

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 o art. 38, inciso I, da Lei nº186; 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins**.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“LEI Nº176; 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. 3º186;, inciso I e parágrafo único, da Lei nº186; 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins, inserido pela Lei estadual nº186; 2.864/14**, cujo teor reproduzo:

“LEI Nº176; 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 providências. (NR)

(...)

Art. 3º186; 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 4ª170; Classe: 600 vagas;

(...)

Parágrafo único. À medida em que os atuais ocupantes da 3ª170; Classe forem promovidos para a 4ª170; 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 servidores então integrantes dos cargos extintos, incluindo os “Agentes 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 nº186; 580, de 24 de agosto de 1993, do Estado do Tocantins**, 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. 2º186;. 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 nº186; 1.208, de 21/02/2001.)

I - Agente Arrecadador - AGA; (Revogado pela Lei nº186; 1.208, de 21/02/2001.)

II - Agente de Fiscalização e Arrecadação -AFA; (Revogado pela Lei nº186; 1.208, de 21/02/2001.)

III - Auditor de Rendas – ARE. (Revogado pela Lei nº186; 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 **Audidores 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 crédito tributário relativo aos tributos de competência do Estado e de emitir pareceres em processos administrativos tributários. Finalmente, fixava-se para tais cargos os padrões salariais 14 e 15.

Com a edição da **Lei nº186; 1.208, de 21 de fevereiro de 2001, do Estado de Tocantins**, 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 nº186; 1.208/01 que igualou os cargos de agente e auditor no tocante ao requisito de escolaridade, e não a Lei 1.609/05, ora atacada**.

Em seguida, sobrevieram a **Lei nº186; 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 nº186; 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 nº186; 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 servidores que então ocupantes dos cargos extintos.

Pois bem.

Como dito, a controvérsia ora posta em debate nesta ação direta consiste em averiguar se essa reestruturação de cargos, promovida pela Lei nº186; 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 nº186; 43, resultante da conversão da antiga Súmula nº186; 685) - grifei.

E não é por outro motivo que o Supremo Tribunal Federal em 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 na 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 aproveitamento dos disponíveis” (ADI nº186; 1591, Rel. Min. **Octavio Gallotti** , Tribunal Pleno, DJ de 30/6/2000).

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 nº186; 5.406, Relator o Min. **Edson Fachin** , Tribunal Pleno, DJe de 26 /6/2020).

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

“ **Unificação, pela Lei Complementar nº186; 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 nº186; 1.591, Rel. Min. **Octavio Gallotti** , Tribunal Pleno, DJ de 30/6/2000).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº186; 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº186; 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, §167; 1º186,, III; 37, II E 131, §167; 2º186,, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de ilegitimidade ativa "ad causam" afastada por 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 nº186; 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI nº186; 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 nº186; 449, Rel. Min. Carlos Velloso. Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, §167; 2º186;). 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 nº186; 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti . Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente"** (ADI nº186; 2.713, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/2003).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº186; 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 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 nº186; 2.335, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Red. p/ ac. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2003).

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** :

“Agravos regimentais em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Arts. 22 e 28 da Lei estadual 15.464/2005 e seus anexos I, II e IV, e arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 25º, 26º, 27º, 28º, 29º, 30º, 31º, 32º, 33º, 34º, 35º, 36º, 37º, 38º, 39º, 40º, 41º, 42º, 43º, 44º, 45º, 46º, 47º, 48º, 49º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º, 55º, 56º, 57º, 58º, 59º, 60º, 61º, 62º, 63º, 64º, 65º, 66º, 67º, 68º, 69º, 70º, 71º, 72º, 73º, 74º, 75º, 76º, 77º, 78º, 79º, 80º, 81º, 82º, 83º, 84º, 85º, 86º, 87º, 88º, 89º, 90º, 91º, 92º, 93º, 94º, 95º, 96º, 97º, 98º, 99º, 100º 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 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 nº186; 3.913, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 25/6/2021).

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 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*. 2a ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 78.).

Lembro que por ocasião do julgamento da citada ADI nº186; 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 nº186; 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 nº186; 2.713, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/2003).

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 nº186; 2.713, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/2003)..

Ao final, o Plenário da Corte reconheceu, **à unanimidade**, não haver ofensa ao princípio do concurso público quando se verifica, dentro 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 nº186; 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. 3º186; da Lei estadual nº186; 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 **a 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 à Lei nº186; 1.609/2005, 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.

À 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 os seus 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 nº186; 1.609, de 23 de setembro de 2005, do Estado do Tocantins, bem como do art. 38, inciso I, e do art. 3º186,, inciso I e parágrafo único, do mesmo diploma legal, esse último com redação dada pela Lei estadual nº186; 2.864 /14 e, por conseguinte, **julgo improcedente o pedido formulado na inicial**.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 31051293-0000