



## Governo atropela Congresso e cria bônus para auditor multar mais

O governo federal decidiu não esperar a discussão legislativa sobre um projeto que atende a demandas de sindicatos de auditores fiscais. Por meio de [Medida Provisória](#), instituiu um “bônus de gratificação” por produtividade dos auditores, vinculado às multas que eles aplicarem a contribuintes em autuações fiscais.

A medida, que já conta com precedentes a favor de sua inconstitucionalidade e foi mal recebida pela comunidade jurídica, está em discussão na Câmara em outro [projeto de lei](#). Com a MP, o governo decidiu adiantar o pagamento do bônus aos auditores fiscais em vez de conceder-lhes aumento salarial, como era pedido dos sindicatos.

O texto do projeto em trâmite no Congresso resultou de discussão da Mesa de Negociações Permanentes do governo com entidades sindicais do funcionalismo público. Além de reajuste salarial, o projeto também cria o tal bônus por produtividade, uma demanda antiga da categoria dos auditores fiscais. Na Câmara, o texto já recebeu parecer favorável do relator na comissão especial criada para analisá-lo, o deputado Wellington Roberto (PR-PB).

A MP manteve o bônus da forma que estava na redação original do projeto, de autoria do governo Dilma Rousseff, deposta em agosto do ano passado. O bônus será alimentado pelas multas tributárias e aduaneiras incidentes sobre impostos e por valores oriundos de bens confiscados pela Receita Federal.

Pelo texto da MP, todos os auditores fiscais têm direito à verba extra, que será paga no máximo quatro vezes por ano (a comissão especial Câmara dos Deputados ampliou esse direito a outras carreiras). A fração de cada um será calculada de acordo com o tempo de carreira, limitada ao teto de R\$ 7,5 mil por pagamento.

A forma de gestão do fundo para onde irá o dinheiro das multas e as “metas institucionais” serão definidas por um ato que deve ser editado até o dia 1º de março deste ano. Enquanto isso, os auditores já devem receber 100% do que têm direito, conforme o tempo de carreira, independentemente da “produtividade”.

Segundo os cálculos do Ministério do Planejamento, o bônus custará aos cofres da União R\$ 1,5 bilhão até 2019. Para este ano, o gasto previsto é de R\$ 490 milhões.

### Juízes com incentivo

Na [exposição de motivos da MP](#), o governo diz que o fim do bônus de desempenho é aperfeiçoar as atividades fiscais da Fazenda. Especialmente as de arrecadação, fiscalização, controle aduaneiro e, o que tem preocupado tributaristas, “julgamento de processos administrativos de natureza tributária e aduaneira”.

Isso porque os membros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (Carf) que forem auditores fiscais também receberão o bônus, e também terão suas partes calculadas pelo tempo de serviço. O Carf é um órgão paritário, composto por membros indicados pela Fazenda



Nacional e pela sociedade civil. Dos representantes do Fisco, a maioria é de auditores da Receita.

A inclusão dos conselheiros auditores no bônus é uma exceção à exceção criada pela MP. No artigo 11, a medida afirma que auditores cedidos a outros órgãos não terão direito à verba. Mas o parágrafo único diz que a exclusão não se aplica aos ocupantes dos cargos descritos nas alíneas do inciso V do artigo 4º da Lei 11.890/2008. Entre as exceções, os ocupantes de cadeiras no Conselho de Contribuintes – órgão que foi transformado no Carf em 2009.

Portanto, parte dos responsáveis por julgar a legalidade das autuações fiscais e das multas aplicadas a contribuintes terão um incentivo econômico para concordar com a Receita Federal.

A nova configuração preocupa especialmente porque, por regra do Regimento Interno do Carf, as câmaras de julgamento só podem ser presididas por conselheiros auditores. E os presidentes das câmaras, também por regra regimental, são quem dão os votos de qualidade nos casos de empate.

O próprio órgão é presidido por auditores fiscais. E em tempos recentes, tem sido presidido por ex-secretários da Receita. O atual presidente, Carlos Barreto, foi secretário-adjunto da Receita entre 2002 e 2009, quando saiu para presidir o Carf. Em 2011, saiu do Carf para chefiar a Receita, substituindo Otacílio Cartaxo, que foi nomeado presidente do Carf. Em 2015, Cartaxo deixou o órgão julgador e quem assumiu seu lugar foi Barreto.

### **Sem efeito**

No caso do Carf, talvez o incentivo sequer seja necessário. De acordo com o [Plano Anual de Fiscalização 2016 da Receita](#), o “grau de aderência das autuações fiscais” foi de 99,6% em 2015. O grau de aderência é a manutenção das autuações pela Fiscalização, seja por meio de julgamentos do Carf, seja por meio do não questionamento da autuação.

Em relação à Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF), órgão máximo do Carf, o bônus não deve ter maiores consequências. É que todos os casos decididos por voto de qualidade pela CSRF foram favoráveis à Fazenda, conforme mostrou [estudo](#) do Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas (NEF/FGV), que analisou todos os acórdãos da CSRF publicados até 30 de junho de 2016. Sim, a cifra foi de 100%.

A preocupação de tributaristas, no entanto, é com a mudança de jurisprudência. “O Carf tem muitas teses sobre afastamento da qualificadora da multa ou do agravamento, por exemplo, e temo que tudo isso seja deixado para trás ao longo dos anos por causa desse incentivo dado aos conselheiros”, comenta o tributarista **Igor Mauler Santiago**.

### **Imoralidade**

Na opinião do tributarista **Breno Vasconcelos**, membro do NEF/FGV e ex-conselheiro do Carf, o bônus é inconstitucional. Para ele, “ao vincular o bônus dos auditores ao produto final da arrecadação, a MP criou um conflito de interesse evidente para os auditores”. No entendimento dele, a MP viola o princípio da moralidade administrativa, descrito no artigo 37 da Constituição Federal.

Vasconcelos explica que a legislação tributária brasileira permite três tipos de multas tributárias: a multa



de ofício, de 75% do valor devido; a multa qualificada, de 150% do valor do tributo, que deve ser aplicada em casos dolosos; e a multa agravada, que incrementa em 50% a multa qualificada caso o fisco entenda que o contribuinte não está colaborando com a fiscalização.

“Tudo isso é muito subjetivo e depende da postura do auditor. Com a criação de um incentivo econômico, o fiscal pode se sentir pressionado a pesar a caneta. Isso que o governo criou não é um bônus de eficiência, é um bônus de arrecadação”, resume.

### **Motivações extrafiscais**

Igor Santiago acredita que a MP criou um conflito de interesse que não existia na área. Segundo ele, por mais que se considere que o auditor é isento e age conforme a própria consciência, haverá sempre a desconfiança de que ele autou pensando no próprio bolso.

“Quanto maior a multa aplicada, maior o bolo que será dividido entre os auditores depois e, portanto, melhor para o aplicador da multa”, argumenta o advogado. “Só o fato de haver essa tentação já desperta a desconfiança sobre a real motivação dos auditores fiscais. Se ele age por interesse próprio ou da corporação, não está agindo em nome do interesse público, e isso não é republicano.”

A advogada **Cristiane Romano** tem opinião parecida. Segundo ela, um bônus de produtividade não pode estar ligado ao produto final da arrecadação, que deve ser exercida com imparcialidade. “Eficiência no trabalho e na administração pública não são a mesma coisa de maior arrecadação”, afirma. “Nesse caso, a eficiência está ligada a uma atuação imparcial e diligente do agente público.”

### **Entre constituições**

O debate constitucional sobre esse tema ainda não aconteceu de forma ampla. Em junho de 1977, o Supremo Tribunal Federal concluiu um julgamento em que declarou inconstitucional um bônus de produtividade criado pelo governo de São Paulo (*clique [aqui](#) para ler o acórdão*).

Naquela ocasião, saiu vencedor o ministro Cordeiro Guerra, para quem a lei estadual violava o artigo 196 da Emenda Constitucional 1/1969, por meio da qual a ditadura militar reformou a Constituição de 1967. O dispositivo dizia: “É vedada a participação de servidores públicos no produto da arrecadação de tributos e multas, inclusive da dívida ativa”.

Mas nas argumentações dos ministros é possível ver que eles seguiram o parecer do então procurador-geral da República, Henrique Fonseca de Araújo. Pelas regras da época, o PGR era o chefe da representação jurídica do governo e o único titular da representação por inconstitucionalidade. Era ele quem deveria ajuizar a representação e depois dar um parecer com sua opinião jurídica.

Em seu voto, Cordeiro Guerra se limitou a acompanhar, em parte, o parecer do PGR. Foi o ministro Rodrigues Alckmin quem disse expressamente que a finalidade da norma constitucional foi “impedir que o servidor agisse não só pelo cumprimento do dever, mas pelo interesse de associar-se ao rendimento de sua atividade funcional e de participar do produto da arrecadação”.

No parecer, o procurador-geral, Fonseca de Araújo, escreveu que a Emenda 1/69 não tinha o objetivo de “impedir estímulos à operosidade dos agentes fiscais”. A ideia era impedir que o auditor fiscais “se



transforme em caçador de multa e sócio da arrecadação tributária”.

Araújo ainda explicou que o artigo 196 da constituição da ditadura se inspirou na *Anti-Moiety Act*, lei de 1867 dos Estados Unidos que proibiu a participação de servidores no produto da arrecadação. Entre as razões, arrolou o PGR, porque a vinculação “é um instrumento de corrupção política”, “é um meio de incitamento e estímulo à cobiça dos funcionários públicos”, “é um sistema contraproducente de promover a arrecadação tributária” e “é um processo de terrorismo fiscal contra cidadãos honestos e bem intencionados”.

### Precedente avançado

O tributarista **Marcelo Knopfmacher** concorda com os colegas quanto à inconstitucionalidade do bônus de eficiência por violação ao princípio da moralidade. E, segundo ele, o acórdão de 1977 do STF mostra que o tribunal, mesmo antes da positivação do princípio, que só foi acontecer com a Constituição de 1988, já considerava esse tipo de política imoral.

“Por mais que hoje tenhamos outra Constituição, o precedente mostra a preocupação do Supremo com a moralidade na administração”, comenta. “A decisão deixa claro que o auditor atua por dever de ofício, e não por incentivo.” De acordo com o advogado, “não é razoável que a mesma autoridade investida na função de fiscalizar e arrecadar receba adicionais em razão do montante arrecadado”.

### Repercussão geral

Hoje, tramita no Supremo um recurso extraordinário contra decisão do Tribunal de Justiça de Rondônia que declarou constitucional um bônus de eficiência criado pelo governo do estado. O caso ainda não começou a ser julgado, mas já tem [parecer favorável ao recurso](#) – e à inconstitucionalidade do bônus – da Procuradoria-Geral da República.

A ação de inconstitucionalidade ajuizada no TJ-RO é de autoria do Ministério Público de Rondônia, para quem o bônus viola o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal. O dispositivo proíbe a vinculação da receita de impostos “a órgão, função ou fundos”.

Mas venceu o voto do desembargador Odivanil de Marins, para quem não se pode confundir multa com “receita de impostos”. A receita, disse, tem a finalidade de arrecadar, e a multa, de punir. “Não é a finalidade da multa ser fonte de arrecadação e sim ser aplicada para garantir a arrecadação, não podendo, portanto, ser equiparada à vedação constitucional estabelecida aos impostos”, escreveu.

Em Brasília, o subprocurador-geral da República Odim Guimarães concordou com os colegas rondonienses. Segundo ele, a lei estadual viola o artigo 167, inciso IV, da Constituição porque “vincula-se receita de imposto a determinada despesa, em contrariedade à sua natureza jurídica, que rejeita predefinições normativas, por se tratar de obrigação pecuniária vinculada à tributação estadual, de caráter não vinculado”.

Guimarães também escreveu em seu [parecer](#) que o bônus estadual viola o artigo 37 da Constituição “por dar relevância ao interesse pessoal do componente da fiscalização tributária, animando-o a exercer o poder de império estatal com inspirações distintas do interesse público”. “Põe-se sob suspeição todo ato de execução de lei, com ingerência estatal sobre patrimônio jurídico do contribuinte, que se motive em



---

algo além do que o estrito cumprimento dessa.”

O recurso está sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandowski. Mas, quando chegou ao STF, foi distribuído à ministra Cármen Lúcia, hoje presidente do tribunal. Em despacho de outubro de 2014, Cármen escreveu que a decisão do TJ-RO está de acordo com a jurisprudência do Supremo segundo a qual não se pode ampliar as vedações à receita de impostos a outras verbas.

Mas, por causa da complexidade do caso, pediu que a PGR se manifestasse. O recurso ainda não foi levado ao Plenário Virtual, onde os ministros discutem a existência de repercussão geral nos processos.

**Date Created**

11/01/2017