

18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQUERENTE(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**REQUERIDO(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ  
**REQUERIDO(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ  
**INTERESSADO(A/S)** : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DO  
GRUPO TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO  
DO CEARÁ - SINTAF  
**ADVOGADO(A/S)** : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTROS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO CEARÁ. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 37, II, DA CF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - São inconstitucionais os artigos da Lei 13.778/2006, do Estado do Ceará que, a pretexto de reorganizar as carreiras de Auditor Adjunto do Tesouro Nacional, Técnico do Tesouro Estadual e Fiscal do Tesouro Estadual, ensejaram o provimento derivado de cargos.

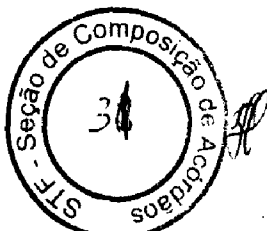
II - Dispositivos legais impugnados que afrontam o comando do art. 37, II, da Constituição Federal, o qual exige a realização de concurso público para provimento de cargos na Administração estatal.

III - Embora sob o rótulo de reestruturação da carreira na Secretaria da Fazenda, procedeu-se, na realidade, à instituição de cargos públicos, cujo provimento deve obedecer aos ditames constitucionais.

IV - Ação julgada procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, julgar inteiramente procedente a ação direta, nos termos



ADI 3.857 / CE

do voto do Relator, contra o voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava parcialmente procedente. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Não votou o Senhor Ministro Eros Grau por não ter assistido ao relatório. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente).

Brasília, 18 de dezembro de 2008.



**RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR**

18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**REQUERENTE(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**REQUERIDO(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ  
**REQUERIDO(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ  
**INTERESSADO(A/S)** : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DO  
GRUPO TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO  
DO CEARÁ - SINTAF  
**ADVOGADO(A/S)** : ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTROS

**R E L A T Ó R I O**

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**: - Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face dos arts. 14, § 2º, 26, parágrafo único, 27, 28, 29 e 31, todos da Lei 13.778/2006, do Estado do Ceará.

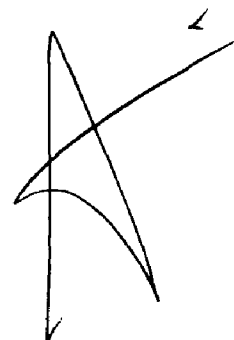
Eis o teor dos dispositivos impugnados:

"Art. 14. (...)

§ 2º Fica assegurado ao Auditor Adjunto do Tesouro Estadual e Técnico do Tesouro Estadual, que atualmente encontra-se nas Classes A1 a D5, as competências de lançamento de documentos fiscais, nos livros próprios e antecipação de registro ou aproveitamento indevido de crédito fiscal.

(...)

Art. 26. (...)



ADI 3.857 / CE

Parágrafo único. Os servidores da Administração Direta que se encontrem, na data da publicação desta Lei em exercício na Secretaria da Fazenda a mais de treze anos, passam a integrar o grupo ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização mediante expressa opção a ser feita no prazo máximo de até 60 (sessenta) dias sendo enquadrados na referência inicial, da classe I, do cargo/função de Auditor Adjunto da Receita Estadual.

Art. 27. Ficam redenominados os cargos/funções de Auditor do Tesouro Estadual, Auditor Adjunto do Tesouro Estadual, Fiscal do Tesouro Estadual, Técnico do Tesouro Estadual e Analista do Tesouro Estadual de acordo com o anexo V desta Lei.

Art. 28. Os cargos/funções de Auditor Adjunto da Receita Estadual e Fiscal da Receita Estadual, que integram a administração tributária, atividade essencial ao funcionamento do Estado, passam a integrar carreira única em extinção, na medida da vacância dos atuais cargos/funções, com atribuições e competências definidas na forma do anexo VI desta Lei.

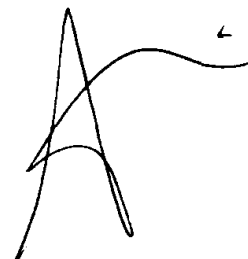
Art. 29. A carreira em extinção a que se refere o art. 28 desta Lei fica organizada na forma do seu anexo VII.

(...)

Art. 31. (...)

Parágrafo único. Os servidores enquadrados nos cargos/funções Auditor Fiscal da Receita Estadual, Fiscal da Receita Estadual e Auditor Adjunto da Receita Estadual, detentores de condições de enquadramento na classe I e classe II, que possuam título de pós-graduação serão enquadrados na referência inicial da classe III da carreira respectiva."

Sustenta o autor, em suma, que os citados dispositivos colidem com o art. 37, II, da Lei Maior, visto que permitem o provimento derivado de cargos públicos, com significativa mudança



ADI 3.857 / CE

na remuneração dos servidores beneficiados pela medida, além alterarem os níveis de escolaridade para o exercício de atribuições distintas das originais, cuja alteração não se confunde com uma mera reclassificação de funções.

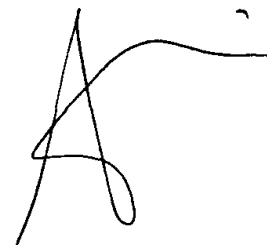
Diz, mais, que o parágrafo único do art. 26 ora impugnado possibilita o aproveitamento de servidores integrantes de qualquer carreira da Administração Direta nos quadros da Secretaria de Fazenda Estadual.

Recebidos os autos, adotei o rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/99, solicitando informações ao Governador do Estado do Ceará e as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República (fl. 114).

O Governador do Estado do Ceará pronunciou-se no sentido da improcedência da ação, nos seguintes termos (fls. 241-254):

"(...) ao contrário do que alegado pelo promovente, a Lei nº 13.778 de 6 de junho de 2006, que aprovou o plano de cargos e carreiras do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF, da Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará, **não** instituiu caso de provimento derivado de cargos públicos, na medida que **não** concretizou alterações essenciais das funções de cargos pré-existentes.

Na realidade, a lei estadual em referência, em seus Art. 27 e 31, e no anexo V a que se referem,



ADI 3.857 / CE

vergastados pelo promovente, deu nova denominação a cinco cargos da estrutura organizacional da Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará, quais sejam: (1) Auditor do Tesouro Estadual; (2) Analista do Tesouro Estadual; (3) Auditor Adjunto do Tesouro Estadual; (4) Técnico do Tesouro Estadual, e; (5) Fiscal do Tesouro Estadual. Para tanto, unificou os dois primeiros cargos (Auditor do Tesouro Estadual e Analista do Tesouro Estadual), denominando-os Auditor Fiscal da Receita Estadual. Na mesma linha, unificou os cargos de Auditor Adjunto do Tesouro Estadual e Técnico do Tesouro Estadual, denominando-os Auditor Adjunto da Receita Estadual. E ao cargo de Fiscal do Tesouro Estadual, conferiu-lhe a nova denominação de Fiscal da Receita Estadual.

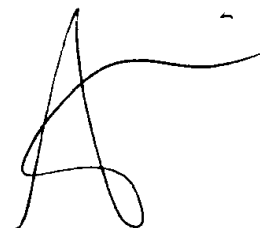
Nesse processo de reorganização dos antigos cargos da Carreira Auditoria Fiscal, Administração Fazendária e de Fiscalização e Arrecadação da Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará, o legislador estadual optou por unificar os cargos referidos - simplificando a estrutura organizacional -, por se tratarem de cargos com funções praticamente iguais, **sem qualquer diferença essencial**, a justificar e autorizar, portanto, a fusão em um único cargo.

De fato, sem qualquer dificuldade, observa-se na legislação estadual pretérita, disciplinadora do plano de Cargos e Carreiras do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF (**Lei Estadual nº 12.582, de 30 de abril de 1996** - cópia em anexo), no Anexo VI a que se refere o seu art. 5º, que a função dos antigos cargos de Auditor do Tesouro Estadual e de Analista do Tesouro Estadual, comparando-os em cada classe, eram **essencialmente** coincidentes, resumindo-se à única diferença na atribuição de constituição do crédito tributário, prevista para o cargo de Auditor do Tesouro Estadual.

Na mesma forma, coincidentes eram as funções dos cargos de Auditor Adjunto do Tesouro Estadual e Técnico do Tesouro Estadual, resumindo-se à única diferença na atribuição de constituir o crédito tributário, obedecidos os critérios de competência estabelecidos na legislação pertinente.

(...)

Reconhecer **inconstitucionalidade** nas especificações e acréscimos nas funções do cargo de Auditor Adjunto da Receita Estadual, como pretende o promovente, nada mais é do que legitimar, sem base



ADI 3.857 / CE

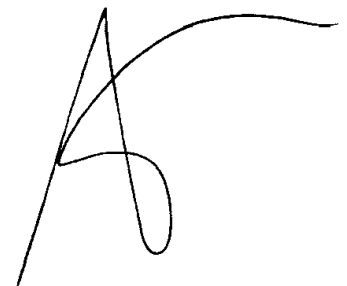
jurídica consistente e de forma inadmissível, o engessamento da organização dos cargos e carreiras, inviabilizando, nos cargos anteriores ou em cargos resultantes de fusão, a racionalização e a eficiência dos serviços públicos, que exigem a atualização permanente das funções de seus cargos, dentro do mesmo universo de atuação (no caso, a área tributária).

(...)

No mais, destaque-se que a Lei nº 13.778, de 6 de junho de 2006, estipula, no anexo I a que se referem os seus Arts. 2º, 3º e 4º (**não impugnados nesta ADI**), o nível de escolaridade superior para todos os cargos nela previstos (embora, na estrutura anterior, somente os cargos de Auditor do Tesouro Estadual e Analista do Tesouro Estadual exigissem esse requisito - Ver Anexo I a que se refere o Art. 4º da anterior Lei nº 12.582, de 30 de abril de 1996), mas não determina nem autoriza, **em qualquer dos preceitos impugnados**, o enquadramento funcional dos ocupantes dos cargos de Auditor Adjunto do Tesouro Estadual, Técnico do Tesouro Estadual e Fiscal do Tesouro Estadual (de nível de segundo grau ou inferior - ver Anexo citado da Lei nº 12.582, de 1996) nos cargos, respectivamente, de Auditor Adjunto da Receita Estadual (os dois primeiros), e Fiscal da Receita estadual, **de nível superior**.

(...)

Em resumo, a Lei estadual nº 13.778, de 6 de junho de 2006, não enquadró os ocupantes dos antigos cargos de Auditor Adjunto do Tesouro Estadual e Técnico do Tesouro Estadual em cargos novos, mas somente fundiu aqueles cargos, de atribuições coincidentes, como já reiteradamente acentuado. Outrossim não os enquadró em cargos de nova escolaridade (nível superior), reservando-os para os futuros concursados (Auditor Adjunto da Receita Estadual). E no referente ao vencimento, com fundamento em isonomia de retribuição por exercício de funções idênticas, não vedada pela Carta da República, embora por ela não mais garantida especificamente, conferiu-lhes a mesma Tabela de Vencimento; tudo com arrimo em precedentes desta Egrégia Corte." (grifos no original).

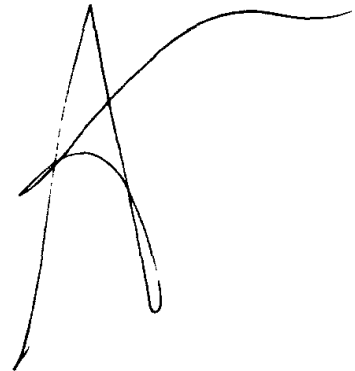


**ADI 3.857 / CE**

À Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República opinaram pela procedência do pedido (fls. 290-298 e fls. 300-304).

O Sindicato dos Servidores Públicos Civis do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Ceará - SINTAF formulou pedido de intervenção no feito na condição de *amicus curiae* (fls. 307-374), o qual foi por mim deferido (fl. 503).

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmos. Srs. Ministros.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.



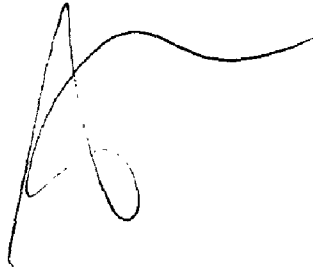
18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁV O T O

(ESCLARECIMENTO)

O Senhor Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator) - Senhor Presidente, peço vênha para esclarecer que há um concurso, que foi já realizado no Estado do Ceará, para o provimento dos cargos ora impugnados e que está praticamente perto do prazo da sua decadência. Esta seria a última sessão para decidirmos a questão.



18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator): Bem examinados os autos, entendo que assiste razão ao autor da presente ação direta.

Com efeito, embora impressionem, *data venia*, não convencem os argumentos, apresentados pelo Governador do Estado do Ceará. É que a exigência de concurso público para a investidura em cargos e empregos públicos, em todos os níveis político-administrativos da Federação, configura imperativo constitucional, que somente pode ser excepcionado em situações especialíssimas, apontadas no próprio texto magno, a exemplo do que ocorre com as contratações temporárias a que refere o art. 37, IX.

A questão colocada à apreciação desta Suprema Corte consiste em saber se a reorganização das carreiras dos servidores da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, nos termos dos dispositivos legais impugnados, configura ou não a vedada hipótese de transposição de cargos públicos.

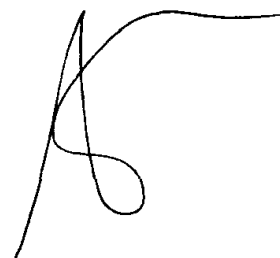


**ADI 3.857 / CE**

Como bem ressaltou a Advocacia-Geral da União, os comandos normativos atacados nesta ação direta, a um só tempo, transformaram antigos cargos Auditor Adjunto do Tesouro Estadual e Técnico do Tesouro Estadual e Fiscal da Receita Estadual, de nível médio, em cargos de Auditor Adjunto da Receita Estadual e Fiscal da Receita Estadual, para os quais se exige graduação em cursos de nível superior.

Com efeito, os cargos criados demandam, para o seu provimento, nível superior de escolaridade, observadas as respectivas especificidades, conforme prevê o Anexo I da Lei. Em consonância com essa exigência, a remuneração dos ocupantes dos cargos em comento é maior do que aquela paga aos que integram cargos para os quais se admite o nível médio de escolaridade.

Mas não só, a escolaridade exigida para o provimento do cargo de Auditor Adjunto da Receita Estadual e sua remuneração é que foram objeto de alteração. Também as atribuições desse cargo foram substancialmente modificadas, as quais passaram a incluir: o levantamento e análise de dados econômico-fiscais e cadastrais da Secretaria da Fazenda e do contribuinte; a confecção de relatórios, processos e informações, a participação na elaboração de planos operacionais, respondendo por sua execução; a prestação



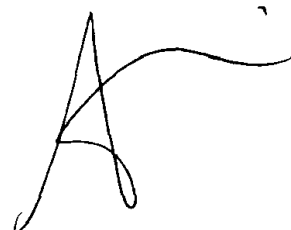
ADI 3.857 / CE

de suporte operacional e instrumental para a elaboração de procedimentos e processos; a realização de diligências cadastrais e fiscais; a constituição de crédito tributário em procedimentos específicos de fiscalização; a prolação de decisões monocráticas em processos administrativo-fiscais; a orientação dos sujeitos passivos, no tocante à aplicação da legislação tributária, por intermédio de ato normativo e solução de consultas; a realização de perícias, a manifestação em consultas, regimes especiais, isenção, anistia, moratória, remissão, parcelamento e outros benefícios fiscais definidos em lei.

Essas alterações de fundo, no tocante ao regime funcional e remuneratório dos servidores em comento, não passaram despercebidas à Procuradoria-Geral da República, que assim se pronunciou sobre o diploma normativo impugnado:

*"Primeiramente, criou um novo cargo com remuneração, denominação, atribuições e requisitos de escolaridade também novos. Num segundo momento, deu aos cargos antigos a mesma denominação, com a só ressalva de que estariam em extinção. Posteriormente acrescentou a este chamado cargo em extinção as mesmas atribuições inerentes ao cargo novo. Finalmente, sob a justificativa da isonomia, igualou a remuneração do cargo em extinção com o do cargo novo.*

*O resultado desse processo consiste em se ter dado a cargos ocupados por servidores de nível médio a mesma denominação, atribuições e vencimentos devidos a servidores ocupantes de cargo privativo de servidores de nível superior. A esta prática dá-se o nome de*



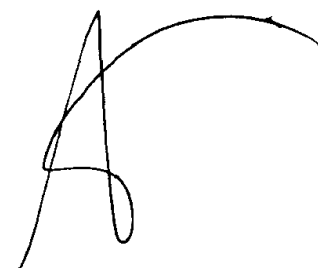
ADI 3.857 / CE

transposição de cargos públicos, vedada pela ordem constitucional vigente.

No que tange à previsão do atacado art. 26, constata-se que a referida lei cearense, ao contrário do que se narrou anteriormente, não despendeu maiores esforços para 'maquiar' a aludida transposição, ao permitir, sem maiores dificuldades, a inclusão indiscriminada de qualquer servidor da Administração Direta, em exercício na Secretaria de Fazenda a mais de treze anos, nos quadros de carreira por ela criada. Nessa hipótese, fica ainda mais clara a ofensa ao disposto no inciso II do art. 37 da Lei Fundamental".

E ainda que se afirme que não foram instituídas novas carreiras e nem cargos distintos, como assinalado acima, tendo ocorrido apenas a unificação de cargos com funções assemelhadas, a realidade é que houve não só uma mudança de nomenclatura, mas também de escolaridade exigida para o seu exercício, bem como de remuneração e atribuições.

Os dispositivos atacados, a pretexto de levar a efeito uma mera reorganização na carreira dos servidores que integram a administração fazendária do Estado, na verdade criaram novos cargos, permitindo o seu provimento por simples transposição, em inequívoca burla à exigência constitucional de concurso público, que objetiva, em essência, dar concreção aos princípios abrigados no caput do art. 37 da Lei Maior, em especial aos da moralidade e impessoalidade.



ADI 3.857 / CE

Nas palavras de Lucas Rocha Furtado,

"Ao adotar o concurso público como critério básico para o ingresso no serviço público, a Constituição Federal busca observar, em termos materiais, o sistema do mérito, em que será escolhido para ocupar o cargo público aquele que obtiver a melhor qualificação em seleção objetiva aberta a todos os que preençam os requisitos legais".<sup>1</sup>

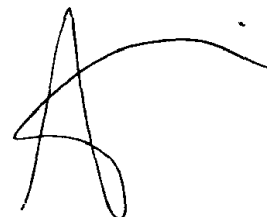
É certo que a lei pode prever o provimento derivado de cargos. Mas essa hipótese só pode ocorrer licitamente por meio de **promoções**. Como assevera o já mencionado Lucas Furtado, "o agente é investido no cargo inicial da carreira após a aprovação em concurso público, e para alcançar os cargos mais elevados será promovido".<sup>2</sup> O servidor, porém, será sempre submetido a concurso público para ingressar no primeiro degrau da carreira.

Recordo, por oportuno, que esta Suprema Corte já se posicionou acerca do tema, na ADI 3.061/AP, Rel. Min. Carlos Brito, que apreciava situação semelhante, em afronta à Súmula 685 do STF, de cuja ementa transcrevo o seguinte trecho:

"(...) a Lei amapaense nº 538/02 é materialmente inconstitucional, porquanto criou um

<sup>1</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Fórum, Belo Horizonte: 2007, p. 900.

<sup>2</sup> FURTADO, Lucas. *Ob. cit.* p. 901.

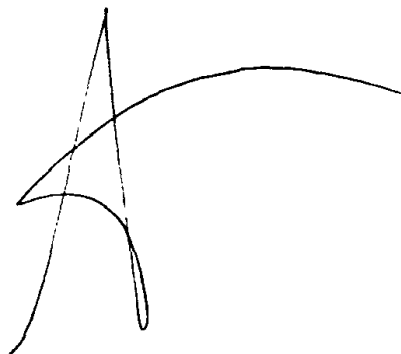


ADI 3.857 / CE

diferenciado quadro de pessoal na estrutura dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para aproveitar servidores de outras unidades da Federação, oriundos de qualquer dos três Poderes. **Possibilitou, então, movimentação no espaço funcional em ordem a positivar um provimento derivado de cargos públicos. Mas tudo isso fora de qualquer mobilidade no interior de u'a mesma carreira. E sem exigir, além do mais, rigorosa compatibilidade entre as novas funções e os padrões remuneratórios de origem. Violação, no particular, à regra constitucional da indispensabilidade do concurso público de provas, ou de provas e títulos para cada qual dos cargos ou empregos a prover na estrutura de pessoal dos Poderes Públicos (Súmula 685 do STF). - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do instrumento normativo impugnado"** (grifos nossos).

Isso posto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade a fim de declarar materialmente inconstitucionais os arts. 14, § 2º, 26, parágrafo único, 27, 28, 29 e 31, todos da Lei 13.778/2006 do Estado do Ceará, por violação ao art. 37, II, da Constituição Federal.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'A' with a long horizontal stroke extending to the right.

18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ**

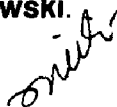
## VOTO

**O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:**

Senhor Presidente, em primeiro lugar, eu gostaria de assinalar que, com relação à ADI nº 1.251, que foi julgada no dia 15 de outubro de 2008, a preliminar, que não foi engenhosa, mas foi bem fundamentada, engenhosa daria uma outra conotação, mas foi muito bem fundamentada pelo Ministro **Marco Aurélio**, a sessão só foi suspensa porque não havia quórum e, tratando-se de matéria relativa ao conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, impunha-se a existência de quórum. Por essa razão é que o tema não foi examinado, segundo os registros que estão nos assentos do Tribunal.

Com relação ao mérito dessa ação direta, Senhor Presidente, o que me chama atenção, o eminente Ministro Relator teve a cautela de destacar, e eu verifiquei do memorial que recebi daqueles que fazem concurso público, é que nós temos uma transposição, por exemplo, de motoristas que ocupavam esses cargos de agente prisional de datilógrafo e que, por via desta lei, passaram especificamente à condição de auditor; ou seja, saíram de cargos de nível médio para cargos de nível superior. Pelo menos é o que consta de memorial que foi aqui distribuído. E essa, realmente, é uma matéria que a Corte já enfrentou, ou seja, impedindo que existisse essa transposição, independentemente de qualquer condição, como explicitou o eminente Ministro Relator, invocando, de resto, o precedente de que foi Relator o eminente Ministro **Carlos Brito**.

Por esta razão é que eu estou acompanhando por inteiro o voto do eminente Ministro **Ricardo Lewandowski**.





18/12/2008

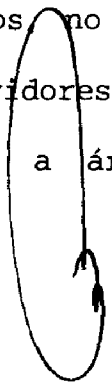
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, seria interessante discutirmos um pouco mais a matéria, porque temos no Tribunal três precedentes alusivos aos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul placitando a junção.

Perdoe-me o ministro Menezes Direito, creio que o artigo 27 é suficientemente explícito no que revela a junção de cargos/funções de Auditor do Tesouro Nacional, Auditor Adjunto do Tesouro Nacional, Fiscal do Tesouro Estadual, Técnico do Tesouro Estadual e Analista do Tesouro Estadual, de acordo com o anexo V.

Quer dizer, o que ocorreu no Ceará foi o conserto da situação - e é sempre muito difícil arrumar a Casa - e conforme ressaltado da tribuna, dois governadores, o Governador Lúcio Alcântara e o Governador Cid Gomes, placitaram essa lei, endossaram essa lei aprovada pela Assembléia Estadual, que veio a resultar na racionalização da própria carreira. Com muita ética, os dois Advogados fizeram sustentações claras e não veicularam a valia constitucional do parágrafo único, este sim a abrir uma avenida quanto a aproveitamento de prestadores de serviços diversos no que cogita, sem especificidade considerado o cargo, de servidores da Administração Direta há mais de treze anos integrando a área, gênero, de arrecadação do próprio Estado.



ADI 3.857 / CE

Penso que estamos diante - e lembro sempre que a divergência que maior descrédito ocasiona é a intestina - de um caso concreto, relativo ao Estado do Ceará, que se mostra idêntico àqueles que resultaram nos precedentes mencionados no memorial do Sindicato: dois precedentes envolvendo Santa Catarina e um o Rio Grande do Sul. Quando somei o voto aos dos relatores desses casos - nem sempre divirjo -, placitei as leis. A esta altura, se outro for o enfoque, haverá, mesmo, o dom da multiplicação de cargos, desarrumando as finanças do Estado do Ceará, no que serão mantidos os cargos pretéritos e se terá, para atendimento, quem sabe, realmente, de uma nova clientela, os novos cargos.

Eu caminharia no sentido, sim, de declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 26, que versa:

"Art. 26. (...)

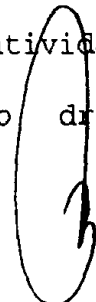
Parágrafo único. Os servidores da Administração Direta" - gênero - "que se encontrem, na data da publicação desta Lei em exercício" - simples exercício, pouco importando a função - "na Secretaria da Fazenda a mais de treze anos," - aqui, se esqueceu que teria o verbo "haver" - "passam" - aqui, passarão - "a integrar o grupo ocupacional Tributação," (...)

No mais, não. No mais, tivemos junção de atividades que se mesclam, como também tivemos no tocante às leis dos Estados a que me referi.

Claro que o Tribunal, hoje, está com uma composição totalmente diversa, mas nos três casos anteriores - um deles sob a relatoria do ministro Gallotti; outro ficou vencido, no caso do Rio Grande do Sul, sob a relatoria do ministro Gilmar Mendes, e outro

**ADI 3.857 / CE**

sob a relatoria da ministra Ellen Gracie, penso que esse último é referência contida em uma das ementas - julgamos a partir da Carta de 1988 e entendemos que, nesse caso, de junção de atividades semelhantes, praticamente iguais, não se verifica o drible pernicioso ao concurso público.



18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁCONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Senhor Presidente, mantenho o meu voto e verifico que recebemos um grande número de memoriais que transcrevem os Diários Oficiais do Estado do Ceará, os quais dão conta que motoristas, datilógrafos, desenhistas, agentes prisionais, orientadores de menores, técnico de estrada, técnico agrícola, visitador sanitário, auxiliar de pesquisa, agente municipalista e assim por diante tiveram os seus cargos transformados em Auditor Fiscal da Receita Estadual e Auditor Adjunto da Receita Estadual, com competência plena. Isso está documentado.



O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ministro Ricardo Lewandowski, concordo com Vossa Excelência. Realmente, se o Estado, o Executivo, acionou o parágrafo único do artigo 26, acabou aproveitando, indevidamente, esses servidores. Daí dizer que, a rigor, a rigor - e essas publicações, penso que estiveram respaldadas por esse parágrafo único -, temos a inconstitucionalidade desse dispositivo no que abriu o leque quanto ao aproveitamento na nova carreira.

**ADI 3.857 / CE**

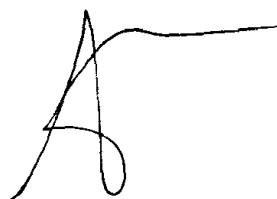
Agora, se expungirmos esse parágrafo único, ficando apenas o artigo 27, o que teremos? A junção de cargos/funções de Auditor do Tesouro Estadual, Auditor Adjunto do Tesouro Estadual, Fiscal do Tesouro Estadual, Técnico do Tesouro Estadual e Analista do Tesouro Estadual, que, até pela nomenclatura, podemos afirmar possuidores de atribuições ao menos assemelhadas.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - Veja, Vossa Excelência, por exemplo, o artigo 14, § 2º, que eu estou declarando inconstitucional...



**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - O parágrafo único, realmente, viabilizou o aproveitamento de motoristas, de contínuos, desde que estivessem há mais de treze anos na Secretaria, o que não se coaduna com os ditames constitucionais.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)** - E não apenas isso. Ampliação de competência. Se Vossa Excelência pegar cada um desses dispositivos que eu, pelo meu voto - e salvo melhor juízo dos eminentes Pares -, estou declarando inconstitucional, verá que há uma ampliação de competências que são privativas de agentes que têm nível superior.



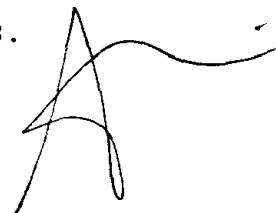
**ADI 3.857 / CE**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Ministro, como ressaltado da tribuna, a exigência da escolaridade decorreu da nova lei, mas se preservaram situações em homenagem à realidade, no que anteriormente não se exigia, quando do concurso público efetivado, escolaridade maior. Então, apenas se congelou essa situação, como disse, para racionalizar, para sanear-se a diversificação que havia no próprio Estado.

Estou seguro de que, expungido o parágrafo único do artigo 26, não haverá a possibilidade, considerados os demais dispositivos, de aproveitamento de servidores ocupantes de cargos totalmente estranhos à arrecadação considerada a via direta.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) -**

Mantenho o meu voto pelos motivos que expus.



18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ**

## CONFIRMAÇÃO DE VOTO

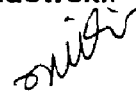
**O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:**

Senhor Presidente, também vou manter o meu voto, pedindo vênias ao eminente Ministro **Marco Aurélio**.

Estou entendendo que, no caso, e a Procuradoria da República teve o cuidado de destacar esse aspecto, houve uma burla ao sistema de concurso público. Maquiou-se, por via da transposição, a oportunidade de criação de um cargo novo e, por via da criação deste cargo novo, ao invés de fazer-se o concurso diretamente, criou-se um sistema de aproveitamento. E esse sistema de aproveitamento configura nitidamente uma transposição que é vedada pelo sistema da Carta de 88.

Tenho a consciência absoluta de que, pelo menos até onde posso ir com a memória, a nossa jurisprudência tem assentado, nesta composição, esse tipo de entendimento.

Por essa razão, pedindo vênias ao eminente Ministro **Marco Aurélio**, eu acompanho o voto do Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski**.



18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente,  
acompanho o Relator às inteiras.

Considero que houve burla ao artigo 37, inc. II,  
razão pela qual tenho como inconstitucionais os dispositivos, com  
as vênias do Ministro Marco Aurélio, claro<sup>u</sup>

# # #



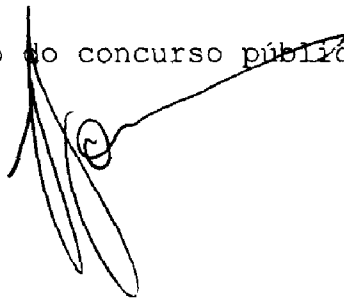
18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhor Presidente,  
também peço vênias ao Ministro Marco Aurélio para declarar a  
inconstitucionalidade do dispositivo por entender que há  
manifesta violação ao princípio do concurso público.

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal line extending to the right, ending in a small circle.

18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ**VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, entendo que a mobilidade vertical no interior de uma carreira funcional é perfeitamente possível, basta lembrar os cargos de professor, todo cargo de professor e todo cargo de carreira jurídica, seja Magistratura, Ministério Público, Advocacia Pública, Defensorias Públicas, todos esses cargos são organizados em carreira. Evidente que um modo de valorizar o servidor é assegurar a sua movimentação no espaço funcional de modo - como disse o eminente Relator Ricardo Lewandowski - ascensionalmente, chamando-se a isso de promoção.

Aliás, para que essa movimentação no espaço funcional se dê validamente é preciso concomitância de certos requisitos, por exemplo, a exigência da mesma escolaridade para ingresso no cargo inicial da carreira, a mesma escolaridade; segundo, que os níveis de vencimento, quando se faz a red denominação - eu também a admito a red denominação -, permaneçam os mesmos, não podem ser vencimentos diferentes, por efeito mesmo dessa red denominação. O que é mais? Que as atribuições também sejam assemelhadas. Presentes concomitantemente esses requisitos, eu me pronunciaria pelo desprovimento da ADI, ou seja, pela sua improcedência. Entretanto, o



**ADI 3.857 / CE**

eminente Relator me convenceu de que, no caso, não é o que está acontecendo. Depois, a unificação em si de carreiras, pura e simplesmente, no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mesmo com esse propósito de racionalização, de simplificação, de aumento de eficiência, essas unificações hoje parecem contrariar o inciso XXII do artigo 37 da Constituição Federal, cuja dicção é esta:

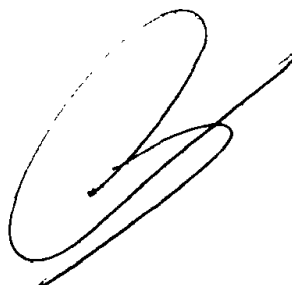
"Art. 37

.....  
XXII - 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,"  
(...)

Ou seja, indicando carreiras específicas no âmbito das administrações tributárias. Isso me parece também abonar o voto do eminente Relator.

Razão por que, Senhor Presidente, sigo Sua Excelência por completo, pedindo vênia ao Ministro Marco Aurélio.

# # # #



18/12/2008

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5 CEARÁ**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, reporto-me ao voto que proferi na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.591-5/RS, quando procurei revelar as peculiaridades do caso, quando procurei revelar que o ato normativo atacado teve como objetivo sanear a própria organização funcional nesse campo tão sensível dos tributos do Estado.

E torno a frisar, Presidente - não sou defensor intransigente da jurisprudência do Tribunal, alguns dizem, inclusive, que sou muito rebelde a certos precedentes -, que já julgamos, em passado recente, situações idênticas, placitando as leis - a lei do Estado de Santa Catarina na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.561-3, relator ministro Sydney Sanches, e a lei do Estado do Rio Grande do Sul na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.591-5, relator ministro Octavio Gallotti -, e entendemos que não haveria, nessa junção de atribuições idênticas, o drible ao concurso público, ao salutar concurso público, com o qual é homenageado o mérito.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.335-7, de Santa Catarina, relatada pelo ministro Gilmar Mendes, Sua Excelência teve o cuidado de mencionar os precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.591-5/RS, relator ministro Octavio Gallotti; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.713-1/DF,

**ADI 3.857 / CE**

relatora ministra Ellen Gracie. Ações em que, reafirmo, placitamos a junção dessas carreiras referidas de forma específica, mediante preceito exaustivo, no artigo 27 da lei em análise pelo Plenário.

O que, a meu ver, conflita, a mais não poder, com a Constituição Federal é a abertura do leque, em termos de aproveitamento, contida no parágrafo único do artigo 26, que viabilizou os casos escancarados pelo relator de aproveitamento, como auditor, de, até mesmo, motoristas na nova carreira de arrecadação da Secretaria do Tesouro Estadual. Exagerou, quanto a isso, na dose normativa.

Agora, teremos essa situação a gerar perplexidade, a estampar, sob a minha óptica, talvez não seja a dos Colegas, a incongruência absoluta: validadas pelo Supremo as legislações dos dois Estados a que me referi - Rio Grande do Sul e Santa Catarina - e glosada - aqui, não estou me valendo, Presidente, da condição, por outorga, de cidadão cearense - uma lei idêntica do Estado do Ceará.

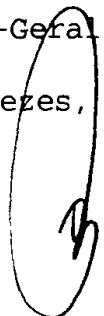
Vejam o questionamento sob o ângulo da escolaridade. Evidentemente, para ocorrer a junção, considerada a disciplina pretérita de ingresso dos titulares desses cargos mencionados no artigo 27, ter-se-ia o abandono da nova escolaridade - a merecer elogio. Mas a situação é residual, tendendo a findar com a aposentadoria desses servidores.

Peço vênias, Presidente, para, no caso, assumir a postura que normalmente assumia, neste Plenário, o ministro

**ADI 3.857 / CE**

Sepúlveda Pertence na defesa da jurisprudência do Tribunal e assentar apenas a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 26. Mais uma vez registro a postura técnica e irrepreensível dos dois Advogados que estiveram na tribuna, a do Procurador-Geral do Estado do Ceará e a do Advogado Doutor Mauro de Azevedo Menezes, que sustentou pelo Sindicato.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.857-5**

PROCED.: CEARÁ

**RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**

REQTE. (S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO. (A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

REQDO. (A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO. (A/S): SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DO GRUPO  
TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO CEARÁ - SINTAF

ADV. (A/S): ROBERTO DE FIGUEIREDO CALDAS E OUTROS

**Decisão:** O Tribunal julgou inteiramente procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator, contra o voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava parcialmente procedente. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Não votou o Senhor Ministro Eros Grau por não ter assistido ao relatório. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente). Falaram, pelo requerido, o Dr. Fernando Antônio Costa de Oliveira, Procurador-Geral do Estado e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Mauro de Azevedo Menezes. Plenário, 18.12.2008.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário