O Fiscal Municipal e a Carreira de Estado

Um comentário ao parecer de Misabel Abreu Machado Derzi e Sacha Calmon Navarro Coêlho, por solicitação do SINDIFISCO-MG.

Não estou disposto a matraquear prolegômenos e já finalizo a introdução ao dizer, conclusivamente, que Fiscal é um ser depreciado e desmotivado. Não me refiro aos Fiscais federais, estaduais e das cidades garbosas e imponentes, se estes, guardados de anonimato, passeiam nas ruas e ninguém sabe quem é. Estou me referindo aos Fiscais municipais de pequenas cidades, todos muito bem conhecidos onde moram, mal-falados, olhados de soslaio e chamados em pensamento de tudo que é nome feio: folgado, entrão, nojento, intriguento, entreguista, adesista e tantos outros. No geral, é uma digna pessoa, repleta de dotes morais, mas, só por ser Fiscal, é batizado com vários adjetivos pestilentos.

E não só nas ruas de sua pequena cidade o Fiscal sofre por culpa do seu lavor. Em casa, procuram-lhe os jurados amigos e os familiares de distantes estirpes, a requerer intervenção, ajuda, proteção em qualquer demanda, pedidos estapafúrdios, justos ou injustos, como se fosse ele o salvador da pátria até mesmo na tratativa de assuntos ignotos e estranhamente inexplicados. Pedem-lhe de tudo: de uma vaga na escola ao perdão de uma conta de luz vencida. Os Fiscais iniciantes, ainda novatos no mister, sentem-se, a princípio, mestres poderosos, um tiquinho de vaidade se aflora, de tão requisitado e bajulado é, mas a realidade rapidamente destrói tal ilusão efêmera. Ao dizer não, ou explicar sua incapacidade de resolver coisas do alheio, o xingamento calunioso se espalha, da boca pequena ao pleno siso de todos. E a partir daí, não passa de um amigo da onça, parente ingrato, certamente só atua na peita e na propina.

Mesmo aqueles, imbuídos da importância da missão, de perfil acertado para desempenhar com coragem e completa abnegação tal atividade, desilude-se na passagem vertiginosa do tempo, a levar rasteiras e trampolinagens de chefias e autoridades políticas, pois culpado é ele pelo infortúnio de ser Fiscal, de sempre trazer desgostosas importunações, a incomodar santas criaturas de berço e carteira esplêndidos, cujos votos e o apoio do passado podem desvanecer-se diante da maledicente atuação desse Fiscal, metendo-se onde não é chamado, colocando em risco a realização de belos projetos futurosos.

Além disso, o Fiscal ganha pouco, mal remunerado, salário mínimo a maioria. E, pior, tem que andar razoavelmente bem vestido, sandália havaiana nem pensar, calça jeans que vira uniforme do dia a dia, o jeito é disfarçar o buraco na meia e aparentar despojamento. O que não dá para disfarçar é a falta de dinheiro em casa, a família reclamando, aglomeram-se os problemas e a solução é um trabalhinho aqui, um bico ali, a função de Fiscal vai se encolhendo ao segundo, terceiro, quarto plano... Até murchar.

Este é o retrato, talvez cruel, mas realista, da maioria dos nossos Fiscais Municipais, provavelmente de uns quatro mil e quinhentos Municípios brasileiros, ou mais do que isto.

Bem, vamos ao que interessa.

Há um trabalho divulgado na Internet de enorme e valiosa importância, intitulado "POR UMA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FORTE E UM SISTEMA TRIBUTÁRIO JUSTO", do SINDFISCO-MG. Refere-se ao parecer exarado por dois expoentes do Direito Tributário: Misabel Abreu Machado Derzi e Sacha Calmon Navarro Coêlho. O parecer responde consultas formuladas pelo SINDFISCO-MG sobre as normas contidas na Emenda Constitucional nº 42/03. Recomendo, veementemente, a todos os servidores fiscais a leitura desse trabalho, encontrado no link abaixo:
www.sindifiscomg.com.br/cartilhas/adm_tributaria_2007.pdf

Os comentários que se seguem são sínteses modestíssimas do parecer citado.

Logo de início, os pareceristas dizem o seguinte:

"A resistência milenar à cobrança de tributos, que está na raiz do exercício do poder e de sua legitimidade, transfere também classicamente a mesma intolerância à Administração Tributária, aos seus servidores, que personificam a força executória dos créditos tributários aos olhos dos cidadãos".

Ter raiva de Fiscais é, pois, coisa antiga, não só por que ninguém gosta de pagar tributo, mas pela tradição de confundir o atual agente fiscal com o antigo coletor de impostos. Este sujeito, naquela época, obrigava-se a entregar quantia certa ao Tesouro, valor este nunca igual ao coletado, pois a diferença destinava-se ao seu próprio bolso. A ladroagem imperava. Dizem que Cervantes foi preso por exagerar no superávit a seu favor, se verdade não sei, mas se for, foi a roubalheira mais bem-vinda do mundo, porque, preso e sem nada a fazer, escreveu Dom Quixote.

Podemos gritar e espernear que tudo isso mudou, que não é mais assim, porém, não importa o que pensamos e, sim, o que o povo pensa. É um processo cultural lento que se abre como um leque de ingredientes evolutivos na relação fisco x contribuinte. No Estado moderno, essa relação tornou-se mais complexa, ampliando-se os direitos coletivos, a plena defesa do cidadão, os princípios da legalidade, da capacidade contributiva, da publicidade e tantos outros que possam ou tentam equilibrar os direitos e as obrigações. O sistema tributário tornou-se caro e sofisticado.

Do lado dos Fiscais, um desses ingredientes foi a implantação de um regime estatutário pelo qual o agente fiscal, não mais "autônomo" ou independente,

atua como servidor e ganha salário, não mais auferindo "comissão" sobre os tributos coletados. Não se trata, assim, de uma contraprestação, como se fosse uma vantagem especial do agente fiscal, ainda mais que o seu valor é previamente determinado por um regramento legal e regulamentar.

Embora nada desmereça a importância do salário próprio e normatizado do quadro fiscal, as exigências do conhecimento, da especialização, do avanço técnico, colocou em risco o chamado equilíbrio das partes, mas agora ao inverso: de um lado, os contribuintes mais aquinhoados, amparam-se em doutos assessores jurídicos e contábeis, de larga experiência, de convívio fácil e passeio livre nos corredores da Justiça, sabedores de cor e salteado das letras legais e da jurisprudência firmada; do outro lado, Fiscais e Procuradores, sem mercês ou regalias, a viver dos parcos recursos que a Administração Pública lhes destina, vítimas até do desapoio e do desincentivo interno e externo.

Ademais, o próprio agente fiscal não pode ser mais um inculto, desprovido de conhecimento. Exige-se formação técnica, aprimoramento, graduação, e, em nosso país, ser detentor de conhecimentos custa caro. Quem é bom não se acomoda com emprego de salário baixo, podendo este servir de trampolim para saltos maiores, mas a elevada rotatividade do quadro passa meio despercebida, porque muitos servidores, em vez de sair, preferem ficar no encosto do cargo público.

Vai daí a importância da Emenda Constitucional nº 42/03. Isso explica a vinculação da receita de impostos ao financiamento de uma Administração Tributária altamente eficiente, como dizem os pareceristas ora tratados.

Uma das inovações da E/C 42/03 foi estabelecida no inciso XV do art. 52:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
(...)
XV – avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Mas, até hoje o Senado nada fez a respeito, o que permite concluir que a pasmaceira senatorial é assombrosa, haja vista que a Emenda é de 2003, sete anos se passaram, portanto. A competência é da Comissão de Assuntos Econômicos e, ao pesquisar no portal do Senado, verifica-se que essa Comissão não tem qualquer matéria pronta até esta data.

E tanto por fazer!!

Os Professores Misabel Derzi e Sacha Calmon relatam experiências de outros países. Contam, por exemplo, o caso da França, onde o Conselho de Impostos

produz relatórios de grande importância para os governantes daquele país. O relatório, denominado "As Relações entre os Contribuintes e a Administração Tributária", de 2002, demonstra a profunda transformação das relações do Estado com os contribuintes no mundo atual, por meio de uma renovação sistemática do consentimento ao tributo, cuja manifestação não se esgota mais na representação parlamentar tradicional.

Para fortalecer o consentimento ao tributo, a Administração Pública adota estratégias, assim resumidas pelos autores:
a) Aumentar o grau de informação e de conhecimento do contribuinte - com a melhoria dos serviços prestados aos usuários, tais como informações eletrônicas, manuais, cartilhas, recepção dos contribuintes nos encontros pessoais, respostas objetivas nos contatos telefônicos, identificação obrigatória do servidor, designação de agente-interlocutor único, etc. etc.;
b) Aumentar o grau de segurança da informação - com o fortalecimento dos procedimentos de consulta, ágeis e objetivos;
c) Melhorar a qualidade da norma tributária - aperfeiçoando o princípio da acessibilidade e inteligibilidade da lei, com melhoria de redação e da técnica legislativa, além de adequar melhor a norma tributária à realidade dos contribuintes;
d) Reforçar os direitos e garantias do contribuinte e a segurança jurídica - fazendo valer o estatuto do contribuinte.

E por aí vai. Todavia, os autores alertam que a longa lista de técnicas e procedimentos que marcam a evolução trazida pelo Estado Democrático de Direito, implica na premente necessidade da existência de um quadro fiscal de formação profissional, a exigir especialização e prestígio funcional e financeiro da carreira. Da lavra dos pareceristas: **"A democracia cobra um preço pela liberdade e, ao contrário do que poderiam pensar alguns, exige a formação de um corpo técnico altamente preparado e especializado"**.

Vamos, então, aos termos do inciso XXII do art. 37 da CF:

Art.37 (...).
(...)
XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Os autores, de início, observam o seguinte:

"Os serviços de Administração fazendária somente devem atuar com organização própria, carreira com cargos específicos e hierarquizados, alta

profissionalização da competência, de tal modo que possam ser identificados e reconhecidos quer no seio do Poder Executivo, quer em relação aos demais Poderes".

Este, por certo, o caminho a ser seguido: organização própria, carreira com cargos específicos e hierarquizados, alta profissionalização da competência. Mas, por se tratar de atividade essencial ao funcionamento do Estado, a Administração Tributária de qualquer ente político é considerada carreira de Estado, impondo-se ao quadro a constante atualização e o aperfeiçoamento de suas atividades e somente preenchido por concurso público.

De forma admirável, explicam os mestres:

"Impõem-se constante atualização e aperfeiçoamento, revisões, metas objetivas de desempenho, a exigir esforço considerável no exercício da função pública. Tal esforço deve merecer reflexos na organização dos cargos e remunerações respectivas. É que, se as atividades da Administração Pública em geral supõem a observância de princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, verdadeiras garantias do cidadão, como manda o art. 37 da Constituição da República, o exercício das funções inerentes à Administração fazendária exige a obediência irrestrita aos mesmos princípios de forma hiperbólica. Ao agente público, que é administrador tributário, pois, uma série de restrições de comportamento é imposta pelas leis (ou deve ser), restrições que não se exigem de qualquer pessoa, nem da maioria dos demais agentes. Em tese, podemos dizer que as atividades da Administração Tributária situam-se dentro de um núcleo de funções públicas, de **caráter necessitado.** Sujeitam-se, rigorosamente, **à lei**; são **obrigatórias**, representando atos de aplicação da lei necessitados e inadiáveis, no exercício de um poder **plenamente vinculado**; devem ser **independentes, imparciais, impessoais,** portanto impermeáveis a influências políticas, sociais e econômicas externas; são **prevalentes e precedentes** sobre outras atividades administrativas".

Na parte relativa à destinação de recursos prioritários, deve-se anotar o previsto no inciso IV do art. 167 da CF:

Art. 167. São vedados:
(...)
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e **para realização de atividades da administração tributária,** como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo (grifo nosso).

Observa-se, deste modo, que a proibição de vincular receita de impostos a determinados órgãos, fundos ou despesas, regra geral da Constituição Federal, admite exceções expressas, entre as quais a vinculação para realização de atividades da administração tributária, conforme previsão estipulada no inciso XXII do art. 37.

Ao lembrar que as vinculações permitidas são exclusivamente aquelas indicadas no inciso IV do art. 167, torna-se evidente a importância dedicada a essas exceções, ou seja, para gastos com a saúde, educação e prestação de garantias para pagamento de operações de crédito, além da despesa com a Administração fazendária. Em outras palavras, obriga o legislador orçamentário a vincular parte da receita ao pagamento daquelas despesas. Não se trata, assim, de mera recomendação, mas de uma norma imperativa que deve ser cumprida pelo legislador.

Mas, ao contrário da vinculação para custeio da saúde e da educação, quando a própria Constituição já estabelece um piso mínimo a ser obedecido (art. 212 e art. 198, § 2º), o mesmo não ocorre para o financiamento da Administração fazendária. Essa omissão, porém, não pode servir como pretexto ao descumprimento da norma constitucional, deixando, apenas, às características específicas de cada ente político a definição própria dos parâmetros de cálculo do valor a ser vinculado às despesas da administração fazendária.

Todavia, a ausência de norma que fixa parâmetros e, também, a falta de previsão de uma punição ao descumprimento da regra ditada na Carta, deixam à solta os que não a cumprem, por ignorância ou por má fé mesmo. Urge, então, o estabelecimento de lei complementar federal, conforme prevê o art. 165, § 9º, da CF, para fixar os critérios de um piso e determinar as sanções dos arredios. Explicam os pareceristas:

“Seja como for, ainda que inexistam hoje parâmetros para a fixação de um nível estável de vinculação de recursos ao financiamento da Administração fazendária, e na ausência de lei complementar disciplinadora da matéria, “a prioridade” dos recursos, assegurada pelo art. 37, XXII, deve ter efeitos imediatos mínimos”.

Chega-se ao inciso XVIII do art. 37 da CF:

Art.37 (...)
(...)
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.

Há de entender a mencionada precedência como aspecto meramente funcional, mas a interpretação dos termos do inciso XVIII nos leva à compreensão de que a administração fazendária somente pode exercer suas atividades com independência em relação ao restante da Administração Pública. Inconcebível à administração tributária operar sob o mando e desmando, sob a ordem ou a desordem de autoridades estranhas à sua área, tutela propensa a abrigar certos interesses econômicos ou políticos de alguns.

Dizem os mestres:

"O distanciamento da função pública inerente à Administração Tributária em relação ao restante da Administração e demais atividades externas ao Estado é necessário, porque, sem independência, o exercício da função se compromete, fazendo parecer decisão técnica o que é apenas vantagem financeira concedida a certos grupos econômicos, por pressão política".

Finalmente, neste singelo resumo de uma obra de inestimável valor, fica a dúvida sobre a posição da administração tributária de pequenos Municípios, muitos que nem sequer possuem quadro fiscal. Está mais do que na hora de refletirmos sobre isso, como amoldar os pequenos Municípios à prática fiscal. Fico pensando na posição dos Fiscais de Municípios pequenos, a que me referi no início deste artigo.

Acredito que a solução gira em torno de uma integração de administrações tributárias municipais regionais, com destaque de um Município polo sobre os pequenos Municípios vizinhos, organizados por meio de convênios, mais ou menos da forma estabelecida no art. 199 do Código Tributário Nacional.

A respeito, dizem os Professores Misabel Derzi e Sacha Calmon: "A Constituição Federal, no art. 37, XXII, não fala apenas em assistência mútua, mas ainda em integração. Colaboração, assistência e integração desenvolvem-se, entre nós, por meio de convênios, que não obstante podem ser denunciados unilateralmente. Verdadeira integração, por meio da edição de normas gerais, a serem implantadas por lei complementar federal e incorporadas pela legislação interna de cada Pessoa estatal, sem prejuízo da edição dos convênios operacionais. Para isso, seria necessário que se introduzisse licença expressa na Constituição da República".

Bem, fica aí o recado. Otimista como sou, tenho certeza que muita coisa vai mudar para melhor. E não deixem de ler o parecer completo aqui mencionado. Uma verdadeira obra-prima sobre a matéria.

Roberto Tauil
Dezembro de 2010.