

Ofício Fenafim nº 42/2024

Brasília-DF, 16 de abril de 2024.

À Exma Sra. Maria Cecília Mendes Borges.

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

Prezada Procuradora,

A **Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais-Fenafim**, Entidade componente do **Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado-FONACATE**, vem, por meio deste expediente, trazer informações que possam colaborar para a mais segura solução quanto à continuidade e normalidade das atividades da administração tributária, já incumbidas e exercidas pelo cargo de Fiscal de Tributos no município de Unaí-MG, conforme segue:

- 1- rescentemente, pela lei Lei municipal n.º 3.673/2023, foi criado o cargo de “Auditor Fiscal da Receita Municipal” em Unaí-MG. No entanto, essa lei de criação operou uma sobreposição normativa ao fazer surgir um cargo com as mesmas atribuições típicas da administração tributária do cargo já existente de “Fiscal de Tributos”;
- 2- na área da tributação - por força da imprescindível garantia da arrecadação, sempre necessária à manutenção de todos os serviços e políticas públicas essenciais - há características e detalhamentos que, pelo grau de cuidados envolvidos, encontram-se, inclusive, reservados à Constituição Federal, como é o caso dos ditames que tratam - com a devida especificação e diferenciação - da administração fazendária (art.37, XVIII) e da administração tributária (art.37, XXII).

In verbis:

“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;” (Grifos nossos)

“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.” (Grifos nossos)

Conforme se constata do disposto no inciso XVIII acima transcrito, a **administração fazendária** - que tem precedência (prioridade) sobre os demais setores e órgãos públicos, dada a natureza premente do contínuo fluxo de recursos que precisa irrigar financeiramente e manter vivo o ente público - **é o conjunto amplo de serviços e servidores públicos (cadastradores de contribuintes, atendentes administrativos, analistas e técnicos da fazenda, integrantes do Fisco, operadores da execução orçamentária, integrantes da procuradoria executiva, dentre outros)** que mantêm funcionando a **fazenda pública (sistema que integra o corpo do ente público, que responde pelo funcionamento propriamente dito da máquina pública, serviços e servidores que garantem: a identificação e a busca dos contribuintes; a fiscalização dos contribuintes e a constituição do crédito tributário através do lançamento; o atendimento administrativo e a emissão de guias próprias à arrecadação; a cobrança administrativa dos tributos lançados; a execução fiscal dos valores dos tributos lançados; o empenho, a liquidação e o pagamento dos valores contratados pelo ente público, dentre outros).**

Por seu turno, o inciso XXII, também transcrito acima, trata da **administração tributária**. Refere-se ao quadro de **servidores de carreira específica que forma o Fisco (no Município de Unaí, os Fiscais de Tributos, na conformidade Lei municipal n.º 3.159/2018 e, agora, por superposição atributiva e funcional gerada pela Lei municipal n.º 3.673/2023, os recém- criados Auditores Fiscais da Receita Municipal)**, cujas atividades- **dentre elasa atividade cerne sendo a de constituir o crédito tributário mediante o lançamento**, ato que materializa a constituição do sujeito passivo em débito com o Erário, que atribui ao cidadão ou à empresa a obrigação de pagar tributos, de quitar o que deve à fazenda - representam missão árdua e exigem uma série de cuidados, implicam uma gama de responsabilidades e riscos sendo, por isso mesmo, essenciais ao funcionamento do ente público.

Veja-se que por ser a administração tributária exercida por esses servidores de **carreiras específicas, devem seus cargos constarem de legislação também específica tendo em vista as especificidades atinentes às prerrogativas, obrigações, vedações e garantias. Planos de cargos e tabelas de vencimentos específicos também materializam efetivamente essa especificidade determinada pelo art.37, XXII** acima transcrito.

Observe-se, por oportuno, que esses servidores que formam a administração tributária, tratados no art.37, XXII da CF/1988, ou seja, esses servidores que integram o Fisco (**no Município de Unaí, os Fiscais de Tributos, na conformidade da Lei municipal n.º 3.159/2018 e, por superposição atributiva e funcional gerada pela Lei municipal n.º 3.673/2023, os recém-criados Auditores Fiscais da Receita Municipal**), podem ser encontrados com nomenclaturas diferentes e até exóticas ou arcaicas, conforme a Fenafim já constatou quando do atendimento aos mais variados Municípios espalhados por todo o território nacional: “Exator da Receita”, “Fiel do Tesouro”, “Inspetor de Tributos”, “Inspetor Fiscal”, “Agente Fiscal”, “Agente Tributário”, “Agente da Receita”, “Auditor de Tributos”, “Auditor Tributário”, “Fiscal de Tributos”, “Fiscal Tributário”, “Fiscal de Rendas”, “Lançador de Tributos”, dentre outros.

Em todo caso, independente do nome do cargo, o que importa é estar esse servidor **integrante do Fisco (Fiscais de Tributos, na conformidade da Lei municipal n.º 3159/2018 e, por superposição atributiva e funcional gerada pela Lei municipal n.º 3.673/2023, os recém-criados Auditores Fiscais da Receita Municipal)** incumbido funcionalmente da atividade nuclear, da atribuição principal de constituir o crédito tributário através do lançamento e, para viabilizar ou facilitar a consecução desse ato central do cargo, a esse servidor também são conferidas atribuições preparatórias e assessórias, que formam um feixe de competências legais típicas dos que integram o Fisco.

Sobre essa antiga e desnecessária questão que envolve o **nome** (rótulo) e a **essência** (conteúdo), há um sutil e consistente ensinamento que foi apresentado à humanidade por William Shakespeare. É que o casal núcleo da obra, em estilo tragédia, Romeu e Julieta, vendo-se diante de descabida dificuldade de seguir amando, pelo simples fato de possuírem sobrenomes de famílias inimigas, resolveram o assunto com Romeu, integrante da família Montecchio, ouvindo de Julieta, pertencente à família Capuleto, que seu sobrenome não deveria ser considerado para determinar o romance, **pois o nome não muda a essência das coisas**. Diz Julieta em iluminadora frase: **“A flor, que chamamos de rosa, se outro nome tivesse, ainda assim teria o mesmo perfume.**

Ainda quanto à nomenclatura do Integrante do Fisco, a Fenafim tem convivido com a adoção no nome “Auditor”, sempre seguido de complemento como: “Auditor Tributário”, “Auditor de Tributos”, “Auditor Fiscal”, “Auditor do Tesouro”, por exemplo, para os servidores que integram o Fisco nas esferas federal, estadual e municipal, mesmo não sendo essa a nomenclatura disposta no texto constitucional (que traz o nome Fiscal, art.37, XIII, conforme já transcrito acima). Tal mudança de nome tem-se realizado principalmente ao longo dos últimos 30 anos, devido aofato de outros cargos ligados à inspeção sanitária, de trânsito, de posturas, de obras, do meio ambiente, dentre outros, equivocadamente, terem passado a adotar a nomenclatura composta pela palavra inicial “fiscal”. Exemplos: “Fiscal deObras”, “Fiscal Ambiental”, “Fiscal de Trânsito”, “Fiscal Sanitário” e “Fiscal de Posturas”.

Veja-se que o próprio art.3º do Código Tributário Nacional, ao definir tributo, assevera em letras nítidas não ser o gravame tributário (o tributo) qualquer forma de penalização aplicada diante de ilicitudes. *In verbis*:

Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.
(Grifos nossos)

É exatamente pelo fato de tributo não ser sanção de ato ilícito, que a aplicação de multas (reais sanções a atos ilícitos) por diversos servidores que cuidam da inspeção sanitária, urbanística, de obras, de posturas, etc. não se confunde em nenhuma hipótese com as atividades tributárias já exercidas pelos Fiscais de Tributos de Unai há tempo.

Essas adoções indevidas do vocábulo “fiscal” nas nomenclaturas desses cargos que não operam o Fisco, têm causado inúmeros e difíceis problemas que vão desde questões ligadas ao exercício funcional de cada área de interesse específico da administração pública (especificidades do poder administrativo de polícia a ser exercido em cada área), até a imprescindível guarda do sigilo da informação fiscal dos sujeitos passivos da relação jurídico-tributária (contribuintes dos tributos).

A palavra “fisco” tem origem etimológica no latim “*fiscum*”, que era o vaso, geralmente confeccionado em vime, onde as contribuições eram depositadas na Roma Antiga. Desse vocábulo “fisco” (erário ou tesouro público), adotado na língua portuguesa para designar, no presente, o vaso de vime do passado, derivam as expressões “fiscalização” (atividade de trabalhar para o abastecimento tributário do erário) e “fiscal” (pessoa que executa os trabalhos tributários do interesse do erário). Dessa forma, verifica-se, facilmente, a nítida impropriedade do uso do nome “fiscal” em cargos que não cuidam da matéria tributária.

Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, cargos com nomes como “Agente Fiscal”, “Fiscal de Rendas”, “Fiscal Tributário”, “Fiscal de Tributos” têm, pelas razões acima expostas e muito mais como saída do que como solução, sido renomeados para nomenclaturas em que constem o vocábulo “Auditor” em sua composição gramatical, em uma tentativa de dirimir as dúvidas surgidas com os equívocos cometidos dos nomes colocados naqueles cargos que nada têm a ver com o Fisco, com o abastecimento tributário do erário, com a tributação.

Observe-se, como exemplo, o Estado de São Paulo que rescentemente alterou a nomenclatura dos membros dos Fisco em que os Agentes Fiscais de Rendas passaram a se chamar Auditores Fiscais da Receita Estadual, a partir da Lei Complementar nº 1.361/2021:

“Artigo 43-A - A nomenclatura do cargo de Agente Fiscal de Rendas fica alterada para Auditor Fiscal da Receita Estadual.

Parágrafo único - O disposto no “caput”, não representa, para qualquer efeito, modificação das atribuições, dos direitos e dos deveres dos servidores públicos de que trata esta lei complementar. (NR)”

- 3- O Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCE-MG juntamente com outros Tribunais de Contas Estaduais – TCEs recomendam aos Municípios que ainda não possuam um cargo de carreira específica na administração tributária que o instituam e que ele tenha como requisito de provimento o ensino superior, pois seu exercício demanda um nível de conhecimento elevado, assim como a remuneração deveria ser compatível com o seu grau de responsabilidade. Como consta nos achados do último Relatório Final de Ação Fiscalizatória divulgado pelo TCE-MG:

https://www.tce.mg.gov.br/img/PrestaContas/RELATORIOS/2022/RELATORIO_RECEITAS_MUNICIPAIS_2022.pdf

Pág. 27 – item 2.1.5

Por causa da dificuldade em encontrar candidatos com graduação superior para participar dos concursos, há alguns anos, muitos cargos foram criados com requisito de escolaridade em ensino médio. A alteração desse requisito trata-se de simples evolução e modernização da administração pública, não afetando em nada os que ingressaram com outro requisito, porque aqueles que ingressaram com base em requisito anteriormente exigido cumpriram os requisitos à sua época, exemplo concreto do ato jurídico perfeito, porque se fez no tempo e no espaço sob as normas do ordenamento jurídico de cada época.

Dessa forma, não se distingue os ocupantes do mesmo cargo por seu requisito de provimento, pois possuem as mesmas atribuições, garantias, direitos e deveres. Logo a alteração do requisito de escolaridade para o provimento é constitucional e, por conseguinte, está pacificado no entendimento do Supremo Tribunal Federal:

ADI 7.081 –

“ esta Corte já se pronunciou acerca da constitucionalidade da exigência de nível superior para cargos que anteriormente tinham o nível médio como requisito de escolaridade, pois trata-se de **reestruturação** da administração, e não provimento derivado por ascensão”

Destacamos que, em nenhum momento, o TCE-MG e outros TCEs recomendam aos Municípios que criem um segundo cargo com nível superior quando já existe o cargo de nível médio de carreira específica na administração tributária. Ao contrário, pois eles recomendam que o cargo de carreira específica que possui o ensino médio como provimento passe por reestruturação e tenha o ensino superior como ingresso, além de uma remuneração de acordo com a complexidade da função. Como vemos as recomendações feitas pelos Tribunais de Contas pelo Brasil:

TCE-MG

Processo – 1072625

“Acórdão

I) recomendar ao Prefeito do Município de Patos de Minas que adote medidas necessárias para a cabal concretização de todas as ações saneadoras propostas no cronograma para implantação de procedimentos necessários à melhoria da arrecadação tributária municipal, encaminhado pela Administração ao Tribunal”

- Revisão do cargo de Fiscal de Tributos, instituindo a exigência de nível superior em ciências contábeis, jurídicas, administrativas e econômicas.
- Revisão da produtividade Fiscal e análise da viabilidade orçamentário-financeira visando à instituição de plano de carreira para o Fiscal Tributário. “

Processo 1072552

“Acórdão

I) homologar, por força do art. 5º, § 9º, da resolução n. 14/2014 deste tribunal, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG),...

09 – Elaborar e encaminhar projeto de lei ao Legislativo municipal visando a modificações na carreira de fiscal de tributos, estabelecendo remuneração condizente com a complexidade do cargo e exigindo formação superior para o ingresso ao cargo. ”

Processo 1053906

Termo de Ajustamento de Gestão proposto pelo TCE-MG

“8 – Elaboração de projeto de lei de valorização salarial e profissional, vinculada ao desempenho da arrecadação”.

TCE-PR

**Processos: 208287/23
380616/23**

“Acordam

Os membros do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do voto do relator, conselheiro Fabio de Souza Camargo, por unanimidade, em:

I – Dar procedência Parcial da Representação para expedir a seguinte RECOMENDAÇÃO ao Município de Brasilândia do Sul:

Considerando as atribuições conferidas ao cargo de Fiscal de Tributos, efetuar estudos a fim de analisar a possibilidade de alterações na carreira, notadamente a exigência de formação em nível superior em Direito, Ciências Contábeis, Administração, Economia ou outra área compatível com a função, com a fixação de remuneração condizente com as atribuições desempenhadas.”

Processo: 00919/2023-1

“Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.2. RECOMENDAR à Administração que, respeitando o critério de conveniência e oportunidade do Executivo Municipal, que assim que os limites de despesa com pessoal estiverem em patamares seguros, proceda na estruturação do quadro de servidores efetivos, remunerados, de forma adequada à realidade local, os cargos de Procurador Municipal e os cargos para exercício atividade de fiscalização descritos nos subitens 2.6 e 2.8 da Manifestação Técnica 1385/2018, assegurando que futuros concursos para a carreira de Fiscal de Rendas exijam nível de escolaridade superior”

- 4- Face ao exposto, constata-se o equívoco do Município de Unaí ao criar cargo com as mesmas atribuições de um cargo já existente na administração tributária. Essa duplicidade de cargos com as mesmas atribuições pode colocar em risco o bom funcionamento do Fisco, com possíveis consequências negativas para a arrecadação. Outrossim, somada à divergência quanto à nomenclatura, há também injusta diferença quanto à remuneração. É que o cargo de Fiscal de Tributos sofreu uma reestruturação pela Lei municipal n.º 3.159/2018, a qual revogou a Lei n.º 2.493/2007, uma vez que o vencimento inicial do Fiscal de Tributos que antes era proporcional a 5,61 salários mínimos, passou a ser, nos dias de hoje, equivalente a 1.82 salários mínimos, ou seja, R\$ 2.571,55. Já o vencimento inicial do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal (com atribuições legais idênticas do de Fiscal de Tributos) monta em R\$ 4.710,95.

Entre as 15 vagas para Fiscal de Tributos, 4 delas são ocupadas por servidores que ingressam com base na Lei n.º 3.159/2018. Nota-se, pois, uma grande diferença entre os vencimentos dos membros do Fisco.

Os Fiscais de Tributos que ingressaram a luz da lei n.º 3.159/2018 possuem os mesmos vencimentos que os Assistentes Administrativos que exercem cargo de apoio para as atividades dos Fiscais de Tributos.

Se a gratificação por produtividade visa ao bom desempenho da arrecadação através de metas, as divergências de vencimentos base entre membros do Fisco parecem ir na contra-mão da boa gestão fiscal, porque o tratamento não isonômico sempre desestimula funcionalmente os servidores.

A realidade financeira de alguns Municípios pode mudar com o tempo e, às vezes, tomam-se medidas que fixam remunerações menores para os novos

interessantes. Todavia o que se revela ter ocorrido em Unaí-MG não foi uma diminuição nos vencimentos, mas a criação de cargo com as mesmas atribuições e vencimentos superiores ao cargo de Fiscal de Tributos. O que revela que o Município possuía condições financeiras para solucionar o problema do pequeno vencimento do 4 Fiscais de Tributos que ingressam com base na Lei n.º 3.159/2018.

Assim sendo, a edição de uma lei específica e o estabelecimento de nova e específica tabela de vencimentos para o cargo de Fiscal de Tributos não implicaria elevada despesa. Pelo contrário, já que todos iniciariam no nível mais baixo da tabela, enquanto aqueles que atualmente recebem acima do nível inicial, certamente seriam apenas enquadrados no nível referente aos vencimentos atuais, naturalmente, também, sem afetar as contas previdenciárias;

- 5- diante do exposto e neste tempo de adequações e preparativos para a Reforma Tributária, a prudência nos encaminha a cuidarmos das questões do Fisco com mais zelo ainda;
- 6- **insta salientar ainda que, conforme era de se esperar, por força das mudanças propostas pela EC nº 132/2023, essa reforma da tributação sobre a circulação implicará um volume de atividades do Fisco bem maior do que no presente, na medida em que operará com 03 (três) sistemas de tributação ao mesmo tempo: a) o regime próprio de competência local (ISS e repasse do ICMS), b) o regime do Simples Nacional, e c) o sistema do IBS. Para vencer desafios na área tributária, medidas de valorização funcional e de redefinição salarial, inclusive com incentivo à produção e batimento de metas costumam dar bons resultados;**
- 7- vale lembrar que as soluções das questões tributárias - por tocarem na garantia da receita que custeia todos os serviços e políticas públicas imprescindíveis à população e por dizerem da governabilidade e da autonomia política, administrativa e financeira do Município - terminam, naturalmente, revestindo-se de urgência, cujo mandamento de precedência encontra-se insculpido no art. 37, XVIII da Carta Magna. *In verbis*:

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; (Grifos Nossos)

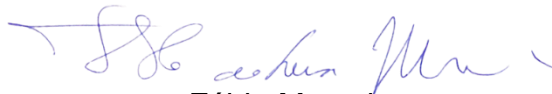
Na certeza da lúcida compreensão e do pronto atendimento por parte de Vossa Excelência, a Fenafim requer a esse Ministério Público de Contas de Minas Gerais que leve a efeito medida própria com relação ao Município de Unaí-MG para que o Tribunal de Contas do Estado possa recomendar:

- atualização do requisito de escolaridade para provimento do cargo de Fiscal de Tributos para ensino superior;
- revisão dos vencimentos do cargo de Fiscal de Tributos sem a indevida distinção do cargo de Auditor Fiscal da Receita Municipal;
- instituição de lei específica para plano de cargos, carreiras e salários para o cargo de Fiscal de Tributos.

Cordialmente,



Carlos Cardoso Filho
Diretor Jurídico e de Defesa Funcional da Fenafim



Fábio Macedo
Presidente da Fenafim