



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO: PGE2008266488

INTERESSADO: SECRETARIA DA FAZENDA

PARECER nº PGE-217/2008

ANTEPROJETO DE LEI – Proposta de alteração de dispositivos da Lei nº 3.956, de 11 de dezembro de 1981, que institui o Código Tributário do Estado da Bahia, e da Lei nº 8.210, de 22 de março de 2002, que reestruturou o Grupo Ocupacional Fisco, visando adequar as atribuições dos cargos de Auditor Fiscal e Agente de Tributos Estadual. Exame técnico-jurídico da minuta apresentada. Pertinência. Sugestões de adequação.

Originou-se este expediente de missiva subscrita pelo Exmo. Senhor Secretário da Fazenda, na qual encaminha a esta Procuradoria Geral do Estado para exame e manifestação técnico-jurídica o anexo esboço de anteprojeto de lei, que visa alterar dispositivos da Lei nº 3.956, de 11 de dezembro de 1981, que institui o Código Tributário do Estado da Bahia, e da Lei nº 8.210, de 22 de março de 2002, que reestruturou o Grupo Ocupacional Fisco.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Esclarece o i. Titular daquela Pasta que a proposta ora apresentada "...está em plena consonância com as atuais diretrizes governamentais de reestruturação e valorização das denominadas carreiras típicas de Estado e dos servidores que as integram, estabelecidas através do Sistema Estadual de Negociação Permanente – SENP, bem como visa adequar na norma jurídica estadual, exercício das atividades de fiscalização desempenhadas pelos Auditores Fiscais e Agentes de Tributos Estaduais, atividades estas estabelecidas e exercidas ainda em gestões anteriores, inclusive com normatizações e regulamentações administrativas formais."

Registra, ainda, que foi criado pela atual administração Grupo de Trabalho composto por representantes do Estado, do Sindicato dos Servidores da Fazenda do Estado da Bahia – SINDSEFAZ e do Instituto dos Auditores Fiscais do Estado – IAF - com o propósito de estabelecer discussões e apresentar sugestões acerca das carreiras do fisco baiano, porém o relatório final encaminhado pela comissão não apresentou sugestões ou propostas de consenso para melhoria, aperfeiçoamento e melhor funcionalidade das carreiras que atualmente compõem a atual administração tributária estadual.

Em decorrência desse fato e tendo em vista a necessidade de resolutivo encaminhamento administrativo da questão, determinou S. Exa. fosse procedida uma análise circunstanciada e sistemática dos instrumentos normativos aplicáveis à espécie, para fins de se buscar uma maior eficiência e eficácia à administração tributária do Estado da Bahia.

Assim, veio a lume o Relatório Técnico acostado às fls. 05/21, realizado pelo i. Assessor Especial Jorge Wilton Pereira de Jesus, onde foram apresentadas as seguintes conclusões:



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- 1) *as atribuições, responsabilidades e fazeres dos Auditores Fiscais e Agentes de Tributos são permeados de forte similaridade e profunda interpenetração, no que diz respeito às atividades e procedimentos de fiscalização – sejam aqueles voltados para os estabelecimentos, sejam os referentes ao trânsito de mercadorias;*
- 2) *resta evidente, em alguns textos, certo esforço objetivando estabelecer diferenças entre os fazeres dos funcionários fiscais onde estas não existem, por um lado, e, por outro, evitar legitimar explicitamente as fortes semelhanças realmente existentes;*
- 3) *provavelmente, a única diferenciação efetiva e parcial, no âmbito da fiscalização, se encontra no porte dos estabelecimentos objeto da ação fiscal e não na apuração do crédito tributário e outros elementos imprescindíveis ao processo administrativo requerido. Isso por que há um elenco de contribuintes cuja fiscalização só se torna efetiva se adotados os roteiros de auditoria contábil, procedimento este estranho às atribuições e responsabilidades dos*



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

*Agentes de Tributos, pelo menos,
institucionalmente.*

Nesse contexto, foi então elaborada a presente minuta de projeto de lei que tem por escopo a atualização dos instrumentos normativos pertinentes a fim de adequá-los às práticas de fiscalização, bem como propiciar uma gestão tributária mais eficaz e eficiente, além de oferecer maior segurança jurídica para o exercício da atividade de fiscalização.

Segundo o Exmo. Sr. Secretário da Fazenda *"a minuta legislativa apresentada pela SEFAZ para a competente apreciação dessa PGE, indubitavelmente, melhor atende aos princípios de conveniência e oportunidade administrativa, além de estar em conformidade plena com os princípios jurídicos da legalidade, impessoalidade e moralidade, oferecendo maior eficácia à moderna administração fazendária e um melhor resultado à toda Administração Pública Estadual e aos administrados."*

Aduz, por fim, que a proposta atende ao interesse público por não apresentar impacto financeiro às contas governamentais, uma vez que é desprovida de acréscimo salarial aos servidores fiscais baianos; às modernas demandas da administração tributária, inclusive as decorrentes da Lei Complementar nº 123/2006; bem como se reveste de equidade administrativa, porquanto os servidores fiscais terão suas atribuições especificadas de forma própria e melhor definidas em sede legislativa, para cada carreira.

Os autos encontram-se instruídos com farta documentação, agrupada em 03(três) Anexos, a saber:



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Anexo I – Minuta do Projeto de lei; Relatório Técnico; Relatório do Grupo de Trabalho; Legislação Pertinente; Recomendação do Ministério Público Federal e manifestação da Procuradoria Geral do Estado; Quadro demonstrativo da evolução das carreiras no Fisco da Bahia e as leis complementares e Quadro síntese com situação dos fiscos estaduais.

Anexo II – legislação dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Pará.

Anexo III – legislação dos Estados da Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, São Paulo, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

Oportuno salientar que, posteriormente, o Instituto de Auditores Fiscais – IAF encaminhou para conhecimento desta Procuradoria os pareceres exarados pelo Procurador Geral do Estado de Mato Grosso, Dr. José Wanderley Bezerra Alves e pelo eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, alusivos a proposta de unificação das carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais e Agente de Tributos Estaduais, no Estado de Mato Grosso, tendo sido o expediente juntado ao presente processo.

Esse o relatório elaborado pela i. Procuradora Ana Dulce Imbassay de Sá B. Câmara, que adoto integralmente.

• **DELINEAMENTO DA QUESTÃO JURÍDICA**

De início, cabe assinalar que a matéria afeta à reestruturação da carreira do fisco estadual tem sido objeto de calorosos debates, quase



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

sempre, sem embargo de sua legitimidade, sob o viés de interesses corporativos, cabendo a esta Procuradoria, no entanto, a tarefa de examiná-la sob o estrito aspecto jurídico-legal, vez que a ela não cabe invadir o campo discricionário da Administração, na formulação de sua política de pessoal, limitando-se a verificar a conformidade das medidas propostas ao Texto Constitucional.

O preciso enfoque a se emprestar ao tema em debate fora aquele apontado pela i. Procuradora antes nominada, em estudo prévio sobre o mesmo, nos termos adiante explicitados.

"A matéria, com efeito, é da iniciativa privativa do Governador do Estado (CEB, art. 105, IV, 71, III, e 77, II, IV e VII), no que diz com a pretendida organização administrativa e dos serviços públicos, mesmo se não implicar, como se diz, aumento de despesa. O exame, portanto, fica limitado ao conteúdo da minuta do anteprojeto de lei, razão única por que, aliás, foi direcionado à Procuradoria Geral do Estado.

Pois bem. O propósito da proposição legislativa encaminhada é alterar a redação do art. 107 da Lei nº 3.956, de 11 de dezembro de 1981, que institui o Código Tributário do Estado da Bahia, e de alguns incisos dos artigos 6º e 7º da Lei nº 8.210, de 22 de março de 2002, que reestruturou o Grupo Ocupacional Fisco, notadamente no que diz respeito às competências das carreiras do Grupo Fisco, acrescentando nova atribuição à carreira de Agente de Tributos Estaduais, sem, contudo, modificar as competências dos integrantes da carreira de Auditores Fiscais.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

De acordo com o esboço do anteprojeto apresentado, o cargo de **Agente de Tributos Estaduais** passaria a ter competência para constituição do crédito tributário, **limitada** à fiscalização no trânsito de mercadorias e a fiscalização de estabelecimentos de microempresa e de empresa de pequeno porte, enquanto que o cargo de **Auditor Fiscal** permaneceria com a competência **plena** da função fiscalizadora, tendo competência **privativa** para constituição de crédito tributário na fiscalização de empresas de médio e grande porte.

Note-se, de logo, que não trata a proposta em análise de ascensão funcional, enquadramento, aproveitamento, transformação ou unificação de carreiras, ou qualquer forma correlata de provimento derivado, o que é vedado pela Constituição Federal, por conflitar com a norma do art. 37, inciso II, que estabelece a exigência de concurso para provimento de cargo público.

Sem dúvida, nada obsta que o Estado, no exercício de sua autonomia, crie políticas administrativas que entender conveniente. Assim, agindo segundo o seu poder de auto-regulamentação, tem o Estado total autonomia para alterar sua estrutura administrativa e funcional, bem como o seu quadro de carreira, acrescentando ou retirando atribuições, desde que observados os limites impostos pela Constituição Federal.

O cerne da questão, portanto, que deve ser enfrentada nos presentes autos, não está em discutir se o Estado pode ou não acrescer atribuição a uma determinada carreira. O Estado pode. O problema está na natureza da alteração legislativa que se pretende. Cumpre analisar, assim, se é possível a atribuição da constituição do crédito tributário **restrita** a fiscalização



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

no trânsito de mercadoria e a fiscalização de estabelecimentos de microempresa e de empresa de pequeno porte aos atuais ocupantes do cargo de Agente de Tributos Estaduais, uma vez que, até então, esta era uma competência privativa do cargo de Auditor Fiscal, integrante de carreira distinta, com atribuições e exigência de escolaridade para ingresso diferentes, como adiante restará demonstrado.

• **EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DAS CARREIRAS**

A elucidação da questão apontada passa, necessariamente, pelo exame da legislação que serve de referência à matéria, cumprindo transcrever, para melhor visualização, os dispositivos legais respectivos.

Prescreve o inciso XXII, acrescentado pela Emenda nº 42 ao art. 37, da Constituição Federal que "*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.*"

A norma constitucional aludida teve como intuito conceder às carreiras vinculadas à Administração Tributária o *status* de "*atividades essenciais ao funcionamento do Estado*". Isso significa que o constituinte elevou a Administração Tributária à condição de atividade essencial, determinando, outrossim, o seu exercício por servidores de carreiras específicas, em face do caráter especial das funções de polícia administrativa, desempenhadas pela vinculada e indelegável fiscalização de tributos.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Tais carreiras, como ressaltado anteriormente, exercem atividades essenciais para a Administração Pública Estadual, uma vez que a elas competem a fiscalização e arrecadação de tributos, bem como o gerenciamento das receitas estaduais, no âmbito de suas respectivas competências.

No Estado da Bahia, a matéria encontra disciplina nos seguintes diplomas normativos: Lei nº 2.319, de 04.04.1966; Lei nº 3.640 de 01.01.78; Lei nº 3.956, de 11.12.1981; Lei nº 4.455 de 15.05.85; Lei nº 4.794 de 11.08.88; Lei nº 5.265 de 31.08.89 e Lei nº 8.210 de 22.03.2002; Decreto nº 7.921/2001 e Decreto nº 8.869/2004; Portaria nº 017/2004."

Em linhas gerais, observa-se que a Lei nº 2.319, de 04 de abril de 1966, instituiu as séries de classe de Agente Fiscal e Agente Fiscal Auxiliar (art. 2º), e, criou vinte (20) cargos de classe singular de Auditor Fiscal (art 3º). Os dois primeiros cargos foram providos, respectivamente, pelos então ocupantes dos cargos de Coletor e Escrivão de Coletoria, passando igualmente a titularizá-los os ocupantes dos cargos de Exator de Recebedoria. Já no cargo de Fiscal de Rendas foram aproveitados os titulares dos cargos de Revisor Fiscal, Perito Examinador e Auxiliar de Coletoria.

Já o cargo de Auditor Fiscal, nos termos do parág. único do art. 3º do mencionado diploma legal, fora provido na *proporção de setenta por cento (70%) mediante acesso, por ocupantes de cargo de Fiscal de Rendas ou de Agente Fiscal e os demais por livre escolha do Governador dentre pessoas com tirocínio em serviços fazendários ou assuntos financeiros.*



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Mais adiante, a Lei nº 3.368, de 20 de novembro de 1973, dispôs acerca do **acesso** aos cargos integrantes da estrutura do Grupo Fisco.

A seguir, a Lei nº 3.640 de 01.01.78, estabeleceu:

*Art. 7º - O cargo singular de Auditor Fiscal criado pelo art. 3º, da Lei nº 2.319, de 04 de abril de 1966, será provido mediante concurso público de provas e títulos, exigida a formação de nível superior em **Administração, Ciências Contábeis, Economia ou Direito, preservando-se a situação dos atuais ocupantes e ressaltando-se o direito ao acesso a que se referem as Leis nºs 2.323, de 11 de abril de 1966 e 3.368, de 16 de janeiro de 1975.***

Parágrafo único - Ao Auditor Fiscal competirá o exercício de atividades que envolvam planejamento, inspeção, orientação, controle, coordenação e execução qualificada de trabalhos da Administração Tributária."(grifo nosso)

O mesmo diploma legal instituiu a carreira de Fiscal de Rendas Adjunto, mediante absorção dos servidores comissionados nos cargos de Fiscais de Rendas, com direito de acesso à classe inicial desta última carreira.

A Lei nº 3.807, de 20 de junho de 1980, a seu turno, alterou a denominação do subsistente cargo de Guarda-Fiscal para Auxiliar de Fiscalização.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O Código Tributário Estadual – Lei nº 3.956, de 11 de dezembro de 1981 -, ao tratar da Administração Tributária, disciplinou no capítulo destinado a Arrecadação e Fiscalização, que:

Art. 107 - *Compete à Secretaria da Fazenda a fiscalização e arrecadação dos tributos estaduais.*

§ 1º - *A função fiscalizadora será exercida pelos Auditores Fiscais.*

§ 2º - *A lavratura de autos de infração para exigência de tributos, acréscimos e multas é **privativa** dos Auditores Fiscais.*

§ 3º - *Compete aos Agentes de Tributos Estaduais a execução de tarefas de subsídio à fiscalização.* (grifo nosso)

Mediante a Lei nº 4.455, de 15 de maio de 1985, sofrera o Grupo Ocupacional Fisco profunda reestruturação, passando este a constituir-se das carreiras de Auditor Fiscal e Agente de Tributos Estaduais, processando-se os respectivos enquadramentos na forma disciplinada em seu art. 2º, *verbis*:

Art. 2º - *Os cargos das séries de classes de Auditor Fiscal, Agente de Tributos Estaduais e de Analista Financeiro serão providos, inicialmente, mediante enquadramento direto na forma do disposto no § 1º deste artigo.*

§ 1º - *Far-se-á o enquadramento na forma seguinte:*

I - *na série de classes de Auditor Fiscal:*

a) *na referência I, os atuais titulares dos cargos de Fiscal de Rendas Adjunto referência V;*



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- b) *na referência II, os atuais titulares dos cargos de Fiscal de Rendas Adjunto referência VI;*
- c) *na referência III, os atuais titulares dos cargos de Fiscal de Rendas adjunto referência VII;*
- d) *na referência IV, os atuais titulares dos cargos de Fiscal de Rendas Adjunto referência VIII;*
- e) *na referência V, os atuais titulares dos cargos de Fiscal de Rendas referência VII;*
- f) *na referência VI, os atuais titulares dos cargos de Fiscal de Rendas referência VIII;*
- g) *na referência VII, os atuais titulares dos cargos de Fiscal de Rendas referência IX;*
- h) *na referência VIII, os atuais titulares dos cargos de Fiscal de Rendas referência X;*
- g) *na referência IX, os atuais titulares dos cargos de Auditor Fiscal referência XI;*
- h) *na referência X, os atuais titulares dos cargos de Auditor Fiscal referência XII;*
- l) *na referência XI, os atuais titulares dos cargos de Auditor Fiscal referência XIII;*

II - na série de classes de Agente de Tributos Estaduais:

- a) *na referência I, os atuais titulares dos cargos de Agente Administrativos referência I, criados pela Lei nº 3.640, de 5 de janeiro de 1978, e de Auxiliar de Fiscalização referência II;*
- b) *na referência II, os atuais titulares dos cargos de Agente Administrativo referência II, de Analista Contábil Auxiliar referência I, criados pela Lei nº 3.640, de 5 de janeiro de 1978, e de Auxiliar de Fiscalização referência I;*
- c) *na referência III, os atuais titulares dos cargos de Agente Administrativo referência III, de Analista*



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Contábil Auxiliar Referência II, criados pela Lei nº 3.640, de 5 de janeiro de 1978, e de Agente de Fiscal Auxiliar referência II;

- d) *na referência IV, os atuais titulares dos cargos de Analista Contábil Auxiliar referência III, criados pela Lei nº 3.640, de 5 de janeiro de 1978, e de Agente Fiscal Auxiliar referência III;*
- e) *na referência V, os atuais titulares dos cargos de Agente Fiscal Auxiliar referência IV;*
- f) *na referência VI, os atuais titulares dos cargos de Agente Fiscal Auxiliar referência V;*
- g) *na referência VII, os atuais titulares dos cargos de Agente Fiscal referência V;*
- h) *na referência VIII, os atuais titulares dos cargos de Agente Fiscal referência VI;*
- i) *na referência IX, os atuais titulares dos cargos de Agente Fiscal referência VII;*
- j) *na referência X, os atuais titulares dos cargos de Agente Fiscal referência VIII;*

O art. 3º, § 2º, da citada Lei 4.455/85, continuou a **assegurar o acesso dos ocupantes das classes finais do cargo de Agente de Tributos Estaduais às classes iniciais da carreira de Auditor Fiscal**, mediante o preenchimento dos requisitos nele previstos.

A Lei Estadual nº 4.794, de 11 de agosto de 1988, viria a promover nova reestruturação do Grupo Ocupacional Fisco, assim dispondo:

"Art. 30. O Grupo Ocupacional Fisco é constituído dos seguintes cargos:



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

19

a) *AUDITOR FISCAL, de nível superior, de acordo com a classificação e as atribuições específicas, previstas respectivamente nos Anexos XXI e XXIII desta Lei, a ser provido inicialmente, pelos atuais componentes dos cargos de Auditor Fiscal, mediante enquadramento direto, (VETADO)*

2

b) *ANALISTA FINANCEIRO, de nível superior, de acordo com a classificação e as atribuições específicas previstas respectivamente nos Anexos XXI e XXIII desta Lei, a ser provido, inicialmente, pelos atuais ocupantes dos cargos de Analista Administrativo e Analista Financeiro, mediante enquadramento direto, (VETADO)*

c) *AGENTE DE TRIBUTOS ESTADUAIS, de nível médio, de acordo com a classificação e as atribuições específicas previstas respectivamente, nos Anexos XXII e XXIII desta Lei, a ser provido, inicialmente, pelos atuais ocupantes dos cargos de Agente de Tributos Estaduais, mediante enquadramento direto"*

3

Adveio, em 31 de agosto de 1989, portanto já na vigência da Constituição Federal de 1988, a Lei Estadual nº 5.265, que extinguiu o cargo de Analista Financeiro, estruturando o Grupo Ocupacional Fisco em apenas dois cargos, como se observa da transcrição abaixo:

"Art. 3º. Os Artigos 30 e 31 e os anexos XXI e XXIII da Lei 4.794, de 11 de agosto de 1988, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art.30.-O Grupo Ocupacional Fisco é constituído dos seguintes cargos:

a) *Auditor Fiscal, de nível superior, de acordo com a classificação e as atribuições específicas*

4



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

previstas nos anexos XXI e XXIII desta Lei, a ser provido mediante enquadramento direto dos atuais ocupantes dos cargos de Auditor Fiscal e por transposição dos atuais cargos de Analista Financeiro;

b)Agentes de Tributos Estaduais, de nível médio de acordo com a classificação e atribuições específicas previstas nos anexos XXI e XXIII desta Lei, a ser provido, inicialmente, pelos atuais ocupantes do cargo de Agentes de Tributos Estaduais mediante enquadramento direto”

Como se extrai do Anexo XXIII, da Lei nº 4.794/88, com a redação dada pela Lei nº 5.265/89, o cargo de Auditor Fiscal sofrera substancial modificação em suas atribuições, ao incorporar aquelas antes afetadas à carreira de Analista Financeiro, à vista da “transposição” dos cargos integrantes desta última carreira. As atividades acrescidas guardavam, aliás, **evidente dessemelhança** com aquelas antes conferidas ao cargo de Auditor Fiscal, vislumbrando-se ponto de contato tão somente na comum exigência de formação superior para o provimento do cargo.

Sucedo que, posteriormente, através a Lei nº 8.210, de 22 de março de 2002, o Grupo Ocupacional Fisco fora novamente reestruturado, nos termos a seguir:

“Art. 1º - Fica reestruturado o Grupo Ocupacional Fisco, integrante do quadro de pessoal da Secretaria da Fazenda, que passa a ter composição, atribuições, condições de ingresso, desenvolvimento nas carreiras e vencimentos nos termos desta Lei.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Art. 2º - O Grupo Ocupacional Fisco abrange as carreiras de Auditor Fiscal e de Agente de Tributos Estaduais.

.....
Art. 6º - São atribuições dos titulares dos cargos de Auditor Fiscal:

I - constituir, privativamente, créditos tributários e os relativos a compensações e participações financeiras decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural, por meio de lançamentos de ofício;

II - planejar, coordenar e executar atividades de fiscalização de receitas estaduais em estabelecimentos e no trânsito de mercadorias;

III - efetuar revisões fiscais e contábeis;

IV - julgar, no âmbito administrativo, processos de impugnação da exigência dos créditos definidos no inciso I deste artigo;

V - planejar, coordenar e executar atividades de elaboração e divulgação de atos normativos, de elaboração de pareceres sobre a interpretação e a aplicação da legislação tributária e de orientação aos contribuintes e aos servidores do Grupo Ocupacional Fisco;

VI - formular estudos econômicos e políticas de administração tributária, financeira, contábil e previdenciária em âmbito estadual;

VII - planejar, coordenar e executar as atividades de controle interno no âmbito do Poder Executivo Estadual;

VIII - planejar, coordenar e executar atividades de orientação aos demais órgãos e entidades do Estado no tocante à legislação tributária, financeira, contábil e previdenciária;

IX - participar da elaboração das propostas do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais;



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

X - elaborar a programação financeira do Estado;

XI - planejar, coordenar e executar as atividades de captação, guarda e distribuição dos recursos públicos estaduais;

XII - efetuar, privativamente, aplicações no mercado financeiro dos recursos disponíveis na Conta Única do Tesouro do Estado;

XIII - planejar, coordenar e executar as atividades relativas à administração da dívida pública estadual;

XIV - gerir o patrimônio de títulos mobiliários do Estado;

XV - gerir a contabilidade geral do Estado;

XVI - planejar, coordenar e executar as atividades relativas ao sistema financeiro e de contabilidade;

XVII - planejar, normatizar, orientar e controlar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Estado;

XVIII - elaborar, analisar e assinar Demonstrativos Contábeis do Balanço Geral do Estado, bem como os exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

XIX - planejar, coordenar e executar as atividades relativas à administração do Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia;

XX - planejar, coordenar e executar as demais atividades de alta complexidade inerentes ao funcionamento da Secretaria da Fazenda nas áreas tributária, financeira, contábil, orçamentária, patrimonial, previdenciária, tecnológica, de recursos humanos e de administração geral.

Art. 7º - São atribuições dos titulares dos cargos de Agente de Tributos Estaduais:



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- I - arrecadar receitas estaduais;*
- II - executar procedimentos de fiscalização de receitas estaduais no trânsito de mercadorias, sob coordenação do Auditor Fiscal;*
- III - executar atividades de monitoramento de contribuintes de baixa capacidade contributiva;*
- IV - efetuar vistorias e diligências para coleta de informações e documentos;*
- V - realizar contagem física de estoques e examinar a respectiva documentação fiscal;*
- VI - coordenar e executar atividades de apoio técnico especializado na área tributária;*
- VII - executar atividades de captação, guarda e distribuição dos recursos públicos estaduais;*
- VIII - executar atividades de administração das aplicações no mercado financeiro dos recursos públicos estaduais, da dívida pública estadual e do patrimônio de títulos mobiliários do Estado;*
- IX - executar atividades relativas à operacionalização do sistema financeiro e de contabilidade;*
- X - efetuar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Estado;*
- XI - subsidiar a elaboração da programação financeira do Estado;*
- XII - subsidiar a elaboração dos Demonstrativos Contábeis do Balanço Geral do Estado, bem como os exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- XIII - planejar, coordenar e executar as demais atividades de apoio técnico especializado inerentes ao funcionamento da Secretaria da Fazenda nas áreas financeira, contábil, orçamentária, patrimonial, previdenciária, tecnológica, de recursos humanos e de administração geral;*
- XIV - executar atividades que auxiliem o Auditor Fiscal no exercício de suas atribuições.*



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Art. 8º - O ingresso nos cargos de que trata esta Lei far-se-á sempre na respectiva classe inicial, mediante concurso público de provas para o cargo de Agente de Tributos Estaduais e de provas e títulos para o cargo de Auditor Fiscal, exigindo-se, além dos demais requisitos estabelecidos em edital:

I - para o cargo de Agente de Tributos Estaduais, formação de nível superior em qualquer área de conhecimento;

II - para o cargo de Auditor Fiscal, formação de nível superior em Administração, Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Direito, Engenharia, Informática, Sistemas de Informação, Ciência da Computação ou Processamento de Dados."

O diploma legal aludido, portanto, veio a inovar as disposições originárias acerca do requisito legal de escolaridade exigido para ingresso nas respectivas carreiras. No particular, o nível de escolaridade exigido para o ingresso no cargo de Agente de Tributos Estaduais passou a ser formação superior em qualquer área de conhecimento, ficando mantido, porém, para o ingresso na carreira de Auditor Fiscal a formação de nível superior em determinadas áreas de conhecimento.

Também importa observar, mais uma vez, clara inovação quanto às atribuições dos cargos integrantes do Grupo Ocupacional Fisco, inobstante sempre voltadas para a consecução da atividade da administração tributária e financeira do Estado, especificadas e particularizadas no rol descritivo constante do dispositivo que vem de ser transcrito.

Do elenco de atribuições mencionados, pode-se constatar que o grau de complexidade das atribuições conferidas ao Auditor Fiscal é



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

comparativamente maior, englobando competências decisórias e de controle sobre o serviço de fiscalização e arrecadação.

• DA JURIDICIDADE DA PROPOSIÇÃO

Estabelecido o contexto da questão sob análise, uma primeira questão se impõe no enfrentamento da matéria posta à apreciação: pode a Administração Pública variar o conteúdo ocupacional dos cargos e funções previstos em seu quadro, sem infringência aos princípios e normas constitucionais que disciplinam a acessibilidade aos cargos públicos? A resposta é, em princípio, indubitavelmente positiva, como já anteriormente salientado, tanto que sedimentada jurisprudência emanada da Corte Suprema afirma a inexistência de direito adquirido do servidor a regime jurídico.

Registre-se que a dinâmica do serviço público impõe constante adaptação e ajustamento dos mecanismos disponibilizados para o seu atendimento, aí inclusas a estrutura e organização das carreiras, em atenção mesmo ao princípio constitucional da eficiência, razão porque não se pode negar à Administração Pública, nessa matéria, a margem de discricionariedade necessária à sua atuação. Sem isso, estaria impossibilitada a reestruturação de carreiras ou reclassificação de cargos, de ocorrência comum no exercício estatal da função administrativa, quando entendida indispensável à satisfação do interesse público.

Aliás, o histórico normativo antes esboçado, não deixa margem a dúvida quanto ao cabimento da assertiva, tendo em vista a **persistente alteração no plexo de atribuições das diversas carreiras e**



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

26

cargos isolados que compuseram, ao longo do tempo, o Grupo Fisco, e suas sucessivas reestruturações. Naturalmente, a lei não pode estar infensa à dinâmica da realidade, notadamente na estratégica área da administração tributária, que deve acompanhar a evolução dos fatos econômicos, de modo a preservar a capacidade de arrecadação do ente estatal, imprescindível à execução das políticas públicas, visando atender às crescentes demandas sociais.

A conformação das carreiras é, pois, sempre contingente, vez que mutante é a realidade abarcada pela atuação estatal.

Na espécie, como já antevisto, pretende-se ampliar a função fiscalizadora já atribuída ao cargo de Agente de Tributos Estaduais no trânsito de mercadorias para alcançar a própria constituição do crédito tributário, competência essa que passaria a abranger também a fiscalização de estabelecimentos de microempresas e de empresas de pequeno porte, ora privativas do cargo de Auditor Fiscal. A propósito, remarque-se, por evidente, que o **caráter privativo do exercício de determinada atribuição é conferido pela lei**, que pode, igualmente, suprimi-lo.

É bem de ver que, inobstante a sempre alegada essencialidade da constituição do crédito tributário na conformação da carreira de Auditor Fiscal, extrai-se do rol de atribuições contida no art. 6º, da Lei nº 8.210/02, amplitude que não se coaduna com a ótica limitativa extraída da tese apontada.

De outro bordo, não é demais salientar que o cargo de

4



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Auditor Fiscal, em sua formatação originária (Lei nº 2.319/66), não contemplava a atividade de constituição do crédito como atribuição privativa, situação mantida pela Lei nº 3.640/78, ao prescrever, para o cargo, o *exercício de atividades que envolvam planejamento, inspeção, orientação, controle, coordenação e execução qualificada de trabalhos da Administração Tributária*. A evolução legislativa ulterior, sim, culminara com a fixação da competência fiscalizatória plena na carreira de Auditor Fiscal, **cuja manutenção perpassa, obviamente, opção legislativa nesse sentido.**

Diga-se, ademais, que, na vigência da Constituição Federal de 1988, houvera absorção de carreira - a de Analista Financeiro -, que não detinha, originariamente, atribuição para constituir o crédito tributário, deitando por terra a tese que toma por elemento conceitual do cargo de Auditor Fiscal o exercício da atividade citada. Ora, inobstante a similaridade na exigência de habilitação superior, à época, para o ingresso em ambas as carreiras, no limite, a adoção da tese conduziria à conclusão pela inconstitucionalidade da "transposição" prevista na Lei nº 5.265/89, vez que não habilitados os servidores ocupantes do cargo "transposto" em concurso público cujas exigências seriam inerentes às atribuições do cargo respectivo.

Poder-se-ia dizer, inclusive, que, em verdade, absorvera o cargo de Auditor Fiscal, naquela oportunidade, atribuições próprias do cargo de Analista Financeiro, não obstante continuasse este a existir, embora vocacionado à extinção, a teor do que dispusera o art. 4º da mencionada Lei nº 5.265/89. É, sobejamente, mais do que propugna a proposição legislativa sob exame.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Nesse passo, cabe afirmar, com plena razoabilidade, que a alteração no plexo de atribuições de determinado cargo não poderá resultar na completa desfiguração de cargo outro existente, tampouco importar subtração de suas características essenciais, o que poderia configurar burla à exigência constitucional do concurso público.

Não é o que se vislumbra, todavia, na hipótese sob exame.

Em verdade, pretende-se destacar, parcialmente, atribuição conferida ao cargo de Auditor Fiscal, cometendo-o ao de Agente de Tributos Estaduais, fincado em juízo discricionário da Administração, que aponta para *uma melhoria na eficiência dos processos de fiscalização tributária e um melhor aproveitamento para todos os segmentos de servidores fiscais do Estado, além de racionalizar atividades e possibilitar incremento no universo de estabelecimentos fiscalizados*, cf. ofício de encaminhamento do i. Titular da Pasta da Fazenda.

Extrai-se, ademais, do Relatório Técnico que instrui o vol. 1 dos Anexos, a necessidade de adequação legislativa, tendo em vista práticas consolidadas na fiscalização do trânsito de mercadorias e na fiscalização de estabelecimentos de microempresa e empresa de pequeno porte, decorrentes de normas internas do Fisco estadual, que levam a uma indiferenciação no exercício das atividades de ambas as carreiras.

A atividade destacada está longe de constituir atividade relevante no rol daquelas cometidas ao Auditor Fiscal, vez que a **atividade econômica objeto da fiscalização corresponderia a percentual mínimo**



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

28 /

da arrecadação estadual, preservando a carreira suas principais atribuições e características essenciais. Manifesta, no particular, a dessemelhança na tarefa de fiscalização nas hipóteses aventadas, muito menos complexas, e aquela realizada nos estabelecimentos nas empresas de médio e grande porte, ou, ainda, aquela relativa a compensações e participações financeiras decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural, que persistiriam atribuídas ao cargo de Auditor Fiscal.

Pode-se indagar, ainda, se importaria ofensa aos princípios e normas inscritos no art. 37, da CF, o fato de acrescer-se às atribuições do Agente de Tributos competência até então privativa da carreira de Auditor Fiscal, cujo provimento exigia escolaridade de nível superior? Seria essa alteração compatível com o nível de escolaridade exigido para os atuais titulares dos cargos de Agente de Tributos para cujo ingresso se exigiu apenas nível médio? Estariam eles habilitados a exercer esta atribuição?

É certo que a Administração não pode investir qualquer pessoa na condição de agente público, mas apenas quem se revela dotado de condições de habilitação para o exercício das funções inerentes ao cargo. Por isso, o sistema jurídico brasileiro adota o concurso público como critério a ser atendido por quem pretende se investir em cargo público.

Segundo Carmen Lúcia Antunes da Rocha¹, "*Concurso Público é o processo administrativo pelo qual se avalia o merecimento de candidatos à investidura em cargo ou emprego público, considerando-se as*

¹ Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos – São Paulo: Saraiva, 1999, pg. 201.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

suas características e a qualidade das funções que lhes são inerentes. É pelo concurso público que se concretiza a igualdade de oportunidades administrativas e a impessoalidade na seleção do servidor, impedindo-se tanto a pessoalidade quanto a imoralidade administrativa."

Ao estipular requisitos, a exemplo do nível de escolaridade necessário ao desempenho do cargo a ser provido, a lei está estabelecendo uma exigência que julga ser essencial para o exercício da função correspondente ao cargo que se disputa.

No caso concreto, vê-se que fora atribuído ao cargo de Agente de Tributos Estaduais, a partir da vigência da Lei nº 8.210/02, exigência de escolaridade de nível superior para o seu provimento e é o que basta ao deslinde da questão. Evidente que a lei – vigente e eficaz - ao estipular essa exigência, plenamente legítima, vez que pode ela, indubitavelmente, variar os requisitos de ingresso em cargo público, e ao promover o enquadramento dos seus antigos ocupantes, estabeleceu como premissa a plena capacidade para o desempenho das atribuições já agora qualificadas pelas novas exigências de provimento.

Aliás, a extensão da exigência de escolaridade superior para o provimento de cargos vem constituindo tendência visível no âmbito da Administração Pública, em função mesmo da dinâmica social, a partir do acentuado incremento no acesso à educação pública superior.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

21,

Tome-se como exemplo, no particular, a própria carreira de Auditor Fiscal, que, originariamente, inexigia escolaridade de nível superior para o seu provimento, só advinda com a Lei nº 3.640/78.

De todo modo, do Relatório Técnico e demais documentos que instruem os autos não se infere das atividades que se pretende cometer ao cargo de Agentes de Tributos Estaduais grau de complexidade que exceda a capacitação dos seus ocupantes, em vista mesmo da apontada indistinção em sua execução no âmbito do trânsito de mercadorias e da fiscalização em micro e pequenas empresas, cuja tributação, aliás, se alterara substancialmente, por força dos decorrentes do advento do SIMPLES NACIONAL.

Nesse diapasão, há que se dizer também uma palavra acerca do **princípio da eficiência**, inserido pela Emenda Constitucional nº 19/98 entre os princípios constitucionais de Administração Pública, previstos no caput do art. 37. Correspondendo este princípio ao dever da "*boa administração*", mostra-se questionável o quão eficiente seria para o Estado ter dentro dos seus quadros dois cargos exercendo a mesma atividade, já que permaneceria no rol de atribuições do Auditor Fiscal a competência para a constituição de créditos tributários na fiscalização de estabelecimentos de qualquer porte e na fiscalização no trânsito de mercadorias. Ora, se o princípio da eficiência impõe à Administração Pública a melhor realização possível de uma atividade que lhe é cometida por lei, a proposta legislativa, da maneira em que formulada não estaria, ao revés, comprometendo a própria eficiência do serviço público?

Daí decorre a pertinência de sugerir-se a fixação da competência em destaque no cargo de Agente de Tributos Estaduais, até mesmo em função da necessidade de perfeita delimitação em relação às

26

2



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

32 /

atribuições cometidas ao cargo de Auditor Fiscal, obviando-se descabidas pretensões de enquadramento, sendo certo que encontrariam irremovível óbice constitucional.

É mister remarcar, mais uma vez, a diferença entre as atividades exercidas pelos Agentes e Auditores, ainda que autorizada àqueles a ação fiscal plena em relação ao trânsito de mercadorias e aos estabelecimentos da micro e pequena empresa, ante a diversidade substancial em relação àquelas atribuições previstas para o cargo de Auditor Fiscal, que persistiriam mais complexas e abrangentes, desautorizando quaisquer pleitos de tratamento isonômico.

• DA MINUTA PROPOSTA

Cabe, por conseguinte, sugestão no sentido da alteração da minuta proposta, no seu art. 1º, §§ 1º e 2º, nos termos a seguir:

§ 1º - A função fiscalizadora será exercida pelos Auditores Fiscais, salvo quanto àquela relativa ao trânsito de mercadorias e aos estabelecimentos de microempresa e empresa de pequeno porte, que caberá aos Agentes de Tributos Estaduais.

§ 2º - Compete aos Auditores Fiscais a constituição de créditos tributários na fiscalização de estabelecimentos de empresas de médio e grande

Y



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

33 /

porte, e dos relativos a compensações e participações financeiras decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, por meio da lavratura de autos de infração.

.....”

Por igual, comportaria alteração o art. 3º da minuta proposta, nos seguintes termos:

I – os incisos I, II, III e IV do art. 6º:

I - constituir, privativamente, créditos tributários relativos a compensações e participações financeiras decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural, por meio de lançamentos de ofício;

II - planejar, coordenar e executar atividades de fiscalização de receitas estaduais nos estabelecimentos de empresas de médio e grande porte;

III – efetuar, privativamente, revisões fiscais e contábeis;

IV - julgar, privativamente, no âmbito administrativo, processos de impugnação de lançamentos de créditos tributários;

O art. 4º da minuta proposta se mostra desnecessário, vez que introduz norma já contemplada no § 3º do art. 107, da L. 3.956/81, com a redação dada pela mesma minuta.

4

