

ADI 4616: DESTRUIÇÃO DA RECEITA FEDERAL E DE SEUS SERVIDORES

DISPOSITIVOS IMPUGNADOS NA ADI: a expressão “e de Técnico do Tesouro Nacional” do art. 9º e o Anexo VI da MP 1.915/99, que tratam da transposição dos Técnicos do Tesouro Nacional (TTN) para o cargo de Técnico da Receita Federal (TRF), convertidos no art. 17 e no Anexo VI da Lei nº 10.593/2002); e a expressão “ocupados e” do inciso II do art. 10, bem como o seu § 3º, da Lei nº 11.457/2007, que trata da transformação do cargo de Técnico da Receita Federal (TRF) em Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB).

ARGUMENTAÇÃO: A ADI 4616 foi proposta pelo então Procurador-Geral da República, com base na representação do SINDIFISCO NACIONAL, entidade sindical representativa dos Auditores-Fiscais (que integram a mesma carreira dos Analistas-Tributários). Entendeu o Procurador-Geral da República haver incremento nas atribuições do cargo de TTN nas transformações subsequentes para TRF e ATRFB, tanto em decorrência da alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.915/99 (“por permitir a investidura dos então Técnicos do Tesouro Nacional em cargo diverso, com nível de complexidade maior do que aquele que originalmente ocupavam, o art. 9º da MP 1.915/99 violou o art. 37, II, da CR”) quanto da transformação operada pela Lei nº 11.457/2007. Tal alegação é absolutamente improcedente uma vez que, em nenhum dos dois casos operou-se alteração na complexidade de suas atribuições, conquanto que a PGR não conseguiu demonstrar o aumento de tal complexidade no rol de atribuições do cargo, chegando ao absurdo de alegar que as atribuições do cargo de Analista-Tributário seriam distintas em relação ao TRF e ao TTN, pois incluíam atribuições concorrentes com o Auditor-Fiscal, sem observação de que há atribuições concorrentes entre os cargos desde a origem da Carreira integrada pelos dois cargos, nos termos da Portaria DASP nº 109/1983 (que disciplinou detalhadamente as atribuições do cargo de Técnico de Atividades Tributárias – TAT, que havia sido transposto para o cargo de TTN, as quais foram absorvidas por este) e do próprio Decreto-Lei nº 2.225/85, tudo detalhado em memoriais e nas informações juntadas aos autos pela própria Receita Federal do Brasil.

DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS: O conjunto de memoriais apresentados nos despachos com os Ministros e os memoriais juntados aos autos, síntese desse conjunto de memoriais, destacam que não houve qualquer alteração substancial na essência do cargo ou na complexidade de suas atribuições ao longo das reestruturações ocorridas na Receita Federal. A Carreira, originalmente designada Carreira do Tesouro Nacional, depois renomeada Carreira da Receita Federal e, atualmente denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, sempre foi composta pelos dois cargos, de Analista-Tributário e de Auditor-Fiscal (em suas diferentes nomenclaturas: TTN e AFTN, TRF e AFRF, ATRFB e AFRFB), desde o Decreto-Lei nº 2.225/85. Ambos os cargos sempre exerceram atividades específicas, ligadas à execução da política e da administração fiscal do Governo Federal, à normatização, controle e verificação do cumprimento das obrigações tributárias e à administração da Receita Federal, bem como ao aperfeiçoamento do Sistema Tributário Nacional, nos termos do Decreto nº 90.928/85, inerentes às atividades da administração tributária e aduaneira a cargo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, na forma do art. 1º da Lei nº 11.457/2007, na redação dada pela Lei nº 13.464/2017, e em consonância com o inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal.

Tais atribuições foram, ao longo do tempo, apenas mais ou menos clarificadas, na forma das reestruturações, mas nunca substancialmente alteradas, de modo que as atividades técnicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil sempre foram exercidas pelos dois cargos citados conforme a atribuição de cada um deles, sem descontinuidade durante os quase 40 anos de história desta Carreira. Assim, aos Auditores-Fiscais (nominados ao longo do tempo como AFTN, AFRF ou AFRFB) sempre foram reservadas, como privativas, as atribuições de alta complexidade da administração tributária inerentes às competências da Receita Federal, incumbindo-se aos Analista-Tributários (nominados como TTN, TRF ou ATRFB) atuar em atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias àquelas atividades privativas dos Auditores-Fiscais. Também sempre houve um campo de competência técnica e específica da administração tributária e aduaneira de média complexidade, afeita a ambos os cargos da Carreira de forma geral e concorrente, bem como um último campo de atribuições inespecíficas, de baixa complexidade, afeita não apenas aos cargos da Carreira, mas a todos servidores do órgão. Pode-se comparar a evolução das atribuições do cargo de TTN/TRF/ATRFB pelo quadro anexo, onde se transcreve o normativo de regência do cargo ao longo do tempo, conforme os editais de seus concursos públicos. A análise do quadro torna evidente o *continuum* das atribuições do cargo sem substancial transformação.

DOS PRECEDENTES DO STF: Em relação à reestruturação que altera o requisito de ingresso de nível médio para nível superior, o Excelso Supremo Tribunal Federal já enfrentou a mudança de nível de escolaridade para o ingresso em cargo público e já decidiu que essa mudança não é inconstitucional quando 1) não há alteração substancial em suas atribuições; 2) quando não há o ingresso de servidores de outras carreiras; e 3) quando não há alteração do patamar remuneratório; senão vejamos os precedentes que definiram, ao longo do tempo, as balizas para a análise da constitucionalidade das reestruturações promovidas pela Administração Pública:

- ADI 1591/RS, da relatoria do Min. OCTÁVIO GALLOTTI: “[...] julgo que não se deva levar ao paroxismo o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos, a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares venha cobrar (em custos e descontinuidade) o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos ocupantes seguida da abertura de processo seletivo, ou, então, do aproveitamento dos disponíveis, hipótese esta última que redundaria, na prática, justamente a situação que a propositura da ação visa a conjurar” (ADI 1591/RS, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJ 16/06/2000);
- ADI 2335/SC, por divergência inaugurada **pelo Exmo. Ministro GILMAR MENDES**, julgou improcedente a ação direta, reconhecendo a constitucionalidade do ato normativo impugnado, que unificou os cargos do fisco de Santa Catarina: “Não vislumbro diferença substancial entre o entendimento que o Tribunal assentou na ADI nº 1.591 e a orientação ora esposada. [...] No caso em exame, do memorial trazido pelo Professor Almiro Couto e Silva, colho que, em verdade, as carreiras que foram extintas pela lei impugnada, e substituídas pela carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual, vêm sofrendo um processo de aproximação e de interpenetração. E, está demonstrado, e que há correspondência e pertinência temática entre aquelas carreiras. Eventualmente surgem distinções de grau; algum grupo está incumbido de fiscalizar microempresas, mas não há qualquer diferença que se possa substancializar.” (ADI 2335/SC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2003);
- ADI nº 4303/RN, da relatoria da Min. CARMEN LÚCIA, em que este Colendo Supremo Tribunal julgou improcedente a ADI que se discutia a reestruturação que promoveu a mudança do requisito de escolaridade dos cargos de Auxiliar Técnico e Assistente em Administração do Judiciário Local que passaram de nível médio para nível superior, ADI julgada improcedente. (ADI 4303, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe 28/08/2014);
- Além dos seguintes precedentes: ADI 6355/PE, ADI 7089/AM, ADI 2713/DF, ADI 3582/PI, ADI 4214/TO;
- E o *distinguishing* em relação aos precedentes: ADI 3199/MT, ADI 4233/BA, ADI 3857/CE, ADI 5510/PR e de precedentes citados no voto do Min. Gilmar Mendes na ADI 4616, como a ADI 3782/RJ, ADI 4143/MS e ADI 5406/PE.

Portanto, o STF tem vários precedentes no sentido de que, excepcionalmente e EM RAZÃO DA SIMILITUDE DAS FUNÇÕES DESEMPENHADAS, não há contrariedade ao princípio do concurso público nas transformações de cargo de nível de escolaridade distintos. E esse é caso sob ataque na ADI 4616! Observe-se que não há na inicial desta ADI, tampouco no voto do relator, a indicação de quais atribuições foram acrescidas de modo a alterar a essência do cargo TTN/TRF/ATRFB ou qualquer aumento de complexidade nas suas atribuições.

DAS CONSEQUÊNCIAS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE: Aspecto de elevada relevância relaciona-se ao impacto que uma eventual declaração de inconstitucionalidade trará ao funcionamento da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. De início, é preciso esclarecer que a decisão do eminente Ministro Relator atinge 40% do efetivo atual de Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil. Imediatamente, 2.400 servidores ativos, que exercem atividades específicas da administração tributária e aduaneira, passariam a ser titulares de um cargo em extinção, sem qualquer segurança jurídica para o exercício de suas atuais atividades e funções no órgão. Ressalte-se que são mais de mil ATRFB (TTN/TRF/ATRFB) os ocupantes de cargos de chefia e assessoramento técnico na Receita Federal, em todas as áreas e níveis do órgão. Em suma, como efeito prático da decisão, a Receita Federal terá comprometida, irremediavelmente, toda a sua atividade e missão institucionais, isso já num contexto de carência de pessoal no órgão, em especial em sua única Carreira Específica em tela.

A essencialidade de todos os ATRFB à Receita Federal explica-se por que desde o início da Carreira, mesmo quando o cargo ainda possuía a denominação “TTN” e previa a exigência do nível intermediário apenas para ingresso, seja pela atratividade dos vencimentos, seja pela complexidade das matérias (direito, contabilidade, economia etc.) e responsabilidade de suas atribuições, o quadro de servidores TTN/TRF/ATRFB constituiu-se de profissionais de grande qualidade. Não por acaso, a exigência do nível superior foi mera adequação administrativa à uma realidade factual.

A projeção do caos resultante de uma eventual decisão pela procedência da ADI, ainda que parcial, pode ser verificada na manifestação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil dirigida à Advocacia-Geral da União, em documento assinado em 31/03/2023, donde se extrai que “não se vislumbra condições materiais de implementação de possível deferimento da ADI, ainda que haja modulação dos efeitos (...) isso porque (...) não há parâmetros remuneratórios para a retroação dos cargos e, ainda, e especialmente, não há parâmetros para a distribuição das atribuições entre os três cargos parcialmente resultantes”. Prossegue o documento: “o resultado de possível deferimento da ADI implicaria potencial multiplicador de discussão e de geração de insegurança jurídica, que poderá ensejar demandas individuais e associativas de Analistas-Tributários excluídos do cargo”. E a Receita finaliza afirmando que “em razão do exposto, entende-se que a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, com qualificação constitucionalmente insculpida como carreira específica da Administração Tributária da União, encontra-se devidamente estruturada e organizada de acordo com as necessidades institucionais para cumprimento de suas atividades, essenciais ao funcionamento do Estado, sendo composta por dois cargos de nível superior, Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil”.