

A ANFIP em defesa da

Lei Orgânica do Fisco



ABRIL de 2010

Ficha catalográfica

Bibliotecária: Cristine Coutinho Marcial – CRB-1/1159

A Anfip em defesa da lei orgânica do fisco / Elaborado por: Décio Bruno
Lopes, José Roberto Pimentel Teixeira; Coordenadora: Maria do
Carmo Costa Pimentel. -- Brasília : Associação Nacional dos
Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2010.

14p. : il. ;cm

Trabalho de estudo desenvolvido pelo Grupo LOF

ISBN:

1. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita
Federal do Brasil - ANFIP 2. Décio Bruno Lopes, elaborador
3 . José Roberto Pimentel Teixeira, elaborador 4. Maria do Carmo
Pimentel, organizadora 5. Grupo LOF

CDU 336.2:340.13

INTRODUÇÃO

Esta cartilha tem como objetivo apresentar aos associados da ANFIP, às outras entidades do Fisco nas três esferas de governo, aos parlamentares e a toda a sociedade os trabalhos desenvolvidos pela ANFIP em prol de uma Administração Tributária que seja capaz de cumprir com os seus verdadeiros objetivos constitucionais e legais, aliada à valorização de seus servidores constituídos em carreiras específicas alinhadas às atividades essenciais ao funcionamento do Estado.

Ademais, a finalidade é definir um órgão que, pela sua importância no Núcleo Estratégico do Estado, possa proporcionar ao Estado Brasileiro a efetivação dos recursos necessários ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

◆ INÍCIO E OBJETO DAS DISCUSSÕES

A ANFIP iniciou a discussão da LOF em 2003. Naquela época já se discutia a fragilidade dos órgãos da Administração Tributária e das atividades dos Auditores Fiscais, frente à possibilidade de terceirização das atividades de arrecadação e cobrança e do exercício das atividades de fiscalização por outros servidores que não fossem de carreira específica dessa área. Era preocupante, também, a possibilidade de demissão de servidor estável prevista no Inciso III do art. 41 e no § 4º e 7º do art. 169, além da dificuldade de se conseguir vantagens e aumento de remuneração, conforme previsto no § 1º do art. 169, todos da Constituição, na redação trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Essa era a preocupação dos fiscos nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Buscava-se, naquele momento, a elaboração de um projeto de Lei Orgânica que impedisse a precarização das atividades da fiscalização e estabelecesse normas gerais contendo as prerrogativas dos auditores fiscais e o fortalecimento dos órgãos Arrecadação e de fiscalização em todas as unidades da federação.

As reuniões eram realizadas, de início, na sede da ANFIP e, mais tarde, na sede da Fenafisco.

◆ ENTIDADES PARTICIPANTES

Como se tratava de matéria que interessava aos servidores do fisco em todas as unidades da federação, as discussões contavam com a participação de entidades representantes do fisco de todo o Brasil e principalmente das entidades nacionais como ANFIP, Fenafisp, Unafisco E Sinaif, representantes da fiscalização federal, Febrafite e Fenafisco representando a fiscalização estadual, e a Fenafim representando a fiscalização municipal.

◆ INSTRUMENTO NORMATIVO:

Lei ordinária ou lei complementar?

Alguns impasses ocorreram na discussão do projeto da LOF. Para ser uma LOF federal que vinculasse os três níveis da federação, o instrumento normativo deveria ser uma Lei Complementar. Entretanto, a Constituição Federal não previa essa espécie legislativa para tratar do assunto e, portanto, mesmo que o projeto tramitasse e fosse aprovado como lei complementar, tal lei, materialmente falando, teria caráter de lei ordinária. Ademais, estruturação de órgãos e de carreiras de funcionalismo nos Estados e Municípios são matérias de competência exclusiva desses entes da federação e, por isso, lei federal sem previsão constitucional poderia ser entendida como interferência da União em questões administrativas de tais entes federados.

◆ FUNDAMENTO DAS DISCUSSÕES

As discussões e um projeto de LOF integrada tinham como objetivo a uniformidade de tratamento para os órgãos e carreiras do fisco de todas as unidades da federação. Tomava-se como base a norma contida no Inciso XVIII do artigo 37 da Constituição Federal, em sua redação original, que assim estabelece:

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

.....

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei. (grifo nosso).

Assim, tal dispositivo dava suporte à discussão de um projeto de Lei Orgânica do Fisco, pois o constituinte originário já havia traçado o princípio básico, qual seja a PRECEDÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA E DE SEUS SERVIDORES FISCAIS SOBRE OS DEMAIS SETORES ADMINISTRATIVOS.

◆ Outro Ponto de apoio na legislação

Em âmbito federal, a discussão contava com um ponto forte para balizar o projeto que se vislumbrava: a Lei nº 10.593/2002, proveniente da Medida Provisória Nº 46, de 25 de junho de 2002, que unificou a legislação das carreiras do fisco federal e a remuneração dos respectivos servidores: Carreira de Auditoria da Receita Federal com dois cargos – Auditor-Fiscal da Receita Federal e Técnico da Receita Federal;

Carreira de Auditoria-Fiscal da Previdência Social com o cargo de Auditor-Fiscal da Previdência Social e a Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho como o cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, cada cargo com as suas respectivas competências, sendo que a tabela de vencimento era a mesma para os três cargos de auditor-fiscal. Ademais, tal lei criou a Gratificação de Desempenho de Atividade de Tributação – GDAT – devida para os respectivos cargos.

Vale ressaltar que, para a aprovação dessa medida provisória, foi necessário muito empenho por parte da ANFIP, num trabalho árduo e incessante, haja vista as resistências de grupos de pressão junto ao Congresso Nacional. Tanto é que a Lei nº 10.593 não foi promulgada pela Presidência da República e, sim, pelo Senado Federal, em 06 de dezembro de 2002, sob a Presidência do Senador Ramez Tebet.

◆ CARREIRAS EXCLUSIVAS DE ESTADO

Paralelamente à discussão da LOF a ANFIP trabalhava para manter os Auditores-Fiscais no projeto de lei das carreiras típicas de Estado que tramitava na Câmara dos Deputados. Tal projeto era de grande importância, pois tal lei deveria estabelecer critérios e garantias especiais para perda do cargo estável, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolvendo atividades exclusivas de Estado, nos termos do art. 247 da Constituição Federal, também com a redação dada pela EC nº 19/98.

O projeto de lei das carreiras típicas de Estado não teve continuidade, mas a ANFIP continuou seu trabalho em busca desse objetivo, pois o reconhecimento dos Auditores-Fiscais como integrantes do Núcleo Estratégico do Estado possibilitaria o estabelecimento de garantias no exercício de seus cargos em face do poder político e discricionário, sem se preocupar em contrariar interesses que não se coadunem com os princípios elementares da Administração Pública.

◆ ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA, ATIVIDADES DE ESTADO, CARREIRAS ESPECÍFICAS E PRIORIDADE DE RECURSOS

O objetivo da ANFIP foi alcançado na Reforma Tributária, cuja Emenda Constitucional nº 41/2003 incluiu o inciso XXII ao art. 37 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 37. ...

.....

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos**

prioritários para a realização de suas atividades e atuação de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (grifo nosso).

Em consonância com esse dispositivo, o constituinte reformador de 2003 tratou de excepcionar das vedações do art. 167 a vinculação de recursos para a Administração Tributária, nos seguintes termos:

Art. 167. É vedado:

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas** a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, **a destinação de recursos** para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e **para realização de atividades da administração tributária, como determinado**, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42 de 19/12/2003).(grifos nossos).

Estava assim, consumada a previsão Constitucional da Administração Tributária como atividade essencial ao funcionamento do Estado com prioridade de recursos e exercício de suas atividades por meio de servidores de carreiras específicas.

◆ OUTROS PROJETOS

◆ CRIAÇÃO DA PREVIC

Durante o ano de 2004 a ANFIP trabalhou intensamente no acompanhamento da elaboração do instrumento normativo que criaria a Superintendência de Previdência Complementar. O objetivo era incluir na lei a competência privativa dos Auditores-Fiscais da Previdência Social para a fiscalização das Entidades Fechadas de Previdência Complementar e dos fundos dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Comitê Supervisor da Carreira de Auditoria-Fiscal da Prev. Social

Outra questão de grande relevância foi a proposição da criação do Comitê Supervisor da Carreira, de forma a dar mais garantia aos Auditores-Fiscais, cujas questões específicas deveriam ser decididas por esse comitê. Assim, a Medida Provisória nº 233, de 30 de dezembro de 2004, ao alterar a Lei nº 10.593/2002, além das prerrogativas para fiscalização das entidades de previdência complementar e dos fundos

dos regimes próprios de previdência, autorizou a criação do referido comitê, nos seguintes termos:

Art. 19. A Lei no 10.593, de 6 de dezembro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 8º - A.

Parágrafo único. Fica autorizada a instituição, no âmbito do Ministério da Previdência Social, do Comitê Supervisor da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social, com a finalidade de formular propostas e critérios para alocação, remoção, aferição de desempenho, promoção e treinamento dos seus quadros, nos termos do regulamento."

◆ CRIAÇÃO DA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA - SRP

A idéia de criação do Comitê Supervisor da Carreira evoluiu para a criação da Secretaria da Receita Previdenciária em decorrência da sempre suposta desoneração da folha de pagamentos, aliada ao descompasso nas discussões entre a Diretoria de Arrecadação e Fiscalização do INSS e o Ministério da Fazenda. Era necessário o nivelamento das tratativas sobre as questões de financiamento da Previdência Social; ou seja, tais assuntos deveriam ser discutidos Ministério a Ministério, Secretaria a Secretaria.

Esse objetivo foi alcançado com a edição da **Medida Provisória nº 222/04, convertida na Lei nº 11.098/2005**, que criou a Secretaria da Receita Previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social.

Com a criação da SRP perdeu sentido o Comitê Supervisor da Carreira de Auditoria-Fiscal da Previdência Social previsto na MP. 233/2004, haja vista que as questões da carreira agora já eram geridas pela própria Secretaria.

Todos esses projetos tinham como fim as prerrogativas e garantias da carreira, além de fortalecer o órgão responsável pela fiscalização e arrecadação das Contribuições Previdenciárias.

◆ CRIAÇÃO DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB

Com a criação da SRP, começaram a ser gestadas as idéias de incorporação da SRP pela SRF. Tal incorporação, pura e simplesmente, não interessava para a ANFIP nem para os associados. Assim, a ideia evoluiu para a criação de um novo órgão da administração tributária mediante a fusão da SRF com a SRP, nascendo daí a SRFB – RFB. Em relação às carreiras, também não era interessante que os AFPS estivessem em carreira distinta dos AFRF, o que poderia criar mais um embate interno no novo órgão.

Assim, a ANFIP, que sempre apoiou o projeto, trabalhou no sentido de unificação também das Carreiras do Fisco e das atribuições. Não havia justificativa para ser diferente, pois a remuneração já era a mesma, os cargos tinham a mesma atividade, que era a fiscalização tributária, além do que dois terços das receitas da seguridade social já eram fiscalizadas pela SRF e apenas um terço pela SRP. A unificação dos dois órgãos, nascendo um terceiro, e a unificação das atribuições e dos cargos surgindo um terceiro, era a única solução e, nestes termos, o projeto foi trabalhado, até a edição da Medida Provisória nº 258, de 21/07/2005.

Com a queda da referida MP, a SRF e a SRP passaram a ser comandadas pelo mesmo secretário, mesmo porque o processo não acabava ali. Novo processo foi iniciado, agora por encaminhamento da Presidência da República à Câmara dos Deputados de projeto de lei com o mesmo objetivo. Tal projeto culminou com a aprovação da Lei nº 11.457/2007, que criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil e o cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, tendo havido a transposição dos cargos de AFRF e AFPS para o novo cargo ora criado.

Cabe ressaltar que durante o processo de tramitação e discussão da matéria, a ANFIP, além das questões apenas da carreira, sempre pugnou pelo fortalecimento do novo órgão e pela garantia dos recursos da Previdência Social. Neste sentido foram formuladas as proposições de criação do Fundo do Regime Geral da Previdência Social, a prestação de contas ao Conselho Nacional de Previdência Social e a constituição de receitas para o fortalecimento das atividades da fiscalização, mediante a transferência para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - Fundaf, de 3,5% (três e meio por cento) dos recursos arrecadados para terceiros, outras entidades e fundos (Sistema S – Sebrae, Sesc, Senac, Senai, Sesi, etc). Tais proposições passaram a constar dos artigos 1º a 3º da Lei nº 11.457/2007.

PREVISÃO DA LOF

Como retratado até aqui, desde 2003 a ANFIP sempre pugnou pela aprovação de uma lei orgânica do Fisco. Agora é o momento certo. Assim, trabalhou firmemente para que a lei que criasse o novo órgão da Administração Tributária trouxesse a previsão da LOF. Tal objetivo foi alcançado, ainda que parcialmente, conforme previsto no art. 50, da Lei nº 11.457/2007, nos seguintes termos:

Art. 50: No prazo de 1 (um) ano da data de publicação desta Lei, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional **projeto de lei orgânica das Auditorias Federais**, dispondo sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas dos servidores integrantes. (grifo nosso).

Não era essa a proposta da ANFIP que previa uma lei orgânica para o Fisco Federal. Entretanto, em decorrência dos movimentos de pressão no Congresso

Nacional, essa foi a redação aprovada, o que, até certo ponto, dificultou a forma de encaminhamento do referido projeto.

As questões que se colocavam agora eram:

- 1) O que são as auditorias federais?
- 2) Trata-se de uma lei orgânica das Carreiras do Fisco?
- 3) Trata-se de uma lei orgânica da Administração Tributária e das suas respectivas carreiras?

Com a edição da Lei nº 11.457 /2007, o foco das discussões se concentrou entre as carreiras do fisco federal, o que, até certo ponto, enfraqueceu a discussão com as carreiras dos fiscos estadual e municipal. A estratégia passou a ser a elaboração e o encaminhamento do projeto da LOF, agora previsto no art. 50 da referida lei.

As questões acima aventadas evoluíram para um projeto que contemple o órgão da Administração Tributária, suas competências e prerrogativas, além de conter as prerrogativas da carreira do fisco e as demais carreiras em exercício na RFB. Tal decisão se deve ao fato de que o projeto deve ser encaminhado pelo Poder Executivo e obrigatoriamente passaria pela RFB, pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento e pela Casa Civil.

Vale ressaltar que a LOF foi assunto tratado na **XX** Convenção Nacional da ANFIP, ocorrida em maio de 2005, sendo a convenção a instância máxima de deliberação da entidade. Com base nas definições da referida convenção, foram constituídos grupos de trabalho para elaboração do referido projeto, cujas minutas foram disponibilizadas na página restrita da ANFIP para que os associados apresentassem sugestões.

INTERMEDIACÃO da RFB – PRO-PESSOAS

No primeiro momento de discussão do assunto pela RFB com as carreiras envolvidas, a ANFIP encaminhou diversas sugestões constantes do projeto que já havia sido desenvolvido pelos grupos de trabalho. Tais sugestões se baseavam na organização da Administração Tributária, na organização das carreiras, nas prerrogativas da Carreira de Auditoria-Fiscal, direitos e deveres e a previsão de contemplar todas as outras carreiras em exercício na RFB.

Foi sugerida, ainda, a inclusão, no projeto de lei, de competências da RFB que constavam apenas em Portaria, como forma de evitar possíveis demandas judiciais.

INTERMEDIÇÃO da RFB – COGEP

No segundo momento de discussão, agora com um ante-projeto elaborado pela RFB com as sugestões do primeiro momento, as entidades passaram a discutir as questões de interesse dos seus respectivos associados.

A ANFIP participou dos grupos de trabalho em dezembro/2009, levando para discussão as seguintes questões:

- ♦ - independência administrativa e financeira e fortalecimento da RFB, nos termos dos incisos XVIII e XII do art. 37 e do inciso IV do art. 167, todos da Constituição Federal;

- ♦ - separação e distinção das carreiras de forma que cada cargo seja vinculada à sua respectiva carreira, ou seja, que cada carreira seja composta por apenas um cargo em decorrência da impossibilidade de ascensão funcional trazida pela Constituição de 1988;

- ♦ - prerrogativas da Carreira de Auditoria-Fiscal da Receita Federal do Brasil, seus direitos e garantias e deveres, com regime jurídico específico apartado da Lei nº 8.112/91;

- ♦ - defesa do orçamento da Receita Federal do Brasil sem contingenciamento e repasses mensais dos recursos necessários ao seu funcionamento, além da utilização dos recursos do Fundaf para a melhoria das atividades de fiscalização;

- ♦ - Defesa da atividade de fiscalização, de arrecadação e de cobrança das contribuições previdenciárias de forma a não se esvair nas atividades tributárias referentes aos demais tributos, como forma de garantir os recursos específicos destinados exclusivamente ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do Inciso XI do art. 167, combinado com o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.457/2007.

As sugestões das entidades foram encaminhadas à RFB em 22/12/2009 para consolidação num projeto a ser reapresentado às entidades, para posterior apresentação aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

COMO IMPLEMENTAR A LOF?

A LOF somente se tornará realidade no momento em que o projeto, fruto da discussão das entidades, se transformar em projeto de Governo. Para tanto, caberá a todas as entidades envolvidas desenvolver um trabalho de convencimento junto aos respectivos Ministérios (Fazenda, Trabalho e Planejamento), junto à Casa Civil, além de um trabalho de convencimento junto aos parlamentares.

Tal atividade será tão exitosa quão exitoso for o trabalho conjunto de todas as entidades representativas de todas as categorias envolvidas nessa empreitada.

Transformado em projeto de governo, caberá, então a sua defesa junto às duas casas do Congresso Nacional.

NOVA REFORMA TRIBUTÁRIA – PEC Nº 233/08 – PREVISÃO DE LOF

Não poderíamos deixar de frisar que o Parecer à Proposta de Emenda Constitucional – PEC Nº 233/08 – que trata da Reforma Tributária, em tramitação na Câmara dos Deputados, acrescenta o § 13 ao art. 37 da Constituição Federal, que prevê a edição de lei complementar para estabelecer normas gerais aplicáveis às administrações tributárias nos três níveis da federação e para dispor sobre seus servidores, nos seguintes termos:

“Art. 37.

.....
§ 13. Lei complementar estabelecerá as normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo inclusive sobre direitos, deveres, garantias e prerrogativas de seus servidores, titulares dos cargos das carreiras específicas, mencionadas no inciso XXII.

Caso a referida reforma seja aprovada, vislumbra-se a possibilidade de edição de uma Lei Orgânica da Administração Tributária e da Auditoria-Fiscal, nos moldes do Ministério Público e da Magistratura, bem mais abrangente do que a LOF prevista no art. 50, da Lei nº 11.457/2007.

Entretanto, tal previsão constante na PEC 233/08 não invalida a edição da LOF em discussão na Secretaria da Receita Federal do Brasil com a sugestão das entidades representativas dos respectivos servidores, que teria *status* de lei complementar, na hipótese de a referida PEC ser aprovada.

OBJETIVO FINAL

O que se pretende com esse trabalho é a valorização da Receita Federal do Brasil e de seus servidores, a consolidação da Administração Tributária e da atividade de fiscalização como essencial ao funcionamento do Estado, além do seu devido reconhecimento pela sociedade.

CONCLUSÃO

A defesa de uma lei orgânica do fisco não representa apenas a defesa de questões corporativas nem, muito menos, a defesa de privilégios.

Trata-se de uma questão muito mais ampla e importante do que se pensa, pois, ao prever a autonomia do órgão da Administração Tributária, suas competências, seus recursos prioritários, os recursos para o desenvolvimento da atividade fiscal, o Poder Executivo, chancelado pelo Poder Legislativo, nada mais estará fazendo, senão transformando em realidade o mais perfeito sentimento do legislador constituinte ordinário estampado no inciso XVIII do art. 37 da Constituição Federal, que foi o de proporcionar à Administração Tributária e aos seus servidores fiscais a precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei.



Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

www.anfip.org.br

SEDE : SBN - Qd. 01 - Bl. H Ed. ANFIP - BRASÍLIA DF - CEP: 70040-907 Tel.: (0xx61) 3251 8100