

13/04/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.214 TOCANTINS

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO TOCANTINS - SINDIFISCAL**
ADV.(A/S) : **RAFAEL BARROSO FONTELLES E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS - FEBRAFITE**
ADV.(A/S) : **JUAREZ FREITAS**
AM. CURIAE. : **SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **PEDRO LENZA E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA**
ADV.(A/S) : **ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL-FENAFISCO**
ADV.(A/S) : **RODRIGO COELHO E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINFFAZ - SINDICATO DOS TÉCNICOS EM TRIBUTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
ADV.(A/S) : **ANTÔNIO ADALBERTO DE ALMEIDA E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG**
ADV.(A/S) : **HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO E OUTRO(A/S)**

ADI 4214 / TO

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Expressão “Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA” contida no art. 37, *caput*, da Lei nº 1.609 do Estado do Tocantins, de 23 de setembro de 2005, bem como no art. 38, inciso I, e no art. 3º, inciso I e parágrafo único, do referido diploma legal. Unificação e extinção de cargos. Criação de cargo único e nova carreira. Reestruturação administrativa. Enquadramento de servidores dos cargos extintos no único cargo da carreira recém-criada. Preenchimento dos requisitos estabelecidos pela jurisprudência da Corte. Ofensa ao postulado do concurso público. Não verificada. Improcedência do pedido.

1. No caso em apreço, está-se diante de hipótese de unificação e extinção de cargos que compunham uma mesma carreira e concomitante criação de uma nova, com o reposicionamento de todos os servidores então integrantes dos cargos extintos, incluindo os “Agentes de Fiscalização e Arrecadação - AFA”.

2. O Supremo Tribunal Federal Tribunal tem reconhecido a constitucionalidade da norma legal que, no contexto de reestruturação administrativa, promove o enquadramento de servidores ocupantes de cargos extintos em carreiras distintas quando há (i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aqueles nos quais serão os servidores enquadrados; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso no cargo público; e (iii) identidade remuneratória entre os cargos criados e aqueles extintos (v.g., ADI nº 5.406, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/20).

3. **In casu**, a comparação das atribuições dos cargos extintos com as do que foi criado pela norma impugnada não evidencia significativas disparidades a ponto de inviabilizar o enquadramento dos antigos servidores, inclusive dos agentes de fiscalização e arrecadação - AFA, na nova carreira. Isso porque os agentes de fiscalização e arrecadação e os auditores de renda sempre integraram a mesma carreira, tendo ambos os cargos atribuições correlatas e interdependentes, que sempre guardaram

ADI 4214 / TO

entre si muita semelhança, estando intrinsecamente relacionadas com a atividade final de fiscalização tributária, motivo pelo qual acabaram absorvidas pelo cargo recém-criado de auditor fiscal da Receita Estadual, o qual compõe a nova carreira unificada de Auditor Fiscal da Receita Estadual.

4. Além da equivalência de atribuições, também se verifica identidade relativamente ao grau de escolaridade exigido para ingresso na carreira. A respeito, reitere-se que foi a Lei nº 1.208, de 21 de fevereiro de 2001, que passou a prever, como requisito de ingresso em todos os cargos do Quadro de Pessoal do Fisco da Secretaria Estadual, a necessidade de título de bacharel em Economia, Ciências Contábeis, Direito, Administração Pública ou de Empresas, sendo que a lei ora contestada tão somente manteve essa previsão.

5. A nova carreira foi organizada, a princípio, em três classes hierarquizadas segundo o grau de complexidade e responsabilidade das funções e, só após alteração legislativa ocorrida em 2007, passou a contar com quatro classes. No que importa especificamente à impugnação deduzida, verifica-se que a Classe II, Padrão I, parece ter sido mantido o nível de retribuição pecuniária da antiga carreira de agente de fiscalização e arrecadação ora em questão.

6. A reestruturação de carreiras tem sido feita com muita frequência no âmbito da Administração Pública em todos os níveis de governo. E não poderia ser diferente, sob pena de a Administração ficar impedida de se modernizar e de racionalizar os seus quadros funcionais em atenção às necessidades sempre cambiantes do serviço público e ao comando constitucional da eficiência administrativa.

7. Pedido julgado improcedente.

ACÓRDÃO

ADI 4214 / TO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 31/3 a 12/4/23, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por maioria de votos, vencidos o Ministro Edson Fachin e a Ministra Cármen Lúcia, em reconhecer a constitucionalidade da expressão “Agente de Fiscalização e Arrecadação AFA” constante do art. 37, **caput**, da Lei nº 1.609 do Estado do Tocantins, de 23 de setembro de 2005, bem como do art. 38, inciso I, e do art. 3º, inciso I e parágrafo único, do referido diploma legal, esse último com a redação conferida pela Lei Estadual nº 2.864/14 e, por conseguinte, julgar improcedente o pedido formulado na inicial. O Ministro Nunes Marques acompanhou o Relator com ressalvas. Não votou o Ministro Ricardo Lewandowski. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso.

Brasília, 13 de abril de 2023.

Ministro Dias Toffoli
Relator

13/04/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.214 TOCANTINS

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO TOCANTINS - SINDIFISCAL
ADV.(A/S)	: RAFAEL BARROSO FONTELLES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS - FEBRAFITE
ADV.(A/S)	: JUAREZ FREITAS
AM. CURIAE.	: SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: PEDRO LENZA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA
ADV.(A/S)	: ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL-FENAFISCO
ADV.(A/S)	: RODRIGO COELHO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: SINFFAZ - SINDICATO DOS TÉCNICOS EM TRIBUTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	: ANTÔNIO ADALBERTO DE ALMEIDA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG
ADV.(A/S)	: HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO E OUTRO(A/S)

ADI 4214 / TO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com pedido de liminar, tendo como objeto a expressão **“Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA”** constante do art. 37, *caput*, e do art. 38, inciso I, da Lei nº 1.609 do Estado do Tocantins, de 23 de setembro de 2005.

Narra o autor que a Lei Estadual nº 1.609/05 foi editada para reestruturar o Quadro de Pessoal da Secretaria de Fazenda do Estado do Tocantins, determinando que

“o referido quadro seria resumido a um único cargo – o de Auditor Fiscal da Receita Estadual – organizado em quatro classes. Este seria o resultado da unificação e consequente extinção de dois outros cargos distintos, quais sejam, o de Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA e o de Auditor de Rendas – ARE” (eDoc. 2, fl. 2).

Sustenta, em síntese, ofensa ao postulado do concurso público, previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, com o argumento de que o legislador teria incorrido em indevido provimento derivado de cargos públicos.

Alega que a legislação anterior estabelecia “distinção bem clara entre as principais tarefas exercidas pelos ocupantes de cargos de nível médio e os de nível superior” e que, não obstante, as respectivas atribuições “foram concentradas em um único cargo” pela Lei nº 1.609/05, ora impugnada, significando que

“da edição do texto impugnado em diante, a depender da classe em que posicionados na nova carreira (1ª, 2ª, 3ª ou 4ª), não só os antigos Auditores passam, ao menos potencialmente, a ter de arrecadar, fiscalizar e apreender, como os fiscais, de nível médio, tornam-se, de um dia para outro, aptos a constituir

ADI 4214 / TO

todo e qualquer tipo de crédito tributário e a emitir pareceres e julgar processos administrativo-tributários” (eDoc. 2, fl. 9).

Segundo argumenta o autor, todos os integrantes dos cargos de agente de fiscalização e arrecadação teriam sido transferidos para a carreira de auditor de rendas, que teria atribuições específicas, exigiria diploma de curso superior para a investidura no cargo e teria padrão remuneratório diferenciado, o que configuraria uma espécie de “transposição mascarada com a mudança da denominação do cargo”, sendo vedada pela ordem constitucional vigente.

Adotado o rito abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99, foram **prestadas informações** pela **Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins** (eDoc. 10) e pelo **Governador do Estado** (eDoc. 13).

Na sequência, a **Advocacia-Geral da União** manifestou-se pela procedência do pedido em parecer assim ementado:

“Concurso Público. Lei estadual que dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargo e Subsídios do Auditor Fiscal da Receita Estadual. Criação de cargos. Unificação de carreiras. Aproveitamento de servidores no novo cargo. Existência de requisitos diferentes para ocupação dos cargos aproveitados. Diferença de atribuições. Transposição. Ofensa ao art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: Adin 3.857. Manifestação pela inconstitucionalidade das normas” (eDoc. 15).

A **Procuradoria-Geral da República** também opinou pela procedência do pedido. **Vide** a ementa do respectivo parecer:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 37 E 38, I, DA LEI 1.609/2005, DO ESTADO DE TOCANTINS. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PÚBLICOS, NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE FAZENDA ESTADUAL. BURLA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO (CF/88, ART. 37, II). PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO” (eDoc. 17).

ADI 4214 / TO

Admitido o **ingresso no feito**, na qualidade de **amici curiae**, do SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO TOCANTINS E Da FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS (FEBRAFITE) (eDoc. 30); do SINDIFISCO NACIONAL (eDoc. 35); da SINDIRECEITA e do FENAFISCO (eDoc. 50); do SINFFAZ e do SINDIFISCO/MG (eDoc. 64).

Em 26 de abril de 2016, **deferir o pedido de aditamento à inicial** formulado pelo requerente para **incluir a impugnação ao art. 3º, inciso I e parágrafo único, da Lei Estadual nº 1.609/05, com a redação conferida pela Lei Estadual nº 2.864/14**, o qual modificou o Plano de Carreira, Cargos e Remuneração (PCCR) dos auditores fiscais do Estado do Tocantins, uma vez que o dispositivo objeto do pedido de aditamento estaria inserido no mesmo contexto normativo dos preceitos legais originariamente atacados (eDoc. 87).

Considerando que a questão constitucional que embasa o pedido de aditamento é idêntica à trazida na inicial, a respeito da qual já havia manifestação dos requeridos, da AGU e da PGR, dei prosseguimento regular à marcha processual.

É o relatório.

13/04/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.214 TOCANTINS

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, a presente ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, tendo como objeto, originalmente, a expressão **“Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA”** constante do art. 37, *caput*, e do art. 38, inciso I, da Lei nº 1.609 do Estado do Tocantins, de 23 de setembro de 2005.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“LEI Nº 1.609, DE 23 DE SETEMBRO DE 2005.

(...)

Art. 37. São extintos os cargos de **Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA** e o de Auditor de Rendas - ARE.

Art. 38. Os ocupantes dos cargos extintos na conformidade do artigo anterior, ainda que não efetivos ou estabilizados, são aproveitados na nova estrutura definida nesta Lei, e reenquadrados nas seguintes Classes e Padrão:

I - Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA, na Classe II, Padrão I, do Anexo II desta Lei;

II - Auditor de Rendas – ARE, na Classe III, Padrão I, do Anexo II desta Lei.”

Posteriormente, deferido o pedido de aditamento à inicial, tornou-se objeto da presente ação direta também o **art. 3º, inciso I e parágrafo único, da Lei nº 1.609 do Estado do Tocantins, de 23 de setembro de 2005, inserido pela Lei Estadual nº 2.864/14, cujo teor reproduzo:**

“LEI Nº 1.609, DE 23 DE SETEMBRO DE 2005.

*Dispõe sobre o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração - PCCR do Auditor Fiscal da Receita Estadual - AFRE, da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins, e adota outras

ADI 4214 / TO

providências. (NR)

(...)

Art. 3º Compõe a carreira de AFRE o cargo de Auditor Fiscal da Receita Estadual, organizado em 4 classes, hierarquizadas segundo o grau crescente de complexidade e de responsabilidade das funções, na ordem e nos quantitativos abaixo:

I – AFRE 4ª Classe: 600 vagas;

(...)

Parágrafo único. À medida em que os atuais ocupantes da 3ª Classe forem promovidos para a 4ª Classe, são extintas as respectivas vagas da classe em que se encontravam.”

Da análise dos preceitos acima transcritos depreende-se que os cargos de **agente de fiscalização e arrecadação** e de **auditor de rendas** foram extintos no contexto da reestruturação administrativa do Quadro de Pessoal da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins, sendo os antigos agentes de fiscalização e arrecadação e auditores de rendas enquadrados no único cargo da nova carreira de **auditor fiscal da receita estadual**, criada pela mesma lei.

O que se questiona na presente ação direta é o enquadramento dos antigos agentes de fiscalização e arrecadação na carreira recém-criada, mais especificamente na Classe II, Padrão I, da carreira de auditor fiscal da receita estadual.

Postula-se a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos acima transcritos, com o argumento de que não teria sido observada a exigência de concurso público estabelecida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Presentes os pressupostos legais de admissibilidade, **passo ao exame de mérito**.

Examinando os autos, constato estar-se diante de hipótese de **unificação e extinção de cargos que compunham uma mesma carreira e concomitante criação de uma nova, com reposicionamento de todos os servidores então integrantes dos cargos extintos, incluindo os “Agentes**

ADI 4214 / TO

de Fiscalização e Arrecadação - AFA”.

Antes de mais nada, e para melhor compreensão das questões a serem enfrentadas, entendo conveniente uma breve digressão sobre o complexo normativo que disciplina o quadro de pessoal da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins.

A **Lei nº 580 do Estado do Tocantins, de 24 de agosto de 1993**, estabeleceu que agente do fisco era a pessoa legalmente investida em cargo público do Quadro de Pessoal do Fisco da Secretaria da Fazenda, o qual era constituído por “3 (três) classes únicas”, compreendendo os seguintes cargos de provimento efetivo: agente arrecadador – AGA, agente de fiscalização e arrecadação – AFA e auditor de rendas – ARE. **Vide** o que prescrevia a lei:

“Art. 2º. Constitui o Quadro do Pessoal do Fisco da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins, 3 (três) classes únicas, compreendendo os seguintes cargos de provimento efetivo: (Revogado pela Lei nº 1.208, de 21/02/2001.)

I - Agente Arrecadador - AGA; (Revogado pela Lei nº 1.208, de 21/02/2001.)

II - Agente de Fiscalização e Arrecadação -AFA; (Revogado pela Lei nº 1.208, de 21/02/2001.)

III - Auditor de Rendas – ARE. (Revogado pela Lei nº 1.208, de 21/02/2001.)”

Na vigência da mencionada lei, exigia-se como requisito de escolaridade, para o provimento dos cargos de **agente de fiscalização e arrecadação e agente arrecadador (incisos I e II)** segundo grau completo. Ademais, atribuíam-se a tais agentes, em geral, as tarefas de arrecadar tributos e de fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias e se conferia a esses cargos o padrão salarial 11.

Já para o provimento dos cargos de **auditores de rendas (inciso III)**, exigia-se graduação em Economia, Ciências Contábeis, Direito, Administração Pública ou de Empresas. Outrossim, conferia-se aos titulares de tais cargos, dentre outras atribuições, as de constituir o

ADI 4214 / TO

crédito tributário relativo aos tributos de competência do Estado e de emitir pareceres em processos administrativos tributários. Finalmente, fixavam-se para tais cargos os padrões salariais 14 e 15.

Com a edição da **Lei nº 1.208 do Estado do Tocantins, de 21 de fevereiro de 2001**, instituiu-se o regime de subsídio como modalidade de remuneração dos **agentes do fisco da Secretaria da Fazenda** e se promoveu a reorganização da respectiva carreira, que passou a compreender apenas os cargos de **agente de fiscalização e arrecadação** e de **auditor de rendas**.

Referido diploma legal também passou a prever, como requisito para o ingresso em todos os cargos do Quadro de Pessoal do Fisco da Secretaria Estadual – inclusive o de agente de fiscalização e arrecadação –, o título de bacharel em Economia, Ciências Contábeis, Direito, Administração Pública ou de Empresas. Portanto, **foi a Lei Estadual nº 1.208/01 que igualou os cargos de agente e auditor no tocante ao requisito de escolaridade, e não a Lei nº 1.609/05, ora atacada.**

Em seguida, sobrevieram a **Lei nº 1.242, de 6 de setembro de 2001**, que não promoveu grandes alterações no quadro de atribuições desses dois cargos, e, na sequência, a **Lei nº 1.456, de 29 de abril de 2004**, que, por seu turno, ao dispor sobre o **plano de carreira, cargos e subsídios dos agentes do fisco do estado do tocantins**, manteve a sistemática de cargos então existentes, passando a denominar essa carreira única de **carreira de auditoria, fiscalização e arrecadação tributária do Estado do Tocantins**. Além disso, essa última lei promoveu algumas alterações nas atribuições de tais cargos, nenhuma delas significativa.

Finalmente, adveio a **Lei nº 1.609/05**, impugnada nesta ação direta, a qual extinguiu os cargos de agente de fiscalização e arrecadação e de auditor de rendas e criou, em substituição, o cargo único de auditor fiscal da receita estadual, que integra a **carreira de auditor fiscal da Receita Estadual**, promovendo o enquadramento, nessa nova carreira, de todos os servidores então ocupantes dos cargos extintos.

Pois bem.

Como dito, a controvérsia ora posta em debate nesta ação direta

ADI 4214 / TO

consiste em averiguar se essa reestruturação de cargos, promovida pela Lei nº 1.609/05 do Estado do Tocantins, importou, na prática, em indevido provimento derivado de cargos públicos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme quanto à indispensabilidade de prévia aprovação em concurso público para ingresso na atividade pública permanente, ressalvadas unicamente as hipóteses previstas no texto constitucional.

Ademais, por ser o concurso público um mecanismo que, por excelência, proporciona a realização concreta dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, a Suprema Corte considera

“inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, **sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido**” (Súmula Vinculante nº 43, resultante da conversão da antiSúmula nº 685 – grifo nosso).

E não é por outro motivo que o Supremo Tribunal Federal tem sido cauteloso no exame da constitucionalidade de normas que, no contexto de reestruturação administrativa, promovam a unificação de cargos públicos e, por via de consequência, o enquadramento em nova carreira de servidores ocupantes de cargos extintos.

Em casos tais, o Tribunal tem admitido, excepcionalmente, o enquadramento de servidores cujos cargos foram extintos em carreira diversa, sob pena de se

“levar ao paroxismo o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos, a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares venha a cobrar (em custos e descontinuidade) o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos ocupantes seguida da abertura de processo seletivo ou, então, do

ADI 4214 / TO

aproveitamento dos disponíveis” (ADI nº 1591, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 30/6/00).

Nessa esteira, saliento que, nas situações em que se constata da evolução legislativa a gradativa aproximação das carreiras, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido o enquadramento dos servidores ocupantes dos cargos extintos em carreiras distintas quando presentes, necessariamente, os seguintes requisitos: **(i)** uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aqueles nos quais serão enquadrados os servidores; **(ii)** identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso em tais cargos públicos; e, por fim, **(iii)** identidade remuneratória entre os cargos criados e aqueles extintos (v.g., ADI nº 5.406, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/20).

A propósito, destaco os precedentes que serviram de alicerce a esse posicionamento:

“Unificação, pela Lei Complementar nº 10.933-97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais. Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da afinidade de atribuições das categorias em questão, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988. Ação direta julgada, por maioria, improcedente” (ADI nº 1.591, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 30/6/00).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549, DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de ilegitimidade ativa 'ad causam' afastada por

ADI 4214 / TO

tratar-se a Associação requerente de uma entidade representativa de uma categoria cujas atribuições receberam um tratamento constitucional específico, elevadas à qualidade de essenciais à Justiça. Precedentes: ADI nº 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio. Presente, de igual modo, o requisito da pertinência temática, porquanto claramente perceptível a direta repercussão da norma impugnada no campo de interesse dos associados representados pela autora, dada a previsão de ampliação do Quadro a que pertencem e dos efeitos daí decorrentes. Não encontra guarida, na doutrina e na jurisprudência, a pretensão da requerente de violação ao art. 131, **caput**, da Carta Magna, uma vez que os preceitos impugnados não afrontam a reserva de lei complementar exigida no disciplinamento da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União. Precedente: ADI nº 449, Rel. Min. Carlos Velloso. Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º). **É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedente: ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”** (ADI nº 2.713, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/03).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. 3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados. 4. Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de

ADI 4214 / TO

concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos. 5. Precedentes: ADI 1591, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 16.6.2000; ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente” (ADI nº 2.335, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, red. do ac. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/03).

Penso ser exatamente essa a hipótese dos autos.

In casu, a comparação das atribuições dos cargos extintos com as do que foi criado pela norma impugnada não evidencia significativas disparidades a ponto de inviabilizar o enquadramento dos antigos servidores, inclusive dos agentes de fiscalização e arrecadação - AFA, na nova carreira.

Isso porque os agentes de fiscalização e arrecadação e os auditores de renda sempre integraram a mesma carreira, ora chamada de **agentes do fisco**, ora de **carreira de auditoria, fiscalização e arrecadação tributária do Estado do Tocantins**, tendo ambos os cargos atribuições correlatas e interdependentes, que sempre guardaram entre si muita semelhança, estando intrinsecamente relacionadas com a atividade final de fiscalização tributária, motivo pelo qual **acabaram absorvidas pelo cargo recém-criado de auditor fiscal da receita estadual**, o qual compõe a nova carreira unificada de **auditor fiscal da receita estadual**.

A jurisprudência, nos termos dos precedentes anteriormente citados, indica a necessidade de **atribuições semelhantes, congêneres, para que seja possível o enquadramento na nova carreira**. E é nesse sentido o posicionamento mais recente da Corte. **Vide:**

“Agravamento regimental em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Arts. 22 e 28 da Lei estadual 15.464/2005 e seus anexos I.2 e IV, e arts. 3º, 4º e 24 da Lei estadual 16.190/2006, ambas do Estado de Minas Gerais. **Provimento derivado, sem concurso público, quando da transformação do cargo de Técnico de Tributos Estaduais no novo cargo de Gestor Fazendário.** 3. Federação Brasileira de

ADI 4214 / TO

Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE). 4. Legitimidade ativa. 5. **Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos.** 6. Ação conhecida e não provida” (ADI nº 3.913, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 25/6/21).

In casu, para demonstrar a similitude das atribuições, entendo conveniente trazer à baila excerto elucidativo das informações prestadas pelo Governador do Estado do Tocantins. **Vide:**

“Note-se que ao longo desses quase 20 anos o legislador tocantinense sempre se referiu à expressão 'agentes do fisco', numa demonstração inequívoca que em nenhum momento houve qualquer distinção capaz de separar ou até mesmo limitar o exercício da atividade fiscal desempenhada.

(...)

A expressão 'Agentes do Fisco' sempre foi mantida, sem criar qualquer distinção entre agentes fiscais e de arrecadação dos auditores de renda e fiscais da receita estadual (...).

(...)

A simples análise de todas as normas tributárias acima destacadas, especialmente dos capítulos que tratam da administração tributária estadual do Tocantins e de seus Agentes, temos inegavelmente a constatação de que todos os agentes do fisco possuem as mesmas atividades, competências e prerrogativas fiscais.

Por último, com as leis da referida carreira (Lei n. 81/89, Lei n. 580/93, Lei n. 1.208/01 e 1.456) é que foram fixadas detalhadamente as atribuições dos agentes do fisco, onde **pela reprodução das tarefas, observa-se que as atribuições destes se equivalem, havendo, de fato, uma interpenetração e aproximação entre as suas atividades”** (fls. 18/20, eDoc. 13).

Portanto, no caso em apreço, é possível inferir dos autos que os

ADI 4214 / TO

cargos de **agente de fiscalização e arrecadação – AFA** e o de **auditor de rendas – ARE** integravam a mesma carreira e foram unificados, na nova carreira, sob um único cargo, que absorveu todas as atribuições desempenhadas por ambos.

Nessa situação, parece-me que “a lei respectiva visa apenas a racionalizar uma simbiose gradativa que vem ocorrendo, de fato, ao longo do tempo” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Servidores Públicos na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 78.).

Lembro que, por ocasião do julgamento da citada ADI nº 2.713, em que se discutia a transformação de cargos de assistente jurídico da Advocacia-Geral da União em cargos de advogado da União, a Ministra **Ellen Gracie** salientou que, desde o julgamento da ADI nº 1.591, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que

“ocorrido um processo de gradativa identificação das categorias - calcadas na afinidade das atribuições e na equivalência de vencimentos - ainda, tendo-se em vista o legítimo propósito da Administração Pública em racionalizar duas atividades que possuíam o mesmo universo de atuação, não se vislumbrava qualquer afronta ao art. 37, II, da Lei Fundamental” (ADI nº 2.713, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/03).

Além disso, no entender de Sua Excelência a Ministra **Ellen Gracie**, é de suma importância conferir uma maior liberdade de atuação legislativa

“no que diz respeito ao planejamento e à racionalização do quadro de pessoal da Instituição em foco para que esta alcance o efetivo cumprimento de suas atribuições constitucionais diante do dinamismo da realidade” (ADI nº 2.713, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/03).

Ao final, o Plenário da Corte reconheceu, **por unanimidade**, não haver ofensa ao princípio do concurso público quando se verifica, dentro

ADI 4214 / TO

de um contexto de reestruturação administrativa e de racionalização do quadro de pessoal, a identidade substancial entre as atribuições dos cargos extintos e criados; a compatibilidade funcional e remuneratória, além de equivalência dos requisitos exigidos em concurso público.

Penso, destarte, ser essa a lógica a ser adotada no presente caso.

Além da equivalência das atribuições, conforme demonstrado, também se verifica identidade relativamente ao grau de escolaridade exigido para ingresso na carreira. A respeito, reitero que foi a Lei nº 1.208, de 21 de fevereiro de 2001, que passou a prever, como **requisito de ingresso em todos os cargos do Quadro de Pessoal do Fisco da Secretaria Estadual**, a necessidade de título de bacharel em Economia, Ciências Contábeis, Direito, Administração Pública ou de Empresas, **sendo que a lei ora contestada tão somente manteve essa previsão.**

Por fim, no que tange ao padrão remuneratório, observa-se que a nova carreira **foi organizada, a princípio, em três classes hierarquizadas segundo o grau de complexidade e responsabilidade das funções** (cf. art. 3º da Lei Estadual nº 1.609/05, ora contestada) e só atualmente, após alteração legislativa ocorrida em 2007, passou a contar com quatro classes.

No que importa especificamente à impugnação deduzida nos autos, verifica-se que, em relação à **Classe II, Padrão I, parece ter sido mantido, salvo melhor juízo, o nível de retribuição pecuniária do antigo cargo de agente de fiscalização e arrecadação, ora em questão** (vide Anexo II da Lei nº 1.609/05, revogado por leis posteriores).

Com essas ponderações, não vejo razão para negar ao legislador estadual e ao administrador público poder de conformação, sobretudo quando as reformas são feitas com respaldo em argumentos concretos de eficiência administrativa. Caso contrário, haveria um engessamento das estruturas que compõem a máquina administrativa.

A propósito, a reestruturação de carreiras é uma realidade atual e tem sido feita com muita frequência no âmbito da Administração Pública de todos os níveis de governo. E não poderia ser diferente, sob pena de a Administração ficar impedida de se modernizar e de racionalizar seus

ADI 4214 / TO

quadros em atenção às necessidades sempre cambiantes do serviço público e ao comando constitucional da eficiência administrativa.

Ante o exposto, reconheço a **constitucionalidade** da expressão “Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA” constante do art. 37, **caput**, da Lei nº 1.609 do Estado do Tocantins, de 23 de setembro de 2005, bem como do art. 38, inciso I, e do art. 3º, inciso I e parágrafo único, do referido diploma legal, esse último com a redação conferida pela Lei Estadual nº 2.864/14 e, por conseguinte, **julgo improcedente o pedido formulado na inicial.**

É como voto.

13/04/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.214 TOCANTINS

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO TOCANTINS - SINDIFISCAL**
ADV.(A/S) : **RAFAEL BARROSO FONTELLES E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS - FEBRAFITE**
ADV.(A/S) : **JUAREZ FREITAS**
AM. CURIAE. : **SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **PEDRO LENZA E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA**
ADV.(A/S) : **ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL-FENAFISCO**
ADV.(A/S) : **RODRIGO COELHO E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINFFAZ - SINDICATO DOS TÉCNICOS EM TRIBUTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
ADV.(A/S) : **ANTÔNIO ADALBERTO DE ALMEIDA E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG**
ADV.(A/S) : **HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO E OUTRO(A/S)**

ADI 4214 / TO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:

Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Dias Toffoli.

Peço, desde logo, as mais respeitosas vênias ao e. Min. Relator, para adotar posicionamento divergente.

Assento, inicialmente, a plena cognoscibilidade da ação direta.

A parte requerente é legitimada para a propositura da ação de controle de constitucionalidade, nos termos do art. 103, VI, da Constituição Federal.

É também adequada a presente ação, na medida em que impugna, nos termos do art. 102, I, a, da Constituição Federal ato normativo estadual, quais sejam: a) art. 37, caput, da Lei nº 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins; b) art. 38, inciso I, da Lei nº 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins; c) art. 3º, inciso I e parágrafo único, da Lei nº 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins.

No mérito, assiste razão jurídica à Procuradoria-Geral da República.

Consabido, o art. 37, II, da Constituição Federal, prescreve a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou

ADI 4214 / TO

emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"

A Constituição da República erigiu a exigência de concurso público para provimento de cargos públicos como verdadeiro pilar de moralidade e impessoalidade no serviço público, assegurando à Administração a seleção dos melhores e mais preparados candidatos e aos administrados chances isonômicas de demonstrar conhecimento e de buscar o acesso a esses cargos.

Nesse sentido, a ordem constitucional ora vigente difere-se da anterior, ao exigir que o provimento de qualquer cargo público ocorra por meio de aprovação em concurso público, e não apenas para a primeira investidura, como dispunha o artigo 97, §1º do texto constitucional em vigor a partir da Emenda Constitucional nº 1/1969.

Assim, vedadas foram formas de acesso a cargos públicos distintas daquelas autorizadas pela Constituição, o que inclui a figura do acesso, do concurso interno, da transposição, em suma, todas aquelas que possibilitem ao servidor ascender a cargos distintos daquele para o qual fora investido pela via do certame público.

E, nesse sentido, a jurisprudência desta Corte encaminhou-se para a defesa intransigente do concurso público para provimento de quaisquer cargos públicos, como se depreende dos arestos a seguir citados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASCENSAO OU ACESSO, TRANSFERENCIA E APROVEITAMENTO NO TOCANTE A CARGOS OU EMPREGOS PUBLICOS. - O CRITÉRIO DO MÉRITO AFERIVEL POR CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS E TITULOS E, NO ATUAL SISTEMA CONSTITUCIONAL, RESSALVADOS OS CARGOS EM COMISSAO DECLARADOS EM LEI DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO, INDISPENSÁVEL PARA CARGO OU EMPREGO PÚBLICO ISOLADO OU EM CARREIRA. PARA O ISOLADO, EM QUALQUER HIPÓTESE; PARA O EM CARREIRA, PARA O INGRESSO

ADI 4214 / TO

NELA, QUE SÓ SE FARA NA CLASSE INICIAL E PELO CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS TÍTULOS, NÃO O SENDO, POREM, PARA OS CARGOS SUBSEQUENTES QUE NELA SE ESCALONAM ATÉ O FINAL DELA, POIS, PARA ESTES, A INVESTIDURA SE FARA PELA FORMA DE PROVIMENTO QUE É A "PROMOÇÃO". ESTAO, POIS, BANIDAS DAS FORMAS DE INVESTIDURA ADMITIDAS PELA CONSTITUIÇÃO A ASCENSAO E A TRANSFERENCIA, QUE SÃO FORMAS DE INGRESSO EM CARREIRA DIVERSA DAQUELA PARA A QUAL O SERVIDOR PÚBLICO INGRESSOU POR CONCURSO, E QUE NÃO SÃO, POR ISSO MESMO, INSITAS AO SISTEMA DE PROVIMENTO EM CARREIRA , AO CONTRARIO DO QUE SUCEDE COM A PROMOÇÃO, SEM A QUAL OBTIVAMENTE NÃO HAVERA CARREIRA, MAS, SIM, UMA SUCESSÃO ASCENDENTE DE CARGOS ISOLADOS. - O INCISO II DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL TAMBÉM NÃO PERMITE O "APROVEITAMENTO", UMA VEZ QUE, NESSE CASO, HÁ IGUALMENTE O INGRESSO EM OUTRA CARREIRA SEM O CONCURSO EXIGIDO PELO MENCIONADO DISPOSITIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAIS OS ARTIGOS 77 E 80 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITORIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.”(ADI 231, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/1992, DJ 13-11-1992 PP-20848 EMENT VOL-01684-06 PP-01125 RTJ VOL-00144-01 PP-00024)

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE PERMITE A INTEGRAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO NO QUADRO DE PESSOAL DE AUTARQUIAS OU FUNDAÇÕES ESTADUAIS, INDEPENDENTEMENTE DE CONCURSO PÚBLICO (LEI COMPLEMENTAR Nº 67/92, ART. 56) -

ADI 4214 / TO

OFENSA AO ART. 37, II, DA CARTA FEDERAL - DESRESPEITO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO, ESSENCIAL À CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, QUE NÃO TOLERA TRATAMENTOS DISCRIMINATÓRIOS NEM LEGITIMA A CONCESSÃO DE PRIVILÉGIOS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - tendo presente a essencialidade do postulado inscrito no art. 37, II, da Carta Política - tem censurado a validade jurídico-constitucional de normas que autorizam, permitem ou viabilizam, independentemente de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, o ingresso originário no serviço estatal ou o provimento em cargos administrativos diversos daqueles para os quais o servidor público foi admitido. Precedentes. - **O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros** . Precedentes. Doutrina.”(ADI 1350, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2005, DJ 01-12-2006 PP-00065 EMENT VOL-02258-01 PP-00051 LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 28-40)

Posteriormente, a jurisprudência desta Corte sedimentou esta compreensão quando da edição do verbete vinculante 43, segundo o qual “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao

ADI 4214 / TO

servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

In casu, a partir da análise das atribuições da carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual, é notável a junção de carreiras com funções diferentes sob a mesma designação. Sendo cristalina a violação ao princípio do concurso público.

Ante o exposto, é forçoso concluir que as normas impugnadas na presente ação direta ofendem o princípio do concurso público, previsto no art. 37, II, da CRFB, razão pela qual deve-se julgar integralmente procedente a presente ação, nos termos do pedido formulado pela Procuradoria-Geral da República.

É como voto.

13/04/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.214 TOCANTINS

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO TOCANTINS - SINDIFISCAL**
ADV.(A/S) : **RAFAEL BARROSO FONTELLES E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS - FEBRAFITE**
ADV.(A/S) : **JUAREZ FREITAS**
AM. CURIAE. : **SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **PEDRO LENZA E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA**
ADV.(A/S) : **ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL-FENAFISCO**
ADV.(A/S) : **RODRIGO COELHO E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINFFAZ - SINDICATO DOS TÉCNICOS EM TRIBUTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
ADV.(A/S) : **ANTÔNIO ADALBERTO DE ALMEIDA E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG**
ADV.(A/S) : **HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO E OUTRO(A/S)**

ADI 4214 / TO**VOTO-VOGAL**

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra os arts. 3º, I e parágrafo único; 38, I; e a expressão “Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA” constante do art. 37, *caput*, da Lei n. 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins.

O proponente aponta violação do art. 37, II, da Lei Maior. Alega que o diploma legal em referência, ao reestruturar os quadros de pessoal da Secretaria da Fazenda Estadual e agrupar os cargos de Agente de Fiscalização e Arrecadação (AFA) e Auditor de Rendas (ARE) no de Auditor Fiscal da Receita Estadual, incorreu em transposição de cargos públicos, uma vez que aqueles que foram extintos tinham remuneração, denominações, atribuições e requisitos de escolaridade diversos. Narra que, para ingresso na carreira de Agente de Fiscalização e Arrecadação (AFA) bastava ter nível de escolaridade médio, ao passo que o cargo de Auditor de Rendas (ARE) exigia formação superior. Considera inconstitucional a unificação ocorrida, visto que o cargo de Auditor Fiscal da Receita Estadual tem como requisito de ingresso diploma de curso superior.

O eminente Relator, ministro Dias Toffoli, julgou improcedente o pedido formulado. Sua Excelência considerou que o fato de a Lei n. 1.208, de 21 de fevereiro de 2001, do Estado do Tocantins, ter passado a exigir, para ingresso em qualquer um dos cargos do Quadro de Pessoal do Fisco da Secretaria Estadual, o título de bacharel em Economia, Ciências Contábeis, Direito, Administração Pública ou de Empresas afastaria a alegada inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei estadual n. 1.609/2005, por inexistir, neste diploma, provimento derivado de cargos públicos.

ADI 4214 / TO

O eminente Relator, observando precedentes desta Corte, ressaltou a possibilidade de enquadramento dos servidores ocupantes dos cargos extintos em carreiras distintas quando presentes, necessariamente: (i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aqueles nos quais serão enquadrados os servidores; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso em tais cargos públicos; e, por fim, (iii) identidade remuneratória entre os cargos criados e aqueles extintos.

Sua Excelência considerou ser essa a hipótese dos autos, vindo a reputar constitucionais os dispositivos impugnados ante (i) a equivalência das atribuições, (ii) a identidade quanto ao grau de escolaridade exigido para ingresso na carreira, conforme alterações promovidas pela Lei n. 1.208/2001, e (iii) a observância do padrão remuneratório.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Acompanho o eminente Relator, ministro Dias Toffoli, em sua judiciosa fundamentação, fazendo apenas pontuais ressalvas quanto à conclusão alcançada, notadamente no que toca às situações fáticas ocorridas no interregno entre as mencionadas leis.

Como muito bem salientou Sua Excelência, em nome da eficiência administrativa, esta Suprema Corte já há algum tempo reconhece ao legislador e à Administração Pública o poder de conformação.

A reestruturação de carreiras é medida de modernização e racionalização da Administração Pública. Há que observar, contudo, o princípio, basilar do direito administrativo, da exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público. Vai de encontro a tal preceito eventual reorganização de carreira que resulte no enquadramento de servidor ocupante de cargo extinto em outro cargo cujos requisitos de ingresso sejam incompatíveis em termos de

ADI 4214 / TO

atribuições, remuneração e grau de escolaridade.

Feitas essas considerações, reconheço, assim como o eminente Relator, a constitucionalidade da lei impugnada em abstrato. De fato, em 2001, a Lei estadual n. 1.208 equiparou o grau de escolaridade exigido para ingresso nas carreiras de Agente de Fiscalização e Arrecadação (AFA) e Auditor de Rendas (ARE), de modo a dispor, a partir de então, que as atribuições de cada cargo não mais se mostravam significativas, o que permitiu, a partir daí, a unificação em cargo único. Nesse contexto, a reestruturação promovida pela lei questionada preenche os requisitos e é, portanto, constitucional.

Parece-me, contudo, que a norma atacada, caso não modulados seus efeitos, em especial quanto à adequada estabilização das situações ocorridas em período anterior à última modificação legislativa, pode vir a produzir efeitos concretos desarmônicos com a Constituição Federal.

Explico.

É verdade que a Lei n. 1.609/2005 não alterou o nível de escolaridade. Tal alteração ocorreu, porém, por meio da Lei n. 1.208/2001. Assim, embora essa última tenha inaugurado exigência de nível superior completo para ingresso na carreira de Agente de Fiscalização e Arrecadação, é certo que os servidores admitidos antes de 2001, ou seja, em período anterior à edição da referida lei, ingressaram em cargos que exigiam apenas o segundo grau completo. Logo, não poderiam, sem prévio concurso público, ser enquadrados no cargo de Auditor Fiscal da Receita Estadual, ante a incompatibilidade quanto ao grau de escolaridade.

Por outro lado, é preciso também ponderar que, bem ou mal, tais servidores já exercem as funções próprias aos novos cargos há muitos anos, tendo praticado atos administrativos e percebido vencimentos,

ADI 4214 / TO

fatores que me levam a reconhecer a necessidade de estabilização das relações jurídicas daí resultantes, ainda sem perder de vista a supremacia do interesse público na continuidade da prestação do serviço. Dentro dessa lógica, é importante também preservar os atos praticados pelos servidores, em prol da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais.

Eis por que, pedindo as mais respeitosas vênias ao eminente Relator, faço pontual ressalva no sentido de que, com vistas a preservar a atuação do legislador estadual, seja conferida interpretação conforme à Constituição aos dispositivos atacados quanto às situações fáticas anteriores à Lei n. 1.208/2001, que modificou o nível de escolaridade exigido para os cargos.

Assim, entendo possível a manutenção dos servidores nos cargos de segundo grau completo que ocupavam, mas, à medida que forem se aposentando ou de outra forma os deixando, estes devem ser extintos e absorvidos, sem que isso implique, contudo, quaisquer nulidades de atos administrativos já praticados ou eventual ressarcimento de diferenças de vencimentos, as quais são irrepetíveis em razão da natureza alimentar. Além disso, como salientado pelo ministro Roberto Barroso no voto proferido na ADI 5.510, reputo necessário ressaltar as situações consolidadas exclusivamente para efeito de aposentadoria, ou seja, aquelas atinentes aos aposentados e aos servidores que implementaram os requisitos para a aposentação até a data da publicação da ata deste julgamento. No mais, tal adequação deve ser realizada pela Administração Pública no prazo de 2 (dois) anos, a contar da publicação da ata de julgamento.

Caso, porém, esta Corte forme maioria pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados sem a ressalva mencionada, proponho, então, que os servidores que ingressaram nos cargos já extintos em período anterior a 2001 possam se adequar às novas exigências das Leis n.

ADI 4214 / TO

1.208/2001 e 1.609/2005, quer apresentando o certificado de graduação em Economia, Ciências Contábeis, Direito, Administração Pública ou de Empresas, quer concluindo um desses cursos em até 7 (sete) anos a contar da publicação da ata de julgamento, período razoável para a adequação quanto ao atingimento do nível superior.

Aliás, é bastante provável que muitos desses servidores já possuíssem formação superior antes mesmo de prestar o concurso ou tivessem concluído ao longo dos anos um dos cursos exigidos, de modo que poderão apresentar o diploma brevemente à Administração Pública. Essa, creio, será uma solução que observa a Lei Maior ao mesmo tempo que estabiliza as relações, com menor impacto à Administração Pública e à própria sociedade.

Ante o exposto, **acompanho** o eminente Relator **para declarar a constitucionalidade dos arts. 37 e 38, I, da Lei n. 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins**, fazendo, com as mais respeitosas vênias, **pontual ressalva quanto à estabilização das situações fáticas ocorridas em período anterior, no modo acima descrito, ou seja, atribuindo-se interpretação conforme**, a fim de que haja a manutenção dos servidores nos cargos de segundo grau completo que ocupavam e, à medida que forem eles se aposentando ou de outra forma deixando tais postos, sejam os respectivos cargos extintos e absorvidos, sem que, contudo, isso implique nulidade de atos administrativos já praticados ou ressarcimento de diferenças de vencimentos, as quais são irrepetíveis em razão da natureza alimentar. Reputo necessário ressaltar, ainda, as situações consolidadas exclusivamente para efeito de aposentadoria, ou seja, aquelas atinentes aos aposentados e aos servidores que implementaram os requisitos para a aposentadoria até a data da publicação da ata deste julgamento. No mais, mencionada adequação deve ser realizada pela Administração Pública no prazo de 2 (dois) anos, a contar da publicação da ata de julgamento.

ADI 4214 / TO

Na hipótese de o Colegiado formar maioria pela constitucionalidade dos dispositivos invocados sem a ressalva que venho de referir, proponho, então, que os servidores que tenham ingressado em período anterior a 2001 nos cargos já extintos possam se adequar às novas exigências das Leis n. 1.208/2001 e 1.609/2005, quer mediante a apresentação do certificado de conclusão de curso superior, como bacharelado em Economia, Ciências Contábeis, Direito, Administração Pública ou de Empresas, quer concluindo um desses cursos em até 7 (sete) anos, a contar da publicação da ata de julgamento, período razoável para a adequação quanto ao requisito da formação superior.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.214

PROCED. : TOCANTINS

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO TOCANTINS - SINDIFISCAL

ADV.(A/S) : RAFAEL BARROSO FONTELLES (A1923/AM, 72949/BA, 41762/DF, 179539/MG, 179539/MG, 60352/PE, 119910/RJ, 105204A/RS, 327331/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS - FEBRAFITE

ADV.(A/S) : JUAREZ FREITAS (52563/RS)

AM. CURIAE. : SINDIFISCO NACIONAL - SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

ADV.(A/S) : PEDRO LENZA (0147561/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA

ADV.(A/S) : ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI (17717/DF) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL-FENAFISCO

ADV.(A/S) : RODRIGO COÊLHO (1931/TO) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : SINFFAZ - SINDICATO DOS TÉCNICOS EM TRIBUTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADV.(A/S) : ANTÔNIO ADALBERTO DE ALMEIDA (67155/MG) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS FISCAIS E AGENTES FISCAIS DE TRIBUTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDIFISCO/MG

ADV.(A/S) : HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO (58317/MG) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, reconheceu a constitucionalidade da expressão "Agente de Fiscalização e Arrecadação - AFA", constante do art. 37, *caput*, da Lei nº 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins, bem como do art. 38, inciso I, e do art. 3º, inciso I e parágrafo único, do mesmo diploma legal, esse último com redação dada pela Lei estadual nº 2.864/14 e, por conseguinte, julgou improcedente o pedido formulado na inicial, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia. O Ministro Nunes Marques acompanhou o Relator com ressalvas. Não votou o Ministro Ricardo Lewandowski. Falaram: pelo *amicus curiae* Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Tocantins - SINDIFISCAL, o Dr. Rafael Barroso Fontelles; e, pelo *amicus curiae* Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE, a Dra. Karoline Ferreira Martins. Afirmou

suspeição o Ministro Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 31.3.2023 a 12.4.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário