T'.

§ 2.º Os índices de localidade serão atribuídos por regulamento.

§ 3º. Para fins de participação no certame, ao tempo de exercício relativo à unidade de lotação anterior será aplicado o índice de localidade correspondente, na hipótese de o servidor, nos dois anos anteriores à realização do certame, ter sido removido em virtude de:

- a) criação ou extinção de unidade;
- b) remoção *ex officio* que envolva unidades situadas no mesmo município.

Art. 15. Os candidatos, sem limitação de quantidade, serão classificados de acordo com a opção e o número de vagas oferecidas, observado o disposto no artigo 13 desta lei.

§ 1.º Serão consideradas as vagas que surgirem em decorrência do próprio concurso de remoção, inclusive as que originariamente não constarem do quantitativo previsto no artigo 12 desta lei, as quais serão totalmente aproveitadas.

§ 2.º No caso de haver mais optantes do que o número de vagas fixadas, a vaga será oferecida ao candidato com maior número de pontos.

§ 3.º No caso de empate no quantitativo de pontos a que se refere o parágrafo anterior, serão utilizados, sucessivamente, os seguintes critérios de desempate:

- I. maior tempo de efetivo exercício no cargo;
- II. maior tempo de efetivo exercício específico na SRF;
- III. maior tempo no Ministério da Fazenda;
- IV. maior tempo no serviço público federal;
- V. maior tempo no serviço público;
- VI. maior tempo de serviço para aposentadoria;
- VII. maior número de filhos menores de 21 anos; e
- VIII. mais idoso.

§ 4.º Persistindo o empate relativamente aos critérios estabelecidos no parágrafo anterior, o caso será decidido por sorteio.

§ 5.º O tempo de serviço especificado nos incisos IV, V e VI do § 3.º deste artigo será considerado somente quando averbado no Ministério da Fazenda, até o último dia da data estabelecida na portaria de abertura do Concurso de Remoção.

Capítulo V

Do Desenvolvimento Funcional

Art. 16. O desenvolvimento do servidor na carreira de Auditor-Fiscal da Receita Federal dar-se-á mediante progressão funcional e promoção.

Art. 17. Progressão funcional é a passagem do servidor para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe, e promoção é a passagem do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe imediatamente superior. A progressão funcional dependerá de cumprimento do interstício de dois anos de efetivo exercício.

Parágrafo Único. Para efeito do cumprimento do interstício previsto no *caput* deste artigo, será computado o tempo de serviço na classe em que se encontrava o servidor por ocasião do posicionamento de que trata o art. 2º desta lei.

Art. 18. A progressão funcional e a promoção serão realizadas no mês subsequente àquele em que for cumprido o requisito de que trata o artigo 17.

Capítulo VI

Dos Cargos em Comissão

Art. 19. Serão exercidos exclusivamente por ocupantes de cargos efetivos de Auditor-Fiscal da Receita Federal em atividade:

I - os cargos em comissão e as funções de confiança de chefia bem como os cargos de auxiliar, assessor e assistente das unidades centrais, regionais e sub-regionais da Secretaria da Receita Federal;

II - as funções de representante da Fazenda Nacional no Conselho de Contribuintes e na Câmara Superior de Recursos Fiscais;

III - as funções de Adido Tributário nas representações diplomáticas e demais funções de representação em organismos internacionais de que o governo brasileiro participe que envolvam questões de competência da Secretaria da Receita Federal.

Art. 20. O provimento dos cargos em comissão de Direção Superior ficará subordinado à observância dos seguintes requisitos:

I - cargos de secretário, secretário-adjunto, coordenador e superintendente, por Auditores-Fiscais da Receita Federal da classe III;

II - cargos de delegado, delegado de julgamento e inspetor de alfândegas e de inspetorias de classe especial por Auditores-Fiscais da Receita Federal estáveis no cargo.

Parágrafo Único. O disposto no *caput* deste artigo não se aplica aos atuais ocupantes dos cargos em comissão referidos nos incisos I e II, desde que tenham sido nomeados até a publicação desta lei.

Art. 21. Os Auditores-Fiscais da Receita Federal somente poderão exercer funções de direção, chefia e assessoramento nas unidades da Secretaria da Receita Federal onde estiverem lotados.

§ 1º. Na hipótese de o Auditor-Fiscal da Receita Federal não estar lotado na unidade para a qual deva ser nomeado, sua nomeação será precedida de sua lotação no local onde deverá exercer a função.

§ 2º. Fica assegurada ao Auditor-Fiscal da Receita Federal que tenha sido removido para obedecer ao disposto no parágrafo anterior, quando exonerado das funções, a remoção *ex officio* para o órgão de origem, devendo a opção ser feita em, no máximo, seis meses da exoneração da função, sob pena de decadência do direito.

Art. 22. O Auditor-Fiscal da Receita Federal poderá permanecer por um período máximo de cinco anos no exercício do mesmo cargo de Direção e Assessoramento Superior, dentre os referidos nos incisos I e II do art. 19, na mesma unidade, e somente poderá voltar a exercer o mesmo cargo, na mesma unidade, após decorrido interstício mínimo de dois anos.

Art. 23. Os titulares dos cargos a que se refere o inciso II do art. 19 serão designados ou nomeados dentre servidores indicados em lista tríplice pelos Auditores-Fiscais da Receita Federal lotados na mesma unidade, mediante processo de consulta, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 24. Os requisitos exigidos para o provimento dos cargos de Direção e Assessoramento Superior e funções gratificadas, mencionadas nos artigos 19 e 20, aplicam-se também aos funcionários designados substitutos dos titulares dos respectivos cargos e funções.

Capítulo VII

Do Vencimento e das Vantagens

Art. 25. Os Auditores-Fiscais da Receita Federal chefes de equipe, serviço ou seção, de quaisquer cargos de chefias da SRF, não receberão gratificação a este título inferior à prevista para o DAS-1.

Art. 26. O vencimento básico dos cargos da Carreira Auditoria Fiscal da Receita Federal é o constante no Anexo I.

Art. 27. Os Auditores-Fiscais da Receita Federal farão jus, ainda, às seguintes vantagens pessoais:

I - adicional de permanência em localidade inóspita, devida à base de 15%, 20% e 25% sobre o vencimento básico, respectivamente, para as localidades com peso 1,5, 2,0 e 2,5 nos termos da classificação estabelecida no regulamento a que se refere o § 2º do artigo 12 desta lei.

II - adicional de tempo de serviço, devida à razão de 1% para cada ano de efetivo exercício no serviço público;

III - adicional de especialização, devido à ordem de 5% ou 10% sobre o vencimento básico, não cumulativo, para os AFRFs que possuírem título de mestrado ou doutorado, respectivamente, nas áreas de atuação afins da SRF, na forma estabelecida em regulamento.

§ 1º. Caso a administração custeie, total ou parcialmente, algum dos cursos referidos no inciso III, ou libere o Auditor-Fiscal da Receita Federal com vencimentos parciais ou integrais, a seleção deverá ser estabelecida por meio de prova aplicada a todos os candidatos inscritos.

Art. 28. Serão devidas aos Auditores-Fiscais da Receita Federal, dentre outras, as seguintes verbas indenizatórias:

I - ajuda de custo em caso de: remoção de ofício que importe em alteração do domicílio legal, para atender às despesas de instalação na sede de exercício em valor correspondente a até três meses de remuneração.

II - diárias, por serviço eventual fora da sede para atender às despesas de locomoção, alimentação e pousada;

III - transporte:

- a) pessoal, do(a) cônjuge ou companheiro(a) e dos dependentes, bem como de mobiliário, em caso de remoção *ex officio* ou nomeação;
- b) pessoal, no caso de qualquer outro deslocamento a serviço.

§ 1º - São ainda devidas aos Auditores-Fiscais da Receita Federal as vantagens pessoais incorporadas nos termos da legislação aplicável e as vantagens deferidas, de forma coletiva, aos servidores civis da União, nos termos da lei.

§ 2º – A indenização a que se refere o inciso III, alínea b, deste artigo compreende:

- a) ressarcimento do custo de passagens e pedágio, mediante comprovação;
- b) pela utilização de veículo próprio, cuja verba indenizatória, estabelecida na forma de regulamento próprio, deve cobrir os custos de combustível, desgaste, seguro e tributos incidentes sobre o veículo, conforme definido em regulamento.

Art. 29. O disposto no artigo 27, incisos II e III, será aplicado aos proventos de aposentadoria dos Auditores-Fiscais da Receita Federal e às pensões, sendo revistos na mesma proporção e na mesma data sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo-lhes estendidos, também, quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou da reclassificação do cargo ou da função em que se deu a aposentadoria.

Capítulo VIII

Das Prerrogativas e Garantias

Art. 30. O Auditor-Fiscal da Receita Federal, no exercício de suas funções, terá livre acesso a qualquer órgão ou entidade pública ou empresa estatal, estabelecimento comercial, industrial, agropecuário e instituições financeiras para examinar mercadorias, arquivos, eletrônicos ou não, documentos, papéis, bancos de dados, com efeitos comerciais ou fiscais, e outros elementos que julgue necessários ao desenvolvimento da ação fiscal ou de desempenho de suas atribuições, podendo fazer sua retenção.

Parágrafo Único. O Auditor-Fiscal da Receita Federal, no exercício de suas funções, terá igualmente acesso a veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como a qualquer local do território nacional em que estejam situados ou transitem, ou possam transitar, bens, ou se desenvolvam atividades sujeitas à fiscalização e/ou ao controle do comércio exterior.

Art. 31. Sem prejuízo dos direitos que a lei assegura ao servidor em geral, são prerrogativas do Auditor-Fiscal da Receita Federal:

I - Requisitar o auxílio de força pública, federal, estadual, distrital e municipal, para o desempenho de suas funções, nos termos do artigo 200 do Código Tributário Nacional, instituído pela Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966;

II - o direito à permanência, inclusive com veículo, em locais restritos, bem como de livre acesso a quaisquer vias públicas ou particulares, ou estabelecimentos, no exercício de suas atribuições;

III - precedência sobre os demais setores administrativos na fiscalização e no controle sobre comércio exterior, dentro de suas áreas de competência e jurisdição;

IV - porte federal de arma de fogo, independentemente de autorização, respeitada a legislação específica quanto ao seu uso e guarda.

Art. 32. Ao Auditor-Fiscal da Receita Federal será assegurada assistência jurídica, pela União, quando sofrer ação judicial em decorrência do exercício de sua função, conforme o disposto na Lei nº 9.003, de 16 de março de 1995.

Capítulo IX

Do Regime Disciplinar

Seção I - Dos Deveres

Art. 33. Além das vedações inerentes à sua qualidade de servidor público civil da União, é ainda vedado ao Auditor-Fiscal da Receita Federal, ainda que em gozo de licença ou afastamento em qualquer título, exercer:

- I. direta ou indiretamente assessoria, consultoria em matéria tributária, aduaneira, contábil e de auditoria;
- II. qualquer outra atividade relativa às matérias mencionadas no inciso anterior que seja contrária ao interesse público.

Parágrafo único. A vedação prevista no inciso I deste artigo aplica-se também ao Auditor-Fiscal da Receita Federal aposentado, em relação aos atos e dos procedimentos em que tenha atuado no exercício de suas funções.

Seção II - Das penalidades

Art. 34. Sem prejuízo do disposto na legislação de caráter geral, serão aplicadas as seguintes penalidades:

I. suspensão, no caso de inobservância do inciso II do artigo 33; e

II. demissão ou cassação de aposentadoria, no caso de inobservância do inciso I do artigo 33.

Art. 35. A demissão por violação ao artigo 33 veda o retorno do servidor ao serviço público federal.

Seção III - Do Processo Administrativo Disciplinar

Art. 36. A autoridade competente para instaurar procedimento administrativo disciplinar no âmbito da Secretaria da Receita Federal é obrigada a promover apuração imediata de irregularidade funcional de que tiver ciência, desde que a denúncia contenha a identificação e o endereço do denunciante e seja formulada por escrito, confirmada a autenticidade.

Art. 37. O processo administrativo disciplinar, de que trata a Lei nº 8.112, de 1990, será conduzido por comissão composta de três Auditores-Fiscais da Receita Federal estáveis, de classe igual ou superior à do acusado, designados pela autoridade competente, conforme o disposto no artigo 40, que indicará, dentre eles, o seu presidente.

§ 1.º Sob pena de nulidade do processo e sem prejuízo das penas da lei, os componentes da comissão deverão declinar da incumbência no caso de suspeição, impedimento ou por fatos que impliquem a possibilidade de prejulgamento.

§ 2.º Configuram hipóteses de suspeição para os membros da comissão, dentre outras, a amizade íntima ou inimizade notória com o acusado, o denunciante ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes consangüíneos e afins até o terceiro grau.

§ 3.º A comissão exercerá suas atividades com independência, isenção e imparcialidade, devendo assegurar o sigilo necessário à elucidação do fato.

Art. 38. As reuniões da comissão serão registradas em atas que detalharão as deliberações adotadas e, da mesma forma que as audiências, terão caráter reservado.

Das Disposições Transitórias

Art. 39. Até o preenchimento de 95% da lotação prevista no art. 41, o número de vagas nos concursos públicos será de no mínimo 3% (três por cento) da lotação da carreira acrescido do total de cargos tornados vagos no ano anterior.

Art. 40. É assegurado aos que ingressaram na carreira antes da vigência desta lei o cômputo do tempo de frequência no curso de formação como de efetivo exercício no cargo, anterior ao exercício no município atual.

Art. 41. A carreira de que trata este artigo, composta exclusivamente por 20.000 cargos de provimento efetivo de Auditor-Fiscal da Receita Federal, fica estruturada em classes e padrões, na forma estabelecida no anexo I desta lei.

Das Disposições Finais

Art. 42. O Poder Executivo expedirá, no prazo de noventa dias, as normas complementares necessárias à execução desta lei.

Art. 43. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ANEXO I

(Art. 26. da Lei nº, de ___ de _____ de ____.)

CARREIRA AUDITORIA FISCAL DA RECEITA FEDERAL

DENOMINAÇÃO	CLASSE	PADRÃO	VENCIMENTO BÁSICO
Auditor-Fiscal da Receita Federal	C	II	17.700,00
		I	16.992,00
	B	II	16.284,00
		I	15.576,00
	A	II	14.868,00
		I	14.160,00

ANEXO II

(Art. 2º, da Lei nº, de ___ de _____ de ____)

CARREIRA AUDITORIA FISCAL DA RECEITA FEDERAL

Carreira Auditoria da Receita Federal			Carreira Auditoria Fiscal da Receita Federal		
SITUAÇÃO ATUAL			SITUAÇÃO NOVA		
Cargo	Classe	Padrão	Padrão	Classe	Cargo
Auditor- Fiscal da Receita Federal	ESP	IV	II	C	Auditor-Fiscal da Receita Federal
		III			
		II			
	B	I	I	B	
		IV			
		III			
		II			
		I			
		V			
	A	IV	II	B	
		III			
		II			
		I			
			I	A	
		II			
		I			

