



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE CONCENTRADO (SGCT)

PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00117/2020/SGCT/AGU

PROCESSO JUDICIAL:

NUP: 00692.001223/2020-03

INTERESSADOS: TALITA KIPGEN PEREIRA ZENOBIO

ASSUNTOS: ADI nº 5391. Análise de força executória

EMENTA: Acórdão proferido pelo Plenário Virtual do STF na ADI nº 5391. Procedência parcial, com interpretação conforme à Constituição do artigo 5º da Lei nº 10.593, de 06 de dezembro de 2002, com redação dada pelo artigo 9º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, que cria a Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal e de Analista Tributário da RFB. Interpretação que não afetou atribuições e denominação dos cargos. Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil como realidade administrativa de sentido lato, equivalente a quadro de pessoal. Separação dos cargos de Auditor-Fiscal e Analista tributário para fins de investidura, evolução funcional e aposentadoria.

Senhora Secretária-Geral de Contencioso,

1. Por intermédio da Nota Cogep/Sucor/RFB nº 6, de 5 de maio de 2020 (Seq .3), a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Receita Federal do Brasil solicita análise desta Secretaria-Geral de Contencioso quanto à força executória do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5391.

2. No referido expediente, a Coordenação-Geral expõe algumas dúvidas quanto à formatação do dispositivo do acórdão, enumerando, ao final, as seguintes indagações:

1 - Inexistindo declaração de inconstitucionalidade do dispositivo do art. 5º da Lei 10.539, de 2002, assim como do art. 5º da Lei nº 13.464, de 2017, entende-se afigurar regular a continuidade da execução das atividades institucionais legalmente conferidas ao Auditor Fiscal e ao Analista-Tributário da RFB, em razão de serem reconhecidamente servidores de carreira específica, nos termos do art. 37 da CRFB/88, solicitando-se, nesta oportunidade, a ratificação desse posicionamento;

2 - O art. 5º da Lei nº 13.464, de 2017, tratou de alterar a denominação da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, que passou a ser denominada carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil; neste sentido, inexistindo comando para alteração dos dispositivos vigentes, e não havendo alteração da denominação da Carreira, ou sua segregação legal, como fica o entendimento de que são carreiras distintas? Tal entendimento deve se dar no sentido de que os cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário são incomunicáveis, apesar de ambos pertencerem à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, solicitando-se, mais uma vez a ratificação deste entendimento.

3 - No mesmo sentido dos questionamentos anteriores, inexistindo comando para alteração dos comandos legais vigentes, entende-se que os dispositivos da Lei nº 13.464 no que tange à estrutura remuneratória, à percepção do bônus de eficiência, assim como à sistemática para desenvolvimento dos servidores na Carreira devem continuar sendo aplicados, da mesma forma, aos cargos de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário da RFB, solicitando-se, de igual maneira, a ratificação do entendimento ora exposto.

3. É o relatório.

I - DA ADI nº 5391

4. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo UNAFISCO, com pedido de liminar, em face do artigo 5º da Lei nº 10.593, de 06 de dezembro de 2002, com redação dada pelo artigo 9º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, que assim dispõe: “*Fica criada a Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.*”

5. Sustentou-se, em síntese, que a união dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil em uma mesma carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil violaria a disposição contida no artigo 37, caput e inciso II, da Constituição, que condiciona a investidura em cargo público à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com sua natureza e complexidade, além de exigir deferência ao princípio da eficiência administrativa.

6. Em sessão virtual de julgamento concluída em 20/04/2020, o Plenário do Supremo Tribunal, por maioria, “ *julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 5º da Lei nº 13.464/2017, para fixar a exegese de que os cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil configuram carreiras distintas que não se confundem, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio*”.

7. A ata de julgamento, contendo a parte dispositiva do acórdão, foi publicada em 29/04/2020. Ato contínuo, este Departamento de Controle Concentrado/SGCT expediu o OFÍCIO n. 00842/2020/SGCT/AGU (Seq. 116 do NUP 00688.000721/2015-22) ao Secretário Especial da Receita Federal, para comunicar o resultado de julgamento, disponibilizando-se para receber eventual pedido de esclarecimento do acórdão.

8. Em 06/05/2020, foi recebido nesta SGCT o presente NUP, com requerimento de esclarecimentos de força executória dependentes da avaliação dos fundamentos do julgamento, então indisponíveis, dada a pendência da publicação do inteiro teor do acórdão.

9. A publicação do inteiro teor foi efetuada em 12/05/2020, e contou com a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 5º DA LEI Nº 10.593, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2002, COM AS ALTERAÇÕES POSTERIORES. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. MODIFICAÇÃO MERAMENTE TERMINOLÓGICA. O ARTIGO 5º DA LEI Nº 13.464/2017 APENAS CONFERIU NOVA DENOMINAÇÃO À CARREIRA, DORAVANTE CARREIRA TRIBURÁRIA E ADUANEIRA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, COMPOSTA DOS CARGOS DE AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DE ANALISTA TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO EXAME DO MÉRITO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE IMPEDE ASCENSÃO, TRANSFERÊNCIA, ENQUADRAMENTO, MUDANÇA OU TRANSFORMAÇÃO EM OUTRO CARGO. SÚMULA VINCULANTE Nº 43 DESTA CORTE. IMPRECISÃO TERMINOLÓGICA: USO DO CONCEITO DE CARREIRA DE MODO APARTADO DO SEU SENTIDO CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Legitimidade ativa ad causam da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO NACIONAL (art. 103, IX, da Constituição da República). Exemplo nítido de representatividade de uma categoria profissional. Reconhecimento da pertinência temática com o objeto da demanda. Entidade representativa, em âmbito nacional, dos interesses dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, ou seja, de uma inteira classe, e não de uma representação parcial ou fracionária.

2. O objeto de controle da presente ação direta de inconstitucionalidade permanece o art. 5º da Lei nº 10.593/2002, com as alterações posteriores, que foram meramente terminológicas, sem

acarretar alteração substancial na composição nem na estrutura da Carreira impugnada. Ausência de prejuízo ao exame do mérito. 3. Alegação de inconstitucionalidade material do artigo 5º da Lei nº 13.464/2017, que conferiu nova denominação à carreira de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, que passou a ser chamada de Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, composta dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil. À luz do conceito de carreira, podem ser identificadas a lato sensu, atinente à Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, que, como grande carreira guarda-chuva, compõe-se dos dessemelhantes e independentes cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, ambos de nível superior e organizados em carreira, stricto sensu. Os Auditores-Fiscais possuem uma carreira organizada em várias classes. O mesmo ocorre com os Analistas Tributários: classes com remunerações distintas que compõem o escalonamento da carreira em sentido estrito. Não há falar em ascensão, transferência, enquadramento, mudança ou transformação em outro cargo, ainda que sob o manto denominador único de Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, forte na jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal e na Súmula Vinculante nº 43.

4. Uma vez realizado o concurso para Analista Tributário, o único percurso possível é o de evolução funcional por meio da promoção dentro desta carreira específica. Vedado galgar outro cargo – o de Auditor-Fiscal – sem a realização de prévio concurso público, mesmo que componente da mesma grande carreira (lato sensu). Inexistente elo ou continuidade entre os dois cargos que integram a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, afigura-se inconstitucional a interpretação que oriente à concessão de aposentadoria com base em um sentido de carreira que não seja aquele stricto sensu. Permanecem paralelas e impenetráveis – salvo mediante concurso público – as carreiras stricto sensu de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal, sem que se possa atribuir à grande Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil o sentido que permita a contagem de tempo de carreira para fins de aposentadoria, conforme previsto no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005. A legislação objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, ao se valer do termo carreira, o fez de modo genérico, em sentido amplo, a significar simplesmente o quadro de pessoal estruturado em cargos díspares entre si. Tal emprego terminológico não tem o alcance que expresse a carreira em sentido estrito, a denotar a organização dos cargos em um percurso evolutivo funcional que permita a promoção do servidor público e, por fim, a sua aposentadoria. Impõe-se restringir este emprego de carreira ao seu sentido amplo, a fim de afastar equivocadas interpretações que lhe possam inquinare o vício de inconstitucionalidade, por afronta à exigência da prévia aprovação em concurso público para investidura em cargo público (art. 37, II, da Lei Maior) e aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição da República). Viável dar interpretação conforme a Constituição à expressão Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, porque o seu uso no texto normativo impugnado não guarda conformidade e convergência com carga semântica constitucionalmente estabelecida para a palavra carreira. Deve-se limitar a expressão Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil ao sentido amplo, condizente com quadro de pessoal, composto das carreiras em sentido estrito dos cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, distintas entre si, excluindo, portanto, qualquer interpretação que lhe confira o sentido estrito correspondente a escalonamento de cargos de forma verticalizada a proporcionar evolução funcional para fins de promoção ou mesmo aposentadoria.

5. Pedido julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 5º da Lei nº 13.464/2017, para fixar a exegese de que os cargos de Analista Tributário e de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil configuram carreiras distintas que não se confundem.

II - DOS ESCLARECIMENTOS SOBRE A FORÇA EXECUTÓRIA DA DECISÃO

10. No decorrer da Nota Cogep/Sucor/RFB nº 6, de 5 de maio de 2020 (Seq .3, do presente NUP), o Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas da Receita Federal do Brasil pondera que "*o reconhecimento de provimento parcial ao pleito objeto da ação, sem alteração dos dispositivos normativos vigentes, em contraposição à afirmação de existência de carreiras distintas, demanda cautelosa orientação quanto à aplicação dos efeitos da referida decisão, uma vez importam consequências práticas no ordenamento jurídico, diante da existência de outros atos atinentes à Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil*".

11. Buscando sintetizar aspectos formativos da Receita Federal do Brasil, o consulente recorda que, desde o Decreto-lei nº 2.225, de 10 de janeiro de 1985, que criou a então Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, a

da estruturação funcional sempre contou com a presença de dois cargos na mesma carreira, modelo que se perpetuou até a promulgação do artigo 5º da Lei nº 10.593, de 06 de dezembro de 2002, e também para depois dele. Salientou, ainda nesse viés descritivo das funções existentes na RFB, que as atribuições de analistas e auditores são correlacionadas em vários pontos.

12. Na sequência do expediente, o consulente informou que *"a Lei nº 13.464, de 2017, teve o condão de reorganizar a referida Carreira, a sua estrutura de classes e padrões dos cargos, além de alterar a sua estrutura remuneratória, bem como a sistemática para desenvolvimento dos servidores na respectiva Carreira"*. Destaca que houve alterações de (i) denominação dos cargos; (ii) de bonificação de produtividade; e de (iii) sistemática de desenvolvimento na carreira, nos termos da nova redação atribuída ao §4º do art. 4º da Lei nº 10.593, de 2002, pela Lei nº 13.464, de 2017, e do Decreto nº 9.366, de 8 de maio de 2018.

13. A partir dessa perspectiva formulou os seguintes quesitos de avaliação do acórdão proferido na ADI nº 5391, novamente reproduzidos abaixo:

1 - Inexistindo declaração de inconstitucionalidade do dispositivo do art. 5º da Lei 10.539, de 2002, assim como do art. 5º da Lei nº 13.464, de 2017, entende-se afigurar regular a continuidade da execução das atividades institucionais legalmente conferidas ao Auditor Fiscal e ao Analista-Tributário da RFB, em razão de serem reconhecidamente servidores de carreira específica, nos termos do art. 37 da CRFB/88, solicitando-se, nesta oportunidade, a ratificação desse posicionamento;

2 - O art. 5º da Lei nº 13.464, de 2017, tratou de alterar a denominação da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, que passou a ser denominada carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil; neste sentido, inexistindo comando para alteração dos dispositivos vigentes, e não havendo alteração da denominação da Carreira, ou sua segregação legal, como fica o entendimento de que são carreiras distintas? Tal entendimento deve se dar no sentido de que os cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário são incomunicáveis, apesar de ambos pertencerem à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, solicitando-se, mais uma vez a ratificação deste entendimento.

3 - No mesmo sentido dos questionamentos anteriores, inexistindo comando para alteração dos comandos legais vigentes, entende-se que os dispositivos da Lei nº 13.464 no que tange à estrutura remuneratória, à percepção do bônus de eficiência, assim como à sistemática para desenvolvimento dos servidores na Carreira devem continuar sendo aplicados, da mesma forma, aos cargos de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário da RFB, solicitando-se, de igual maneira, a ratificação do entendimento ora exposto.

14. Em relação ao primeiro questionamento, deve ser consignado que a conclusão da ADI nº 5391 não interferiu com a continuidade de nenhuma das atribuições legalmente designadas aos Auditores-Fiscais e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil.

15. O voto-condutor da ADI nº 5391, proferido pela Ministra Rosa Weber, reconheceu expressamente que *"os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e os Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil possuem atribuições específicas, previstas pelo Decreto nº 6.641, de 10 de novembro de 2008"*, não tendo suscitado objeção alguma quanto às responsabilidades funcionais desempenhadas por cada um dos cargos, o que viabiliza a continuidade da execução das atividades institucionais legalmente conferidas ao Auditor Fiscal e ao Analista-Tributário da RFB.

16. Também foi inteiramente preservada a denominação prevista na Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017, que designa uma Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil. Apenas se especificou que *"A legislação objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, ao se valer do termo carreira, o fez de modo genérico, em sentido amplo, a significar simplesmente o quadro de pessoal estruturado em cargos díspares entre si"*.

17. No tocante ao desenvolvimento funcional, a Ministra Relatora reconheceu que a legislação estabelecerá a separação quanto a cada um dos cargos, ressaltando não haver *"transformação, enquadramento, transposição, equiparação ou qualquer ulterior termo que denote a mobilidade horizontal entre um cargo e outro"*.

18. No ponto, o acórdão concluiu que a identidade *lato sensu* da carreira Tributária e Aduaneira da RFB não autoriza desvios, permutas ou transposições laterais entre os cargos de Auditor-fiscal e Analista tributário, pois cada qual

deles constituiria uma realidade administrativa específica, que deveria ser observada, *stricto sensu*, desde a aprovação em concurso, passando pelo desenvolvimento funcional na ativa, até a aposentadoria.

19. Eis os termos utilizados pela Ministra Relatora:

Em suma, uma vez realizado o concurso para Analista Tributário, o único percurso possível é o de evolução funcional por meio da promoção dentro desta carreira específica. Vedado, pois, galgar outro cargo – o de Auditor-Fiscal – sem a realização de prévio concurso público, mesmo que componente da mesma grande carreira (*lato sensu*). Inexiste elo ou continuidade entre os dois cargos que integram a Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.

20. Especificamente quanto à concessão de aposentadoria, o voto-condutor ressaltou o seguinte:

Estabelecida a premissa de que há dois sentidos de carreira objetivamente considerada, há que se interpretar o texto da Emenda Constitucional para que lhe seja atribuído o sentido de carreira *stricto sensu*, idôneo a afastar qualquer aplicação que induza ao cômputo do exercício de dois cargos distintos na denominada Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil como tempo de carreira em sentido estrito.

Nesse quadro, afigura-se inconstitucional a interpretação que oriente à concessão de aposentadoria com base em um sentido de carreira que não seja aquele *stricto sensu*.

Impõe-se impedir toda forma de raciocínio que conduza à soma de tempo de exercício dos cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal como uma só carreira para fins de aposentação.

21. Mais adiante, a Ministra Relatora pontificou que o termo carreira empregado pelo rt. 5º da Lei 10.539, de 2002 deve ser interpretado como equivalente a "quadro de pessoal":

A exegese sistemática e harmônica da Constituição Federal leva ao endosso da tese de que não há sincretismo entre os cargos de Analista Tributário e de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e tampouco existe uma mesma carreira *stricto sensu* que os comporte. Ante a inviabilidade de ocupante do cargo de Analista Tributário da Receita Federal vir a ser alçado, pelo instituto da promoção, ao cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal, impõe-se concluir que os referidos cargos, cujas atribuições são distintas, não integram a mesma carreira.

A legislação objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, ao se valer do termo *carreira*, o fez de modo genérico, **em sentido amplo, a significar simplesmente o quadro de pessoal estruturado em cargos díspares entre si**. Tal emprego terminológico não tem o alcance que expresse a carreira em sentido estrito, a denotar a organização dos cargos em um percurso evolutivo funcional que permita a promoção do servidor público e, por fim, a sua aposentadoria.

22. Portanto, em resposta à segunda indagação, deve ser esclarecido que a interpretação conforme à Constituição fixada no acórdão ora em exame não implicou alteração de denominação nem de critérios de progressão/promoção funcional vigentes para os cargos de Auditor-Fiscal e Analista tributário, tendo apenas enfatizado que os cargos em questão devem ser compreendidos como carreiras em sentido estrito, o que os torna incomunicáveis para fins de investidura, evolução funcional e aposentadoria.

23. A afirmação acima também responde parcialmente ao último quesito formulado pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da RFB, pois já antecipa conclusão quanto à sistemática de desenvolvimento funcional. Cumpre apenas destacar, por último, que o acórdão sob análise não fez juízo específico a propósito da percepção do bônus de eficiência, não interferindo com os dispositivos legais que regulamentam o seu pagamento.

III - CONCLUSÃO

24. Por todo o exposto, e considerados os fundamentos que se vem de expor, apresento os seguintes esclarecimentos em relação à força executória do acórdão proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5391:

a. O acórdão examinado não consignou objeção jurídica quanto a nenhuma das atribuições funcionais dos cargos de Auditor Fiscal e de Analista-Tributário da RFB, o que viabiliza a continuidade da execução das respectivas

atividades, nos termos da legislação aplicável;

b. A interpretação conforme à Constituição fixada no acórdão examinado não implicou alteração de denominação nem de critérios de progressão/promoção funcional vigentes para os cargos de Auditor-Fiscal e Analista tributário, tendo apenas enfatizado que os cargos em questão devem ser compreendidos como carreiras em sentido estrito, o que os torna incomunicáveis para fins de investidura, evolução funcional e aposentadoria;

c. O acórdão examinado não fez juízo específico a propósito da percepção do bônus de eficiência, não interferindo com os dispositivos legais que regulamentam o seu pagamento.

À consideração superior.

Brasília, 14 de maio de 2020.

DANIEL PINCOWSCY CARDOSO MARTINS DE ANDRADE ALVIM
Diretor do Departamento de Controle Concentrado/SGCT

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00692001223202003 e da chave de acesso 62f0cbb8

Documento assinado eletronicamente por DANIEL PINCOWSCY CARDOSO MARTINS DE ANDRADE ALVIM, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 426685918 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL PINCOWSCY CARDOSO MARTINS DE ANDRADE ALVIM. Data e Hora: 14-05-2020 12:47. Número de Série: 17216424. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
