



# SIQUEIRA CASTRO

## ADVOGADOS

FORTALEZA Av. Santos Dumont, nº 1789 / 16º andar • Aldeota  
CEP 60150-160 • Tel (55 85) 3261-7313 • Fax (55 85) 3261-4911  
e-mail: ce@siqueiracastro.com.br • www.siqueiracastro.com.br

RIO DE JANEIRO • SÃO PAULO • BRASÍLIA • FORTALEZA  
BELO HORIZONTE • SALVADOR • PORTO ALEGRE  
RECIFE • NATAL • JOÃO PESSOA • ARACAJU • LISBOA

### PARECER

Pretende o **SINTAF – Sindicato dos Fazendários do Ceará** apresentar ao Exmo. Sr. Governador do Estado – titular da competência constitucional para deflagrar o processo legislativo adequado – proposta de reorganização das carreiras do *Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF*, da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) deste Ente federado.

Explica em sua consulta, de começo, que o aludido *Grupo Ocupacional TAF - SEFAZ*, está hoje, a teor das disposições da Lei nº 12.582, de 30 de abril de 1996, estruturado em quatro (4) carreiras (Auditoria Fiscal e do Controle Interno, Administração Fazendária, Fiscalização e Arrecadação e Administração Fazendária) e cinco (5)

2

cargos ou funções (Auditor do Tesouro Estadual, Analista do Tesouro Estadual, Auditor Adjunto do Tesouro Estadual, Técnico do Tesouro Estadual e Fiscal do Tesouro Estadual)<sup>1</sup>.

Sua intenção, portanto – neste passo seguindo o exemplo da Lei Complementar nº 189/2000, do Estado de Santa Catarina – é a de estabelecer um sistema de “carreira única”, composta de cargos, para cujo ingresso se exigiria formação de nível superior e escalonados em diferentes níveis, de acordo com a complexidade das respectivas atribuições.

Assim, indaga a entidade sindical consulente:

1. É possível, constitucionalmente, promover as alterações pretendidas por lei estadual?
2. Tendo em conta que o requisito para ingresso na carreira seria a formação de nível superior, qual viria a ser o tratamento dispensado aos servidores que não possuem tal qualificação?

---

<sup>1</sup> Conforme art. 4º e Anexo I da mencionada Lei 12.582/96.

2

3. Na SEFAZ, atualmente, integram o *Grupo TAF* servidores ocupantes de cargo e servidores exercentes de função pública; existe algum impedimento para o aproveitamento destes para exercerem as mesmas atribuições dos titulares de cargos públicos?

4. Finalmente, os servidores exercentes de função que, além disso, não foram estabilizados pela Constituição de 1988, haveriam de ter tratamento diferenciado?

Assim postos os questionamentos, passo a dar a cada um deles a resposta que me parece juridicamente adequada.

Recomendada, como é óbvio, a análise do tema sob o prisma constitucional, de pronto se recorde o que prescrevem os arts. 39, § 1º e 37, XVIII, da *LEX MAGNA*:

“Art. 39, § 1º - A União, os **Estados**, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.



§ 1º - A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II – os requisitos para a investidura;

III – as peculiaridades dos cargos.”

“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:

... *omissis*...

XVIII – a administração fazendária e seus servidores fiscais terá, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, procedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei.



...

2

XXII<sup>2</sup> – 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 atuação de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio”.

## I- QUANTO À POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO POR LEI ESTADUAL

À luz dessas prescrições, portanto, é lícito não apenas concluir que a Norma Suprema determina a “carreirização” dos cargos públicos, a depender das peculiaridades destes, da forma das respectivas investiduras e, notadamente, das suas natureza, grau de responsabilidade e complexidade de atribuições. Natural, enfim, que assim o seja, de modo a não apenas ensejar a valorização do servidor público como a patrocinar a eficiência da Administração (art. 37, *caput*). Mas que isto, sugere que a instituição de carreiras – atendidas as

<sup>2</sup> Regra inserida no Texto Supremo pela Emenda Constitucional nº 45, de 8/12/04.



2

exigências, já mencionadas, de observância da natureza e complexidades dos cargos que a compõem – se há de fazer prioritária e especialmente, dada a sua especificidade, em relação à chamada “administração fazendária” e aos seus servidores (art. 37, XVIII).

O melhor, portanto, para que se pudesse dar conformação lógica, pertinente e absolutamente consentânea com o sistema constitucional em vigor, seria a instituição de um *regime jurídico próprio* dos servidores da Administração Fazendária. Assim se estaria a prestigiar, em homenagem à normatização constitucional, aquela parcela de agentes públicos que desenvolvem atividades não só típica e essencialmente estatais, mas inabdicáveis e não confundíveis com quaisquer outras que ao Estado a ordem constitucional reserva: as próprias do Fisco. Mas imperioso também é, como agora, que se proceda à (re)estruturação inteligente e racional dos cargos da Administração Fazendária em carreira.

A instituição de uma **carreira do fisco**, portanto – atividade que necessariamente importa a especificação das



2

competências dos cargos que virão a integrá-la<sup>3</sup>, bem como a fixação das remunerações respectivas -- se há de operar **por lei**<sup>4</sup>, único instrumento normativo, segundo a ordem constitucional-positiva, a tanto habilitado. E, como é óbvio, em face mesmo do **princípio federativo** -- o qual pressupõe autonomia política (e legiferante, portanto) dos Estados-membros -- **esta lei há de ser estadual**.

Quanto, especificamente, à pretendida unificação da carreira, tenho por inicialmente necessária a observação de que, tal como hoje estruturado o já referido "Grupo TAF" -- com quatro carreiras e cinco cargos -- percebe-se haver ali uma aguda interpenetração, senão identidade absoluta, entre as atribuições, tanto dessas carreiras, como dos cargos que a compõem. Assim, por exemplo, são inteiramente iguais as sete primeiras atribuições do "Auditor do Tesouro Estadual", Classe "B", e os do "Analista do Tesouro Estadual", também da Classe "B"; de outra banda. Igualmente indissociadas são todas as competências do "Auditor Adjunto do Tesouro Estadual", Classe "A", e as do

<sup>3</sup> Não custa repetir que cargo público outra coisa não é senão o conjunto das respectivas competências ou atribuições!

<sup>4</sup> No caso do Estado do Ceará, uma vez que o atual Plano de Cargos e Carreiras do "Grupo TAF" foi aprovado por lei ordinária (a já referida Lei 12.582/96), tem-se que essa reestruturação se deve operar também por essa espécie legislativa, observando-se a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (C.Estadual, art. 60, § 2º).





2

“Fiscal do Tesouro Estadual”, Classe “A” (v. Anexo VI, a que se refere o art. 5º, da Lei 12.582/96).

Isto revela, a rigor, que a separação entre tais carreiras e cargos (e, conseqüentemente, entre os respectivos espectros competenciais) se operou de modo artificial, sem maior rigor técnico, de modo a ensejar indesejada confusão operacional. Assim, não apenas o bom-senso, mas o próprio princípio constitucional da **eficiência**, estão a recomendar que a carreira da “administração fazendária” seja uma só, escalonada em classes, ou níveis, cada qual com suas claras atribuições e com igual exigência de escolaridade para ingresso.

Aliás, esta tem sido a tendência em outros Estados da Federação, como Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em brilhante memorial que ofereceu ao Relator da ADIn 2.335-7/SC, Ministro Maurício Corrêa (em prol da constitucionalidade da Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina) o eminente jurista ALMIRO DO COUTO DE SILVA não se esquivou de asseverar, quanto à situação anterior à unificação





2

patrocinada, naquele Ente federado, pela Lei Complementar aludida<sup>5</sup>:

" Há muito tempo se vem desenvolvendo, no Estado de Santa Catarina, o processo de aproximação, de entrelaçamento, de interpenetração ou de fusão das competências dos cargos de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito e Escrivão de Exatoria... com a edição da Lei nº 8.248, de 18.04.91, as atribuições dos cargos.... resultaram grandemente assemelhadas, instituindo-se íntimas afinidades entre elas, com freqüentes e extensas superposições de funções, notadamente no que diz com a fiscalização de tributos".

E continua o doutrinador gaúcho, desta feita referindo-se à norma (Lei Complementar 189/2000) que, em Santa Catarina, unificou as carreiras do Fisco:

" Com outras palavras, o que a lei impugnada na presente ADIn fez foi ligar por um fio de racionalidade quatro carreiras que tinham competências e atribuições em parte idênticas e em parte extremamente semelhantes, fundindo-as em uma única e nova carreira".



---

<sup>5</sup> Muito diferente não é a situação atual, repita-se, no nosso Estado.

2

## II – QUANTO AO NOVO REQUISITO DE ESCOLARIDADE PARA INGRESSO NA CARREIRA UNIFICADA

Incontestável o fato de estar o sistema constitucional positivo a recomendar a instauração de um regime específico para os servidores fazendários. E, no caso específico do Ceará, igualmente recomendável é que se promova uma reestruturação dos cargos da sua Administração Fazendária. Assim, ao conferir nova estruturação à carreira do Fisco estadual, um projeto de lei a ser eventualmente elaborado buscará dar nova denominação aos cargos que a integram e especificar as respectivas atribuições, é dizer, redesenhando apropriadamente o respectivo panorama competencial.

A idéia, portanto, é a de se ter uma só carreira – que se poderia denominar, por exemplo, de “ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA” – a ser composta de cargo ou cargos a serem adequadamente nominados, escalonados em “classes” e “referências” ou “níveis”. Importante frisar que não pretenderia, por tal via, promover a *reclassificação* deles.



2

Nada impede, ao meu ver, que esse novo diploma normativo exija, para ingresso na nova carreira, formação de nível superior. Ao reverso, estar-se-ia, com tal providência, aprimorando a formação dos próprios servidores e, dada a especificidade e complexidade de suas funções, fazendo por onde seu desempenho, por conta da escolaridade, ocorresse de modo cada vez mais eficiente.

Claro que, com isto, não se poderia causar prejuízo àqueles servidores fazendários que, não possuindo tal qualificação, hoje já exercem cargos (ou funções) da atual estrutura da SEFAZ. Até porque, enfim, adquiriram eles, à luz da legislação então (e ainda) vigente, o direito de exercê-lo(a)s. A solução que se me apresenta consentânea com o sistema constitucional posto é a de promover o enquadramento desses servidores (de nível médio, por exemplo) nos cargos da carreira única, mas em classes ou níveis cujas atribuições e remuneração sejam compatíveis com os anteriormente ocupados, sem quaisquer acréscimos ou decréscimos vencimentais, nem alterações desarrazoadas ou injustificadas quanto a atribuições funcionais. Afinal, o que se no passado se



2

crystalizou juridicamente, não pode sofrer as conseqüências deletérias acaso resultantes do novo trato normativo

Assim, não apenas a exigência de nível superior valeria *doravante*, é dizer, para o preenchimento futuro dos cargos da carreira (quaisquer deles), como se preservariam, na exata medida da razoabilidade, para os que titularizassem essa condição (formação de nível superior), as atribuições que antes, na estrutura anterior, já o eram.

Não se estaria, aí, em absoluto, vulnerando a exigência constitucional de concurso público para provimento de cargos, até porque, em regra, esse provimento já se deu por essa via. No Rio Grande do Sul, onde semelhante providência (a de unificação da carreira do Fisco) foi tomada por via legislativa, cogitou-se da inconstitucionalidade da lei gaúcha (ADIn 1.591-5/RS). O ilustrado Relator dessa ADIn, Ministro Otávio Gallotti, em seu voto, assim todavia se pronunciou:

"Julgo que não se deva levar ao paroxismo o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos, a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares



2

venha a cobrar (em custos e descontinuidade) o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos seus ocupantes seguida da abertura de processo seletivo, ou, então, do aproveitamento dos disponíveis, hipótese esta última que redundaria, na prática, juntamente na situação que a propositura da ação visa a conjurar”.

Divergente não foi a opinião do Ministro Nelson

Jobim:

“... na medida em que se assegura a possibilidade de o Governador do Estado do Rio Grande do Sul criar uma carreira única, este é um fato incontestado, a questão é saber se, pelo fato do concurso público que presidiu a ascensão dos outros cargos, ele está impedido de criar a carreira única, tendo em vista funções ocupacionais que correspondem ao mesmo universo de atuação: área tributária. Creio que não. Creio que é possível que se faça exatamente isso, sob pena de estarmos estabelecendo um engessamento absoluto da possibilidade de racionalização do serviço público”.



2

### III – QUANTO EXERCENTES DE FUNÇÃO PÚBLICA, ATUALMENTE INTEGRANTES DO GRUPO TAF

É sabido existirem, servidores que ingressaram na Administração estadual<sup>6</sup>, antes da Constituição de 5 de outubro de 1988, sem prévia submissão a concurso público, passando a prestar, por longos anos, bons serviços a diversos órgãos da máquina estatal. Muitos deles, enfim, restaram *estabilizados* no serviço público por força do art. 19, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Carta Cidadã, *in verbis*:

“Art. 19 – Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público”

Pois bem. Embora tenham passado a desfrutar da prerrogativa da estabilidade – com o que não podiam, como não podem, ser demitidos senão se praticarem alguma falta funcional, apurável em regular processo administrativo-disciplinar – tais servidores, entretanto, não



2

foram *efetivados* em cargos públicos (o que só ocorreria se se submetessem a concurso público). Assim postos em situação singularíssima, passou-se a acertadamente entender que, *estáveis* mas *não ocupantes de cargos*, tais servidores foram postos na situação de *exercentes de funções públicas*. Tais *funções*, embora funcionalmente equivalentes a *cargos*, têm natureza transitória, de vez que virão a ser extintas na medida em que vagarem, não podendo mais ser providas por qualquer meio.

É natural, conseqüentemente, que no âmbito da SEFAZ – ou seja, no chamado Grupo TAF – existam também os *exercentes de funções*, que hoje exercem atividades em tudo por tudo semelhantes às dos ocupantes de cargos. Este, por óbvio, simplesmente não podem ser olvidados, tidos como se não existissem, explicando-se aí a razão da terceira indagação do Sindicato consulente. Não se ponha de lado, além disso, a circunstância de que o Poder Público simplesmente não pode, senão com imenso prejuízo, abrir mão dessa ponderável e bem treinada força de trabalho.



---

<sup>6</sup> O mesmo ocorre, aliás, nas Administrações federal, municipais e distrital.



2

Tenho para mim que tais servidores, estáveis que são, devem, sim, ser alvo da mesma reestruturação de carreira a que antes se aludiu, segundo os mesmos critérios apontados. Só que, ao invés de serem enquadrados em *cargos* (de provimento efetivo), devem sê-lo em *funções públicas*, com idênticas atribuições<sup>7</sup>, as quais serão extintas à medida em que seus exercentes se forem aposentando ou restarem afastados (voluntariamente, inclusive) do serviço público. Este o tratamento que a lei lhes deve dar, em homenagem aos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade, da razoabilidade e da eficiência administrativa.

Finalmente, quanto aos servidores que, sendo igualmente *exercentes de função* (e não ocupantes de *cargos*, já que não concursados), mas que não lograram o benefício da estabilização, é certo que, em tese, e sob o ângulo estritamente jurídico, poderá o Estado demiti-los. Para tanto, todavia, certamente haverá de levar em conta uma imperiosa necessidade de assim agir, em confronto com outra necessidade, qual a de manter um contingente de trabalhadores já devidamente treinado e plenamente



---

<sup>7</sup> Sugere-se, em tal caso, a criação de uma "Parte Especial" no novo Quadro a ser criado.

2

apto ao exercício das atividades funcionais que hoje já bem desempenham.

Não apenas por motivos de ordem político-governativa, mas respeitando o que dispõe o art. 170, VIII, da Lei Suprema – o qual designa como um dos objetivos principiológicos da ordem econômica a busca do pleno emprego – certamente optará a Administração por manter esses servidores em seus quadros. Nesta hipótese, a eles se devem aplicar as considerações feitas em relação aos que se estabilizaram.

É o meu parecer.

Fortaleza, 27 de janeiro de 2005.



**Valmir Pontes Filho (\*)**

OAB-CE 2310

(\*) Advogado e Consultor. Procurador do Estado, aposentado. Ex-Procurador-Geral do Município de Fortaleza. Mestre em Direito Constitucional pela PUC de São Paulo. Professor de Direito Constitucional e de Hermenêutica Jurídica (UNIFOR e UFC). Ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.