



[www.silvafreire.com.br](http://www.silvafreire.com.br)

**Geraldo Magela S. Freire**  
**Luis Felipe Silva Freire**  
Glenda Maria Silva Freire  
Henrique Affonso Silva Freire  
Evandro Braz de Araújo Jr.  
Miguel Morais Neto  
Gustavo Americano Freire  
Marcel Batista Yokomizo  
Sílvia Guimarães Carlos  
Adriano Andrade Muzzi  
Gabriel Álvares de Campos  
Carlos Victor Santos Almeida  
Camila Campos Baumgratz Delgado  
Thales Albuquerque Matos Tabatinga

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.616**

*Ref.: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.616. Habilitação como amicus curiae.*

**A UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**, doravante denominada simplesmente **UNARECEITA**, pessoa jurídica de direito privado, registrada no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca do Rio de Janeiro sob o número 109.400, e no CNPJ sob o número 29.269.180/0001-93, com endereço e domicílio na Avenida Rio Branco, n. 156, sala 2.039, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP: 20040-901, entidade de classe de abrangência nacional que, nos termos de seu Estatuto, em anexo, tem entre seus objetivos congregar e representar os associados coletivamente em âmbito

nacional, na defesa de seus direitos e interesses, tanto profissionais como de natureza assistencial, em qualquer nível, podendo para tanto intervir e praticar todos os atos na esfera extrajudicial ou judicial, requer, com amparo no art. 7º, §2º, da Lei n. 9.868, de 1999, por meio de seu advogado regularmente constituído (procuração em anexo), sua habilitação como

### AMICUS CURIAE

na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.616, com o fito de oferecer considerações que apontam para a **improcedência** do pedido formulado pelo Eminentíssimo Procurador-Geral da República, nos seguintes termos:

#### **I DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE:**

1.1. A ação, proposta pelo Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 103, VI, da Constituição Federal, versa sobre a reorganização administrativa ocorrida no órgão hoje denominado *Receita Federal do Brasil* entre 1999 (Medida Provisória n. 1.915, de 1999, posteriormente convertida na Lei n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002) e 2007 (Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007).

1.2. Trata-se de saber se o aproveitamento dos antigos ocupantes de cargo de *Técnico do Tesouro Nacional (TTN)* no cargo de *Técnico da*

*Receita Federal (TRF)* (criado pela MP 1.915, de 1999) e, em seguida, de *Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB)* (criado pela Lei n. 11.457, de 2007), violam a exigência contida no art. 37, II, da Constituição Federal, segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego”, ressalvados os cargos em comissão. Alega o *parquet*, em síntese, que:

(i) por permitir a investidura dos então Técnicos do Tesouro Nacional em cargo diverso, com nível de complexidade maior do que aquele que originalmente ocupavam e exigência de nível superior de escolaridade, o art. 9º da Medida Provisória n. 1.915, de 1999, e, por sua vez, o art. 17 da lei de conversão, Lei n. 10.593, de 2002, violam o art. 37, II, da Constituição Federal, entendimento supostamente consignado na súmula n. 685, do Supremo Tribunal Federal;

(ii) O art. 10, II, da Lei n. 11.547, de 2007, por sua vez, afrontaria o mesmo dispositivo constitucional ao determinar ascensão funcional de servidores ocupantes do cargo de Técnico da Receita Federal, sem concurso público, ao cargo de Analista-Tributário da Receita Federal, tendo em vista alteração qualitativa da atribuição dos cargos: “enquanto o Técnico limitava-se a auxiliar o Auditor-Fiscal no exercício de suas atribuições, o Analista-Tributário atua, ainda, no exame de processos administrativos e em outras atividades inerentes às competências da Secretaria da Receita Federal [hoje Receita Federal do

Brasil], podendo, inclusive, exercer atividades concorrentemente com o Auditor-Fiscal”; e

(iii) O art. 10, § 3º, da Lei n. 11.547, de 2007, também violaria o art. 37, II, da Constituição, ao permitir que candidatos que prestaram concurso para o cargo de Técnico da Receita Federal fossem nomeados para o cargo de Analista-Tributário, sempre tomando por base a suposta disparidade entre o grau de complexidade dos dois cargos e, por consequência, a natureza derivada do provimento no cargo de Analista-Tributário.

Esse é, em síntese, o quadro descrito pelo *parquet*.

## **II ACERCA DA PERTINÊNCIA DO INGRESSO DA UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (UNARECEITA) NO PROCESSO NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*:**

2.1. A UNARECEITA - União Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil é uma entidade associativa de âmbito nacional que representa os Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil, cargo integrante da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil. A UNARECEITA foi **a primeira entidade de âmbito nacional a representar os Analistas-Tributários**, cargo cuja denominação anterior era Técnico da Receita Federal e, inicialmente, Técnico do Tesouro Nacional.

2.2. Fundada em 12/11/1984, é inscrita no Registro Civil de Pessoa Jurídica – (RCPJ-RJ) sob o número 109400, Livro A-31 e cadastrada no CNPJ/MF sob o número 29.269.180/0001-93. É uma associação civil sem finalidade lucrativa, e tem como objetivo congrega e representar seus associados coletivamente em âmbito nacional, na defesa de seus direitos e interesses, tanto profissionais como de natureza assistenciais, em qualquer nível ou esfera de poder. Constituída por tempo indeterminado, é regida por estatuto próprio e pela legislação vigente, com sede e foro no Rio de Janeiro (RJ).

2.3. A UNARECEITA é responsável pela prestação de serviços aos associados em todo o território nacional. Oferece, por meio de terceiros conveniados, assistência jurídica, plano de saúde e telefonia, curso de idiomas e pós-graduação em diversas áreas do conhecimento, cultura, lazer, esporte, bem como outros serviços que proporcionem o aprimoramento profissional dos Analistas-Tributários. Além disso, mantém biblioteca especializada em assuntos relacionados com a legislação de pessoal, fiscal-tributária, normas administrativas e jurisprudência, e promove palestras, cursos, seminários, congressos, assembleias e outros eventos de interesse social e profissional.

2.4. Organizada na forma de associação de classe, tem vinte e sete anos de existência representando um único cargo da carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil. A UNARECEITA sempre atuou na defesa dos direitos dos Analistas-Tributários e no desenvolvimento da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, ao promover reivindicações inerentes aos interesses profissionais, coletivos,

individuais e institucionais de seus associados, mormente nos pleitos de reajustes salariais. São exemplos dessa atuação, entre vários outros: (a) os movimentos para a correta aplicação do percentual do Adicional de Gratificação da RAV - Retribuição Adicional Variável (corrigido de 30% para 45%), o qual integrava, junto com o vencimento básico, a remuneração do Técnico do Tesouro Nacional, posteriormente substituído pelo valor de oito vezes o maior vencimento básico da tabela do cargo (Medida Provisória nº 831, de 1995 convertida na Lei nº 9.624, de 1998); e (b) a impetração do mandado de segurança coletivo que garantiu o reajuste do vencimento básico em 28,86%, concedido pelas Leis nºs 8.622, de 1993 e 8.627, de 1993 aos militares e não repassado aos servidores civis da União, o qual foi conhecido e executado, garantindo a seus associados a percepção das diferenças acumuladas do referido reajuste sobre o vencimento básico.

### **III FUNDAMENTOS DA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO FORMULADO PELO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA:**

3.1. A questão posta ao E. Supremo Tribunal Federal pela presente ação não é nova. Desde o advento da Constituição de 1988, quando foi superada a exigência de concurso público apenas para o provimento inicial nos cargos efetivos da Administração, diversas reorganizações de carreiras estaduais e federais têm mobilizado a atenção da Corte. Por essa razão, é fundamental contextualizar rapidamente o debate.

3.2. Parte significativa dessas demandas não está associada a manobras destinadas a favorecer uma determinada categoria funcional. A desorganização crônica de nossas carreiras públicas esteve, por longos anos, ligada ao hibridismo que marca não só a burocracia brasileira<sup>1</sup>, mas também a latino-americana<sup>2</sup>, profundamente influenciadas por práticas clientelistas e patrimonialistas, felizmente em processo de superação.

3.3. Mais recentemente, não obstante, tem ficado claro que as dificuldades enfrentadas para conferir efetividade ao chamado “direito à carreira” passam, principalmente, pelo impacto que as dramáticas mudanças tecnológicas das duas últimas décadas acarretaram para a sociedade e, por conseguinte, para o Estado. Como corretamente observa o filósofo social inglês Anthony Giddens, “nas formas sociais modernas, o Estado e a sociedade civil se desenvolvem em conjunto como processos interligados de transformação” (GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*, p. 141). O Estado, como qualquer instituição, só consegue sobreviver na medida em que se adapta às mudanças que vão redesenhando seu ambiente. Conforme nos lembra Edgar Cárdenas,

As organizações governamentais estão operando em ambientes cada vez mais cambiantes, ainda que não tão dinâmicos quanto os das empresas; de toda forma, em razão da necessidade de adaptação às suas novas necessidades, as mesmas se vêem obrigadas a reconsiderar certos elementos de rigidez (CÁRDENAS, La Carrera Administrativa en Colombia: 70 anos de ficción. *Opinión Jurídica*, v. 9, n. 18, jul-dez. 2010, p. 119)

---

<sup>1</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*, Cadernos ENAP, n. 10.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, CÁRDENAS, Edgar Enrique Martínez. *La Carrera Administrativa en Colombia: 70 anos de ficción*. *Opinión Jurídica*, v. 9, n. 18, jul-dez. 2010, p. 109.

3.4. No caso específico da Colômbia, esse processo, no que tange à organização dos quadros do serviço público, materializou-se a partir da transição dos **quadros orgânicos ou estruturais para os chamados quadros globais de empregos**, nos quais o servidor tem grande mobilidade, não se vinculando em definitivo a um órgão ou lotação, de forma a permitir que os fluxos de demanda possam ser assimilados a partir de decisões gerenciais, administrativas, sem a necessidade de alterações “permanentes” na estrutura das carreiras. No caso brasileiro, a partir de meados da década de 1990, o fortalecimento de carreiras como a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, de lotação centralizada (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), mas de exercício descentralizado, revelou haver, também entre nós, preocupação com um certo nível de flexibilização (sem precarização, é claro) das relações de trabalho no âmbito da administração pública<sup>3</sup>. Esse contexto mais geral deve orientar também a análise das transformações ocorridas na Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil.

3.5. Os ganhos de eficiência oriundos da informatização de boa parte das rotinas administrativas, por si só, tornaram obsoletos um número considerável de procedimentos desempenhados pelos órgãos públicos, e levaram a alterações radicais no perfil do servidor. Nas carreiras de auditoria, que tradicionalmente fazem uso intensivo de tecnologia, os impactos desse processo são ainda mais profundos. Tudo isso demandou

---

<sup>3</sup> Veja-se, a propósito, o documento da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, intitulado “Aprimoramento da Gestão da Carreira do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental”.



da Administração Pública, aí incluídos os seus servidores, um esforço de reorganização e adaptação, bem como políticas de formação em serviço, de qualificação, atualização e aperfeiçoamento de seus quadros.

3.6. Conforme asseverava o Ministro Nelson Jobim, em seu voto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.591, na qual se debatia a reestruturação das carreiras da Receita Estadual do Rio Grande do Sul, uma perspectiva extremamente ortodoxa diante desses desafios levaria ao “absoluto engessamento de qualquer tentativa de racionalização” na Administração. Na mesma oportunidade, o Ministro Marco Aurélio ressaltou que, ao incentivar a carreira pública, a Constituição não interditou movimentações funcionais dentro de cargos da **mesma carreira** “desde que **existente um elo razoável entre esses cargos**”. Tanto neste precedente, quanto nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 2.335 (Relator para o acórdão Min. Gilmar Mendes) e n. 2.713 (Relatora Min. Ellen Gracie), o Supremo Tribunal Federal firmou a premissa de que **o aproveitamento de servidor ocupante de cargo efetivo extinto no novo cargo que o sucede, de mesma complexidade e atribuições afins, não viola a Constituição**.

3.7. Nosso intento, adiante, é demonstrar que as alterações havidas na carreira de Auditoria que hoje integra o quadro da Receita Federal do Brasil, em especial no que se refere aos cargos de Técnico do Tesouro Nacional e seus sucedâneos (Técnico da Receita Federal e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil) **amolda-se a esses precedentes**.

---

Disponível em:

[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/outros/produto\\_II\\_co\\_nsolidacao\\_documentos.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/outros/produto_II_co_nsolidacao_documentos.pdf). Último acesso: 19.3.2012.

E, por essa razão, o aproveitamento dos servidores investidos no cargo de Técnico do Tesouro Nacional no cargo de Técnico da Receita Federal, bem como o aproveitamento dos servidores investidos neste último cargo no cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, deu-se em perfeita consonância com a Constituição, em especial com a exigência insculpida em seu art. 37, II. Inclui-se aí a nomeação dos candidatos aprovados no concurso público para Técnico da Receita Federal para o cargo que lhe sucedeu na carreira, de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

3.8. De uma simples leitura dos diversos diplomas que regeram os cargos de Técnico do Tesouro Nacional, Técnico da Receita Federal e Analista-Tributário verá que **as atribuições alinhadas em cada um deles guardam variações**. Como analisaremos a seguir, entretanto, essas variações **não envolvem uma redefinição profunda dos conteúdos ocupacionais dos diferentes cargos, muito menos uma tentativa de fraudar o princípio constitucional da investidura por concurso**. Revelam apenas a necessidade de **adaptação dos recursos humanos de um órgão público a novas competências e novos recursos materiais e tecnológicos que paulatinamente foram postos à sua disposição para exercê-las**.

3.9. A carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil é oriunda dos antigos cargos de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional (AFTN) e Técnico do Tesouro Nacional (TTN), criados em 1985, sob a égide da Constituição de 1967-69. Esses cargos foram instituídos por Decreto-Lei (Decreto-Lei n. 2.225, de 10 de janeiro de 1985) e tiveram suas

atribuições delineadas (de maneira extremamente precária) pelo Decreto n. 90.928, de 7 de fevereiro de 1985.

3.10. Vejamos. Nos termos do Decreto n. 90.928/1985, cabia aos Técnicos do Tesouro Nacional de Classe Especial e de 1ª Classe exercer:

atividades de nível médio de apoio operacional relacionadas com os encargos específicos de competência da Secretaria da Receita Federal, envolvendo (...) **coordenação, controle, orientação e execução de trabalhos de médias complexidades e responsabilidades.**

3.11. Já aos Auditores de Classe Especial, apenas para exemplificar, cabia exercer:

atividades de nível superior relacionadas com a direção das Unidades Centrais, Regionais, Sub-regionais e Locais, Assessoramento e Assistência especializados com vistas à adequação da política tributária ao desenvolvimento econômico, envolvendo **planejamento, coordenação, controle, orientação, supervisão e treinamento**, e compreendendo (...) formulação e compatibilização dos objetivos de tributação, arrecadação, fiscalização e informações econômico-fiscais, elaboração e compatibilização de programas nacionais, regionais e setoriais, **execução de tarefas de grande complexidade e responsabilidade**, com ampla autonomia em pesquisa, análise e interpretação de situações altamente diversificadas e, ainda, execução e supervisão de auditoria-fiscal de grande complexidade.

3.12. Como se depreende da leitura dos dispositivos citados, cabia aos Auditores exercer funções de direção, pesquisa e assessoramento estratégico, além de fixar a interpretação cabível às situações controversas. Todavia, parte das tarefas atribuídas a Auditores e Técnicos distinguia-se exclusivamente em razão de seu grau de complexidade, critério impreciso e subjetivo, que certamente contribuía

para eventuais sobreposições funcionais. É comum uma tarefa que, a princípio, se mostra simples e corriqueira revelar-se complexa e excepcional no momento de sua execução, ou quando se procede a uma análise mais aprofundada. O que importa frisar, entretanto, é que a má técnica adotada pela norma que *criou* os cargos de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional e de Técnico do Tesouro Nacional delimitou as atribuições de um e de outro de forma bastante genérica e imprecisa, em especial no que se refere ao último, com implicações legais e no funcionamento interno da Receita Federal do Brasil. Com efeito, a própria Secretaria da Receita Federal constata essa realidade no relatório denominado “Projeto de Definição da Lotação Necessária para a SRF” ao afirmar que:

A ausência neste relatório de uma divisão do quantitativo de lotação da carreira ATN por cargo, prevista inicialmente, deve-se à inexistência de atribuições definidas para AFTN e TTN. **Foi observado nas planilhas de medição de tempo que grande parte das atividades é realizada tanto por AFTN quanto por TTN, dependendo da unidade.** Isto é uma constante fonte de conflitos entre as duas categorias e fator preponderante no nível de produtividade<sup>4</sup>.

3.13. Não é de se surpreender, portanto, que ao editar a Medida Provisória n. 1.915, de 1999, já sob a vigência da Constituição de 1988, o Governo tenha se sentido à vontade para minudenciar as atribuições do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal, inclusive para prever atribuições que este exerceria em caráter privativo, de forma a afastar eventuais conflitos e superposições.

---

<sup>4</sup> Projeto de Definição da Lotação Necessária para a SRF. Brasília, SRF/Copol, 1999, p. 14.

3.14. Manteve, todavia, um conjunto de competências em regime concorrente, que poderia ser restringido por Decreto (art. 4º, II e § 1º, da MP). Quanto aos Técnicos, a MP limitou-se a dispor que a eles caberia “auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal no exercício de suas atribuições” (art. 4º, § 2º, da MP), deixando ao regulamento a tarefa de dispor mais detalhadamente sobre as atribuições dos dois cargos. Isso foi feito pelo Decreto n. 3.611, de 27 de setembro de 2000.

3.15. O Decreto, seguindo a linha estabelecida pela Medida Provisória, fixou em seu Anexo atribuições privativas do Auditor, atribuições do Técnico e atribuições que poderiam ser exercidas por um e por outro em caráter geral e concorrente:

Art. 1º São atribuições do ocupante do cargo efetivo de Auditor-Fiscal da Receita Federal qualquer atividade atribuída à carreira Auditoria da Receita Federal e, em caráter privativo:

I - constituir, mediante lançamento, o crédito tributário;

II - elaborar e proferir decisões em processo administrativo-fiscal, ou delas participar, bem assim em relação a processos de restituição e de reconhecimento de benefícios fiscais;

III - executar procedimentos fiscais, inclusive os relativos ao controle aduaneiro, objetivando verificar o cumprimento das obrigações tributárias pelo sujeito passivo, praticando todos os atos definidos na legislação específica, incluídos os relativos à apreensão de mercadorias, livros, documentos e assemelhados;

IV - proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à aplicação da legislação tributária, por intermédio de atos normativos e solução de consultas;

V - supervisionar as atividades de orientação do sujeito passivo efetuadas por intermédio de mídia eletrônica, telefone e plantão fiscal.

Art. 2º Incumbe ao ocupante do cargo efetivo de **Técnico da Receita Federal auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita**

**Federal, no desempenho das atribuições privativas desse cargo** e sob a supervisão do Auditor-Fiscal da Receita Federal, especialmente:

I - em relação ao disposto no inciso II do artigo anterior, analisar e instruir processos, ressalvada a atribuição privativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal para proferir decisões, intimar sujeito passivo e requerer diligências, em processos submetidos a julgamento em instância administrativa;

II - em relação ao disposto no inciso III do artigo anterior:

a) proceder à conferência de livros, documentos e mercadorias do sujeito passivo, inclusive mediante elaboração de relatório, relativamente aos procedimentos fiscais de:

1. fiscalização, diligência e revisão de declarações;
2. concessão, controle e cassação de regime aduaneiro especial ou atípico;
3. controle de internação de mercadorias em áreas de livre comércio;
4. vigilância e repressão aduaneiras;
5. controle do trânsito de mercadorias;
6. vistoria e busca aduaneiras;
7. revisão de despacho aduaneiro;
8. conferência física de mercadorias e conferência final de manifesto;

b) participar de atividades de pesquisa e investigação fiscais, ressalvada a atribuição privativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal para emitir relatórios conclusivos;

c) realizar a retenção e a validação lógica de arquivos magnéticos do sujeito passivo, bem assim a extração dos dados;

d) efetuar a seleção de passageiros e de bagagem, para fins de conferência aduaneira;

e) realizar visita aduaneira a veículos procedentes do exterior;

f) elaborar informações e realizar vistorias relativas ao alfundamento de recintos;

g) participar de procedimento de auditoria da rede

arrecadadora de receitas federais;

III - em relação ao disposto no inciso IV do artigo anterior, elaborar estudos técnicos e tributários;

IV - em relação ao disposto no inciso V do artigo anterior, proceder à orientação do sujeito passivo por intermédio de mídia eletrônica, telefone e plantão fiscal.

Art. 3º São atribuições dos ocupantes dos cargos efetivos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e de Técnico da Receita Federal, **em caráter geral e concorrente**:

I - lavrar termo de revelia e de preempção;

II - analisar o desempenho e efetuar a previsão da arrecadação;

III - analisar pedido de retificação de documento de arrecadação;

IV - executar atividade de atendimento ao contribuinte.

Art. 4º Os ocupantes dos cargos efetivos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e de Técnico da Receita Federal, **em caráter geral e concorrente**, poderão ainda exercer atribuições inespecíficas da Carreira Auditoria da Receita Federal, desde que inerentes às competências da Secretaria da Receita Federal, em especial:

I - executar atividades pertinentes às áreas de programação e de execução orçamentária e financeira, contabilidade, licitação e contratos, material, patrimônio, recursos humanos e serviços gerais;

II - executar atividades na área de informática, inclusive as relativas à prospecção, avaliação, internalização e disseminação de novas tecnologias e metodologias;

III - executar procedimentos que garantam a integridade, a segurança e o acesso aos dados e às informações da Secretaria da Receita Federal;

IV - atuar nas auditorias internas das atividades dos sistemas operacionais da Secretaria da Receita Federal;

V - integrar comissão de processo administrativo disciplinar.

3.16. Pergunta-se, então: a Medida Provisória n. 1.915, de 1999, e seu regulamento, o Decreto n. 3.611, de 2000, em relação ao Decreto-Lei n. 2.225, de 1985, e seu regulamento, o Decreto n. 90.928, de 1985, acresceram atribuições ao cargo de Técnico do Tesouro Nacional de forma a que a transposição de seus ocupantes para o novo cargo de Técnico da Receita Federal violasse o princípio constitucional da investidura por concurso público? Confrontando as normas citadas acima, fica claro que não.

3.17. Observe-se, em primeiro lugar, que as atribuições dos cargos de TTN e AFTN **sequer foram criadas por lei**. Estão todas elas em Decreto, o que, por si só, já é irregular. Um cargo, por definição, é o **“conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”**, ou, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles, **“o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei”** (MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*). Portanto, criar um cargo não é simplesmente afirmar sua existência por meio de lei e atribuir-lhe uma determinada remuneração. A reserva legal para criação de cargos públicos refere-se, em primeira linha, ao estabelecimento de seu conteúdo ocupacional, ainda que de forma genérica (como faz o art. 4º, § 2º, da Medida Provisória n. 1.915, de 1999, em sua primeira edição). Essa exigência basilar já se encontrava prevista na Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (art. 43, V).



3.18. A rigor, portanto, a primeira norma de estatutura legal a tratar das atribuições dos cargos da carreira de Auditoria hoje integrantes da Receita Federal do Brasil foi a Medida Provisória n. 1.915, de 1999, razão pela qual faz pouco ou nenhum sentido sugerir que essa norma teria acrescido competências ao cargo de Técnico da Receita Federal de forma a impedir que os antigos Técnicos do Tesouro Nacional fossem investidos no novo cargo. A Medida Provisória, a bem da verdade, sana vício do Decreto-Lei n. 2.225, de 1985, que criou o cargo de Auditor-Fiscal e o cargo de Técnico do Tesouro Nacional sem enumerar-lhes as atribuições.

3.19. Além disso, o fraseado genérico e impreciso do Decreto n. 90.928, de 1985, impede que as atribuições do cargo de Técnico do Tesouro Nacional sejam comparadas uma a uma com o rol detalhadamente enumerado pela Medida Provisória n. 1.915, de 1999 e no Decreto n. 3.611, de 2000, ao menos com o purismo pretendido pela Procuradoria-Geral da República. Não obstante isso, está claro que as atribuições que caracterizavam o cargo de Técnico do Tesouro Nacional (“coordenação, controle, orientação e execução de trabalhos de médias complexidade e responsabilidade”) são perfeitamente compatíveis com as que dão identidade jurídica ao cargo de Técnico da Receita Federal (“analisar e instruir processos, ressalvada a atribuição privativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal para proferir decisões” ou com “proceder à conferência de livros, documentos e mercadorias do sujeito passivo”, por exemplo). Como há muito ensina a hermenêutica, dessemelhanças entre textos normativos não autorizam a inferir que se

está, necessariamente, diante de normas divergentes. No cerne, os Técnicos continuaram exercendo atribuições de “média complexidade e responsabilidade” ou de “natureza auxiliar”, ainda que a adequação desses termos para descrever a situação funcional de fato da Receita seja bastante questionável.

3.20. As funções e atribuições cometidas aos ocupantes de cargo público têm como titular originário o Estado, não os servidores. Deve-se ter presente, de início, que o Estado, por meio de decisões coordenadas do Poder Executivo e Legislativo, tem a prerrogativa de organizar a sua estrutura administrativa da forma que lhe parecer adequada, atendidos os limites impostos pela Constituição. E, ainda, que alterações no conjunto de atribuições de seus órgãos – decorrentes desse tipo de decisão – levam, inevitavelmente, a acréscimos ou supressões em atribuições de cargos. **Os cargos existem em função de um conjunto de atribuições do órgão ao qual se vinculam, e não o contrário.**

3.21. Além disso, ao longo do tempo, principalmente em uma área dinâmica e complexa como a Administração Tributária, as circunstâncias materiais que condicionam o trabalho se alteram e passam a exigir ajustes. **Portanto, não faz sentido negar à lei a faculdade de, observada a identidade funcional do cargo, promover alterações no conjunto das atribuições que lhe caracterizam, de forma a adequá-lo às efetivas necessidades da administração.** Frise-se, ainda, que tal **identidade funcional não é estática**. O conteúdo ocupacional do cargo deve comportar, em homenagem ao princípio constitucional da eficiência administrativa, margem para: (a) eliminação de atribuições que se

tornaram desnecessárias; e (b) inclusão de novas atribuições, na hipótese de acréscimo nas competências do órgão ou, ainda, do surgimento de novos e mais eficientes procedimentos por meio dos quais as competências já consagradas em lei podem ser exercidas. O importante é que se respeite **as linhas gerais** que organizam o quadro da instituição, com o que se afasta o risco de chicanas destinadas a privilegiar alguns poucos, ao mesmo tempo que resguarda a flexibilidade necessária para conduzir de forma racional e eficiente os negócios administrativos<sup>5</sup>.

3.22. Mais que um imperativo gerencial, esse é um imperativo ligado à valorização das carreiras públicas, que devem, ao prevalecer a inspiração constitucional, ganhar em densidade institucional, em especial aquelas ligadas às atividades estratégicas do Estado (como demonstram os arts. 37, XXII, art. 39, I e §§ 2º e 8º, art. 131, § 2º, art. 132, art. 134, § 1º, art. 144, §§ 1º a 4º, art. 206, V, todos da Constituição Federal). Isso requer que as mesmas sejam permanentes, e não transitórias, como fatalmente seria o quadro se a cada ajuste nas atribuições de um cargo tivéssemos que colocá-lo em processo de extinção. Não é por outra razão que a Constituição Federal de 1988 ainda prevê o instituto da transformação de cargos, em seu art. 48, X.

3.23. Foi, inclusive, o que **ocorreu com os cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e Auditor-Fiscal da Receita Previdenciária**. O

---

<sup>5</sup> Conforme destaca Di Pietro “o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objeto de alcançar os melhores resultados na prestação de serviço”. Di Pietro. Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo – 24 ed. - São Paulo: Atlas, 2011. p. 83.

cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil é produto da junção desses dois outros cargos. Dessa forma, atribuições originalmente estranhas aos Auditores provenientes de um e outro órgão foram necessariamente acrescidas ao conjunto de prerrogativas que hoje lhes confere identidade jurídica.

3.24. Os cargos de Técnico da Receita Federal e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, entretanto, não sofreram qualquer alteração material em suas atribuições com o advento da Lei n. 11.457, de 2007, como é possível perceber ao confrontar seus dispositivos com a Lei n. 10.593, de 2002<sup>6</sup>. O que muda é tão-somente a **nomenclatura do cargo**, conforme corretamente apontado pela Assessoria Especial da Receita Federal do Brasil na nota RFB/Asesp/n. 21/2011, elaborada em resposta a solicitação da Advocacia-Geral da União (o documento encontra-se disponível nos autos, anexo à manifestação do SINDIRECEITA – Sindicato, que integra a presente ação na condição de *amicus curiae*).

3.25. Ao cotejar os artigos 3º e 4º do Anexo do Decreto n. 3.611, de 2000, e os artigos 4º e 5º da Lei n. 11.457, de 2007, verifica-se que as **atribuições exercidas em caráter geral e concorrente** pelos cargos de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil **são**

---

<sup>6</sup> A Lei n. 10.593, de 2002, resultou da conversão da Medida Provisória n. 46, de 2002, e revogou a Medida Provisória n. 2.175-29, de 2001, última reedição da Medida Provisória n. 1.915, de 1999. Quanto ao conteúdo ocupacional do cargo de Técnico da Receita Federal, o teor das normas é idêntico. Pode-se afirmar que a disciplina legal da carreira de Auditoria da Receita Federal foi regida pela MP n. 1.915, de 1999, e suas sucessivas reedições até a superveniência da MP n. 46, de 2002, que suspendeu a vigência da MP n. 2.175-29. Esta última mantinha-se no ordenamento jurídico por força do disposto no art. 2º da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, e, com a conversão da MP n. 46, de 2002, na Lei n. 10.593, de 2002, foi definitivamente revogada.

**materialmente idênticas às exercidas pelos antigos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e Técnico da Receita Federal.** Em relação às funções reservadas ao Técnico pelo Decreto n. 3.611, de 2000, e ao Analista-Tributário, pela Lei 11.457, de 2007, verifica-se que, **a despeito do maior grau de detalhamento do Decreto, o núcleo das atribuições de um e de outro permanece o mesmo.** De acordo com o Anexo do Decreto n. 3.611, de 2000, já transcrito na íntegra acima:

Art. 2º Incumbe ao ocupante do cargo efetivo de **Técnico da Receita Federal** auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal, no desempenho das atribuições privativas desse cargo e sob a supervisão do Auditor-Fiscal da Receita Federal, especialmente:

I - em relação ao disposto no inciso II do artigo anterior [*competência privativa do Auditor para elaborar e proferir decisões em processo administrativo - fiscal, ou delas participar, bem assim em relação a processos de restituição e de reconhecimento de benefícios fiscais*], analisar e instruir processos, ressalvada a atribuição privativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal para proferir decisões, intimar sujeito passivo e requerer diligências, em processos submetidos a julgamento em instância administrativa;

II - em relação ao disposto no inciso III do artigo anterior [*competência privativa do Auditor para executar procedimentos fiscais, inclusive os relativos ao controle aduaneiro, objetivando verificar o cumprimento das obrigações tributárias pelo sujeito passivo, praticando todos os atos definidos na legislação específica, incluídos os relativos à apreensão de mercadorias, livros, documentos e assemelhados*]:

a) proceder à conferência de livros, documentos e mercadorias do sujeito passivo, inclusive mediante elaboração de relatório, relativamente aos procedimentos fiscais de:

1. fiscalização, diligência e revisão de declarações;
2. concessão, controle e cassação de regime aduaneiro especial ou atípico;
3. controle de internação de mercadorias em áreas de livre comércio;

4. vigilância e repressão aduaneiras;
  5. controle do trânsito de mercadorias;
  6. vistoria e busca aduaneiras;
  7. revisão de despacho aduaneiro;
  8. conferência física de mercadorias e conferência final de manifesto;
- b) participar de atividades de pesquisa e investigações fiscais, ressalva a atribuição privativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal para emitir relatórios conclusivos;
  - c) realizar a retenção e a validação lógica de arquivos magnéticos do sujeito passivo, bem assim a extração dos dados;
  - d) efetuar a seleção de passageiros e de bagagem, para fins de conferência aduaneira;
  - e) realizar visita aduaneira a veículos procedentes do exterior;
  - f) elaborar informações e realizar vistorias relativas ao alfandegamento de recintos;
  - g) participar de procedimento de auditoria da rede arrecadadora de receitas federais;

III - em relação ao disposto no inciso VI do artigo anterior, elaborar estudos técnicos e tributários;

IV - em relação ao disposto no inciso V [*competência privativa do Auditor para supervisionar as atividades de orientação do sujeito passivo efetuadas por intermédio de mídia eletrônica, telefone e plantão fiscal*] do artigo anterior, proceder à orientação do sujeito passivo por intermédio de mídia eletrônica, telefone fiscal.

3.26. Vejamos, agora, o que diz o texto da Lei n. 11.457, de 2007, ao tratar das atribuições do Analista-Tributário:

Art. 3º Incumbe aos ocupantes dos cargos de **Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil**, resguardadas as atribuições privativas referidas no inciso I do art. 2º:

I - exercer atividades de natureza técnica, acessórias ou

preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

II - atuar no exame de matérias e processos administrativos, ressalvado o disposto na alínea "b" do inciso I do art. 2º [*competência privativa do Auditor para a prática de atos decisórios no processo*]; e

III - exercer, em caráter geral e concorrente, as demais atividades inerentes às competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

3.27. Atente-se para o fato de que o confronto dos dois textos legais poderia sugerir até mesmo uma redução das atribuições do cargo de Analista-Tributário em relação ao cargo de Técnico da Receita Federal, mas nunca o contrário, como quer o Autor da presente Ação Direta.

3.28. O fundamental, a partir da análise até aqui desenvolvida, é frisar que: (i) o cargo de Auditor permanece tendo como atribuições privativas aquelas de maior complexidade, enquanto **o Analista-Tributário desempenha atividades técnicas, acessórias ou preparatórias** para ao exercício das competências privativas do Auditor, além de atuar em **processos administrativos**, cujos atos decisórios, não obstante, são sempre reservados aos Auditores; (ii) **não houve, portanto, alteração no grau de complexidade das funções exercidas pelos atuais Analistas-Tributários**, diferentemente do afirmado pelo Procurador-Geral da República – o que ocorre, e é natural que ocorra, é que **aquilo que, à luz das condições técnicas de trabalho então presentes, era tido como “tarefa de média complexidade” em 1985, certamente não é idêntico àquilo que, hoje, podemos reputar como “média complexidade”**; e (iii) Auditores e Analistas-Tributários continuam exercendo atribuições concorrentes, nos termos da Lei, como sempre

fizeram, sem alterações relevantes entre o regime legal anterior à criação da Receita Federal do Brasil e o atualmente em vigor.

3.29. Quanto à exigência de nível superior para o cargo de Técnico da Receita Federal, é importante esclarecer alguns aspectos. Em primeiro lugar, é sabido que as atividades já desenvolvidas pelo então Técnico do Tesouro Nacional eram mais complexas do que as exercidas pelos demais Técnicos da Administração Pública Federal, motivo pelo qual no concurso público para ingresso no referido cargo, mesmo antes do advento da Medida Provisória nº 1.915, de 1999, eram exigidos, com profundidade, conhecimento em diversas áreas, tais como Direito Tributário, Legislação Tributária, Legislação Aduaneira, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Informática, Contabilidade, Raciocínio Lógico-Quantitativo e Língua Estrangeira, inglês ou espanhol, somando-se a tal fato o elevado grau de dificuldade das provas e o atrativo financeiro do cargo (remuneração que já era superior à remuneração da maioria dos cargos técnicos de nível médio). Por essa razão, inclusive, os aprovados no concurso para Técnico do Tesouro Nacional eram, em sua grande maioria, possuidores de diploma em curso superior.

3.30. Portanto, tal exigência veio refletir o fato de que as atividades da administração tributária de média complexidade exigem uma gama de conhecimentos maior do que os alcançados pela conclusão do nível médio, simplesmente adequando uma realidade fática em relação aos candidatos efetivamente aprovados no concurso público para Técnico do Tesouro Nacional, demonstrando tratar-se de uma clara **atualização do**



**cargo**, desejável à luz da modernização e do aperfeiçoamento da própria máquina administrativa, encontrando **total respaldo no princípio constitucional da eficiência**.

3.31. Ademais, o notório avanço tecnológico implementado nos últimos dez anos na Receita Federal do Brasil deve ser levado em consideração, antes de análises mais apressadas a respeito do tema. Exemplo patente desse processo, as declarações a serem prestadas à Receita Federal do Brasil, atualmente produzidas em sua totalidade em meio digital, alimentam em tempo exíguo os bancos de dados do órgão, sobre os quais são aplicados parâmetros e diretrizes que retornam resultados mais precisos quanto aos desvios porventura encontrados. Com a evolução da sociedade, da tecnologia e da própria administração pública brasileira é natural que as atividades dos cargos sofram evoluções. Por esse motivo, o engessamento de atribuições, como, data vênua, parece intentar a peça inicial da presente ação direta, não pode prosperar de modo a sacrificar o interesse público e o princípio do bom funcionamento dos serviços públicos, com o intuito de buscar a maior eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública.

3.32. Portanto, como as alterações de denominação na carreira e os ajustes levados a efeito nas atribuições dos cargos de Técnico da Receita Federal e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil não implicam em aumento do grau de complexidade das funções exercidas, mas em adaptações da estrutura administrativa a novas condições técnico-jurídicas de trabalho, a exigência de nível superior para o cargo de Técnico da Receita Federal, introduzida em 1999, é consentânea com a

Constituição Federal. Conforme anota o Advogado-Geral da União, em sua manifestação nos autos:

Ressalte-se que a circunstância de a medida provisória em comento haver classificado as atribuições do cargo de Técnico da Receita Federal como de nível superior, exigindo o cumprimento de tal requisito para o ingresso na carreira, não altera a situação originária dos servidores que nela ingressaram quando se impunha, apenas, a formação em nível médio. Com efeito, a posterior reclassificação das atribuições dos Técnicos da Receita Federal não modifica o status do concurso público em que foram aprovados. Não se deve desconsiderar que **o regime jurídico originalmente conferido a determinada carreira funcional pode ser modificado em momento posterior, perante as novas realidades e necessidades surgidas para a consecução das finalidades da Administração Pública.** Em consequência, requisitos de ingresso inexistentes no passado, tais como a de ser portador de diploma de curso superior, podem vir a ser exigidos dos candidatos **em atendimento ao interesse público**, o que, entretanto, não afeta as situações jurídicas consolidadas sob o regime jurídico então vigente.

3.33. Pode-se inferir daí, que alterações supervenientes no regime jurídico de cargo público no qual foi regularmente investido o servidor não podem colocá-lo em situação de desigualdade perante seus pares, mormente se tais alterações vieram em resposta a necessidades da própria Administração, jungida ao interesse público e aos ditames constitucionais. Não foi outro o entendimento da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, ao decidir contrariamente às pretensões deduzidas pelo Ministério Público Federal, em sede de ação civil pública, para assentar que não houve ascensão funcional no aproveitamento dos ocupantes do cargo de Técnico do Tesouro Nacional no cargo de Técnico da Receita Federal:

**Apenas houve a mudança na nomenclatura, sem**

**alteração das funções, de um para outro cargo, da mesma carreira.** De outro tanto, ao passar a exigir que, doravante, para o ingresso no cargo de Técnico da Receita Federal possua o candidato nível superior, não importa que os atuais ocupantes, portadores de nível médio, tenham de perder o cargo. Tal qual como na passagem para a inatividade, regida pela lei vigente ao tempo em que o servidor reúne os requisitos, **o ingresso no serviço público também é balizado pela regra que vige no momento do estabelecimento do vínculo.** Para complementar o raciocínio e a fundamentação aqui desenvolvida, basta o seguinte exemplo: admitamos que, em dias futuros, venha a se exigir que para o ingresso em determinado cargo (Magistrado, Procurador) seja necessário que o candidato possua mestrado, ou mesmo doutorado. Indaga-se. Os atuais Magistrados e Procuradores, sem esses requisitos, perderiam os seus cargos? Induvidosamente, a resposta seria negativa, em sufrágio à **cláusula do direito adquirido.** Se a cada exigência que sobrevier, importar na perda do cargo daquele que ingressou no serviço público, segundo as regras que vigiam ao azo do concurso, seria o caos, a derrocada mesmo do ordenamento jurídico pátrio à míngua da indispensável segurança jurídica (Ação Civil Pública n. 1999.34.00.021695-4, 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal).

3.34. Em outras palavras: o servidor regularmente investido em um determinado cargo público tem o direito manter esse vínculo, ainda que o Estado, em atenção aos imperativos administrativos e constitucionais, bem como ao interesse público, promova alterações no regime jurídico ao qual o cargo originalmente se submetia. Essas alterações, evidentemente, **não podem resultar na desfiguração do cargo**, pois isso equivaleria a uma burla ao princípio do ingresso por concurso. No caso em exame, conforme demonstrado acima, está claro que os ajustes havidos na carreira de Auditoria do órgão hoje denominado Receita Federal do Brasil, ocorridos entre 1999 e 2007, mantiveram intocado o núcleo do cargo que hoje se denomina Analista-Tributário, promovendo,

tão-somente, sua **adequação às novas condições de trabalho e às mudanças no ambiente institucional da própria instituição Receita Federal.**

3.35. Ressalte-se que a proibição expressa pelo texto constitucional dirige-se – conforme consignado na Súmula n. 685, do Supremo Tribunal Federal – ao **ingresso em cargo que não integra a carreira na qual o servidor encontrava-se investido** (FURTADO, Lucas da Rocha. *Curso de Direito Administrativo*, p. 901). Mesmo essa proibição, entretanto, não é absoluta. Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho:

Situação diversa, no entanto, é aquela em que nova carreira criada por lei recebe atribuições anteriormente conferidas a carreira diversa. Nesse caso, se os integrantes da carreira mais antiga ingressaram por meio de concurso público, nada impede que se lhes faculte optar pelos cargos da nova carreira. **Aqui não estaria sendo vulnerado o princípio da aprovação em concurso público**, nem o da exigência de concurso para a primeira investidura, já que esta, na hipótese em foco, tem fisionomia distinta e particularidade própria. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, p. 683-684).

3.36. Ora, a situação questionada pela presente Ação Direta é ainda mais singela, pois os antigos Técnicos, hoje Analistas-Tributários, não só **permanecem vinculados à mesma carreira**, como permanecem também na **mesma posição na carreira**, cujo cargo mais elevado continua sendo o de Auditor-Fiscal.

3.37. Deve-se ressaltar, ainda, que a evolução do cargo de Analista-Tributário não implicou em vantagens em desfavor da União Federal. Consultando o Boletim Estatístico de Pessoal referente ao mês de junho

de 1999, último mês de existência do cargo de Técnico do Tesouro Nacional, verifica-se a seguinte situação:

Cargo	Nível	Piso Salarial	Teto Salarial
Técnico do Tesouro Nacional	médio	R\$ 2.026,09	R\$ 2.238,81
Analista de Orçamento/Finanças e Controle/Gestor	superior	R\$ 2.505,19	R\$ 3.855,45

3.38. Essa relação ainda era distorcida pelo cálculo equivocado a menor da gratificação então paga ao Técnico do Tesouro Nacional (a RAV), cujo direito foi reconhecido definitivamente pelo STJ após anos de demanda judicial. O cálculo correto elevaria o piso do Técnico para R\$ 2.618,05 e o teto para R\$ 2.789,37. Comparando os salários na época com os atuais, temos que a diferença salarial entre os cargos indicados (desconsiderando o cálculo correto da RAV) estava em torno de 24% (vinte e quatro por cento) do salário inicial do Técnico. **Hoje, recebendo ambos os cargos por subsídio, essa diferença elevou-se para cerca de 62% (sessenta e dois por cento) do subsídio inicial do cargo de Analista-Tributário.** Tais fatos contrariam a tese de favorecimento aos servidores que ingressaram nos cargos de Técnico do Tesouro Nacional ou Técnico da Receita Federal pela evolução ocorrida até o cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

3.39. Por fim, é forçoso concluir que: (i) as normas legais atacadas não tiveram como propósito estabelecer uma situação de privilégio em favor dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil; (ii) não lhes foram cometidas prerrogativas antes reservadas aos Auditores-Fiscais, tendo em vista que as atribuições privativas desse cargo sempre

foram integralmente preservadas; (iii) as mudanças não alteraram a posição dos Analistas-Tributários na Carreira de Auditoria, cujo cargo mais elevado permanece sendo o de Auditor-Fiscal; e (iv) os hoje Analistas-Tributários não auferiram ganho financeiro desproporcional a partir das mudanças legislativas analisadas. Por outro lado, grassam notícias de que a eficiência da Receita Federal do Brasil contribui decisivamente para os sucessivos recordes de arrecadação do Governo, reprimindo de forma cada vez mais eficiente a sonegação fiscal. Tudo isso confirma que a tese sustentada pelo Autor da presente Ação Direta está distante da realidade de fato e de direito vivida pela Administração Tributária do país.

3.40. A UNARECEITA busca, perante o E. Supremo Tribunal Federal, integrar esta Ação na qualidade de *amicus curiae*. Seu compromisso é assegurar que a categoria dos Analistas-Tributários, cuja formação foi brevemente descrita nas páginas acima, será representada em sua inteireza, de forma imparcial e democrática, empenhando-se para preservar os direitos de cada um de seus associados, do mais antigo ao mais recente servidor da carreira. Frise-se, aqui, o que já deve estar claro da leitura desta peça: os Analistas-Tributários não estão a pleitear uma equiparação com os Auditores-Fiscais. Seu objetivo cinge-se à luta pela valorização de sua carreira, que se confunde com a defesa de uma Administração Tributária comprometida com a legalidade, com a eficiência e com a cidadania.

3.41. A presente Ação Direta confronta-nos com a necessidade de admitir que nenhuma instituição está infensa ao devir histórico. Que é

inútil pretender que os antigos Técnicos do Tesouro Nacional façam o *mesmo* trabalho que faziam à época em que foram admitidos, pela singela razão de que esse trabalho *não existe mais*. Conforme já explicado, as atribuições que hoje podem ser tidas como de “média complexidade” no âmbito da Receita Federal do Brasil não são as mesmas que em meados da década de 1980. **Isso não implica em uma alteração irregular do “nível de complexidade” das atribuições do cargo de Analista-Tributário, mas apenas na atualização de seu conteúdo ocupacional**, o que se deu por medidas legislativas que responderam a uma realidade criada por profundas mudanças nas condições técnicas e sociais do trabalho, não por algum tipo de demanda corporativista dos antigos Técnicos do Tesouro Nacional.

3.42. Diante dessa situação, é preciso ponderar: o que melhor se amolda aos dispositivos constitucionais que regem a administração pública? Manter um elevado número de servidores qualificados num quadro apartado em extinção, relegados a atribuições que não mais dialogam com a realidade do órgão no qual se encontram lotados, ou permitir que o amplo consenso desenhado pelos Poderes Executivo e Legislativo da União em torno da reordenação da Receita leve a uma reorganização funcional de seus quadros, com o fito de conferir maior racionalidade e eficiência ao seu trabalho? Não pode haver dúvida quanto à resposta. Seria um desserviço à Constituição, sob o pretexto de velar pelo princípio do acesso democrático aos cargos públicos, dar guarida a essa “velha rivalidade” entre servidores de uma mesma carreira – como já percebera o Ministro Octavio Gallotti, Relator da ADI n

1.591-5/R – pois, na prática, a prevalência da posição sustentada pelo Procurador-Geral da República tão-somente **permitirá que estratégias de ação anacrônicas, enraizadas nas estruturas burocráticas do Estado, sobreponham-se ao interesse público, que pede uma administração mais eficiente e profissional.**

3.43. Mais grave, do ponto de vista de uma Constituição que **consagra o trabalho como um de seus valores fundantes**, é que a eventual procedência desta ação, proposta mais de uma década após o advento da norma impugnada, condenará toda uma categoria de servidores públicos experientes e qualificados, selecionados em um dos mais concorridos certames do país e submetidos a permanente processo de formação em serviço, a uma espécie de **ostracismo velado**, em nome da soberba de uma elite que pretende impor seu *status* funcional contra a racionalização da administração tributária e, pior, contra as profundas alterações havidas na sociedade e no Estado nas últimas duas décadas. É, com a devida vênua do Autor da presente Ação Direta, a vitória do anacronismo.

#### **IV DO PEDIDO**

4.1. Por todo o exposto, a **União Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil - UNARECEITA** requer: (i) sua habilitação nos autos na condição de *amicus curiae*, nos termos do art. 7º, §2º, da Lei n. 9.868, de 1999; (ii) o recebimento dos fundamentos arrematados acima como razões para que esta E. Corte indefira a



medida cautelar pleiteada e, ao final, declare a improcedência do pedido formulado pela douta Procuradoria Geral da República; e, enfim, (iii) que, admitido o pedido, o nome dos subscritores desta peça passe a constar da autuação da presente Ação Direta na condição de patronos da UNARECEITA, bem como das futuras publicações, para fins de intimação processual.

Termos em que pede deferimento,

Brasília, 2 de abril de 2012.

**LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA**  
OAB-DF 22.105

**EVANDRO BRÁZ DE ARAÚJO JÚNIOR**  
OAB-MG 82.929

Relação dos documentos anexados:

- (i) procuração;
- (ii) estatuto da UNARECEITA – União Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil;
- (iii) ata de eleição e posse do Conselho Executivo Nacional e do Conselho Fiscal Nacional da UNARECEITA.