



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

Tribunal Pleno

Direta de Inconstitucionalidade 4004746-59.2017.8.04.0000 Tribunal - Edifício Arnoldo Peres

Requerente : Ministério Público do Estado do Amazonas

Requerido : Estado do Amazonas e Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas

Relator : Cláudio Roessing

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 4º, DA LEI ESTADUAL N. 2.750/2002. ARTIGO 109, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMO PARÂMETRO DE CONTROLE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A transformação de cargos e transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas traduzem, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, formas inconstitucionais de provimento no serviço público. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

2. O artigo de lei impugnado transformou cargos que, originariamente, eram de nível médio em cargos de nível superior, revelando sua inconstitucionalidade material em decorrência da burla ao princípio do concurso público;

3. Procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade parcial do artigo 4º, da Lei Estadual n. 2.750/2002, modulando com efeitos prospectivos de 10 (dez) anos a contar do trânsito em julgado do acórdão.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Direta de Inconstitucionalidade nº 4004746-59.2017.8.04.0000**, de Manaus (AM), em que são partes as acima indicadas, **ACORDAM** os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que compõem a Tribunal Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, por maioria de votos, julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade parcial do artigo 4º, da Lei Estadual n. 2.750/2002, e por unanimidade modular os efeitos a partir de 10 (dez) anos do trânsito em julgado do



presente acórdão, nos termos do voto do relator.

Manaus, 27 de outubro de 2020.

Des.

Presidente

Des. Cláudio Roessing
Relator

Dr.(a)

Procurador(a) de Justiça

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta, proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, em face do artigo 4º, da Lei Estadual n. 2.750/2002, o qual possui o seguinte teor:

Art. 4.º - Transformados os cargos de provimento efetivo de acordo com as especificações do parágrafo único deste artigo, a transposição dos servidores da SEFAZ, da atual situação funcional para a prevista no Plano instituído por esta Lei, far-se-á, na forma da equivalência estabelecida no Anexo III.

Parágrafo único - Ficam transformados:

I - em Auditor-Fiscal de Tributos Estaduais, os cargos de Auditor Tributário, Inspetor Fiscal, Fiscal de Tributos Estaduais e de Fiscal Auxiliar de Tributos Estaduais;

II - em analista do Tesouro Estadual, os cargos de Auditor de Controle Interno, Consultor Fazendário, Técnico de Finanças Estaduais e de Técnico de Administração Fazendária;

III - em Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais, os cargos de Agente de Arrecadação;

IV - em Técnico da Fazenda Estadual, cargos de Assistente de Administração de Tributos Estaduais, Técnico Auxiliar de Finanças Estaduais e de Assistente Fazendário;

V - em Assistente Administrativo da Fazenda Estadual, os cargos de Auxiliar de Serviços Fazendários.

Em sua inicial, o Autor alegou que o referido dispositivo da lei estadual afrontaria o artigo 109, II, da Constituição Estadual, uma vez que viola a regra constitucional expressa da necessidade de realização de concurso público com vistas à investidura de servidores em cargos públicos, excetuados os cargos em



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

comissão, de livre nomeação e exoneração.

Prosseguiu aduzindo que, no caso em comento, os servidores da SEFAZ, na situação em que se encontravam, teriam seus cargos transformados, passando de concursados que ocupavam cargos de nível médio para cargos de nível superior. Nesse sentido, asseverou que o artigo 3º da Lei estabelece que o provimento do cargo de Fiscal de Tributos Estaduais será feito exclusivamente por concurso público, além da exigência da conclusão de curso de ensino superior, não podendo, portanto, o cargo de Fiscal Auxiliar de Tributos Estaduais, de nível médio, ser transformado em Auditor Fiscal de Tributos Estaduais, cargo este de nível superior, sem o prévio concurso público específico para tal cargo.

Ressaltou o teor da Súmula Vinculante n. 43, do Supremo Tribunal Federal, bem como que não haveria que se falar que os cargos seriam os mesmo apenas com mudança de nomenclatura, uma vez que a própria lei expressa a aglutinação de diversos cargos com atribuições diferentes em apenas um cargo com atribuições assemelhadas às dos cargos originais, com o salário majorado.

Desse modo, requereu a declaração de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Estadual n. 2.750/2002, de modo a lhe retirar do ordenamento jurídico, mantendo-se seus efeitos apenas em relação aos atos concretos já alcançados pelo instituto da decadência administrativa.

No despacho de fls. 182-184, proferi despacho determinando que a inicial fosse emendada a fim de que o Ministério Público: a) apresentasse, adequadamente, as exigências de investidura em todos os cargos dispostos nos incisos I a V do parágrafo único do artigo 4º da lei nº 2.750/2002, já que todos estavam sendo impugnados na inicial; ou b) especificasse se estaria, limitando-se a impugnar a transformação do cargo de Auxiliar de Fiscal em Auditor Fiscal, indicando o dispositivo em que se demonstra os requisitos para provimento do seu cargo; ou c) caso quisesse impugnar os demais cargos além do item "b" acima, esclarecesse se os cargos de nível superior transformados em outros cargos de nível superior também estão sendo impugnados pela ausência de concurso público.

Atendendo à determinação, o Autor emendou sua inicial, às fls. 186-196.



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

Em sua petição de emenda, aduziu que a análise conjunta do quadro de cargos e requisitos de escolaridade instituídos pela Lei Estadual n. 2343/1995 e da transformação destes cargos pela Lei Estadual n. 2.750/2002 revela a transformação inconstitucional de 5 (cinco) cargos de nível médio para nível superior: Fiscal Auxiliar de Tributos, transformado em Auditor Fiscal de Tributos; Agente de Arrecadação, convertido em Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais; Assistente de Administração de Tributos Estaduais, Técnico Auxiliar de Finanças Estaduais e Assistente Fazendário, transformados em Técnico da Fazenda Estadual. Assim, modificou seu pedido no sentido de requerer a inconstitucionalidade parcial do artigo 4º, da Lei Estadual n. 2.750/2002, para declarar-se a inconstitucionalidade da transformação dos cargos de Fiscal Auxiliar de Tributos, Agente de Arrecadação, Assistente de Administração de Tributos Estaduais, Técnico Auxiliar de Finanças Estaduais e Assistente Fazendário.

Às fls. 198-200, indeferiu-se o pedido de medida de urgência pleiteada, uma vez que, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o ajuizamento tardio da ação direta de inconstitucionalidade afasta a situação configuradora de requisito do perigo da demora.

Às fls. 208-224, o então Governador do Amazonas prestou informações nos autos, asseverando que a redefinição e racionalização dos cargos existentes no âmbito da SEFAZ teve por escopo modernizar a gestão fazendária, além de reestruturar as carreiras de forma a possibilitar o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos servidores nas respectivas cadeiras. Por tal motivo, aduziu que os cargos que compunham a linha de atividade de fiscalização, dentre eles o de Fiscal Auxiliar de Tributos Estaduais, foram unificados sob o cargo de Auditor Fiscal de Tributos Estaduais. Em relação aos outros 4 (quatro) cargos, explicitou ter havido tão somente mudança de nomenclatura com mera mudança do requisito de escolaridade. Ao fim de sua manifestação, requereu a integral improcedência da ação.

Às fls. 295-312, o Procurador-Geral do Estado do Amazonas se manifestou aduzindo que o reenquadramento dos cargos da SEFAZ seria permitido



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

constitucionalmente, bem como que no caso em análise não teria ocorrido ascensão ou transposição de servidor para outro cargo que não compusesse sua carreira, motivo pelo qual teria inexistido qualquer mácula a dispositivo constitucional.

Às fls. 313-336, manifestou-se a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, alegando, preliminarmente, que o dispositivo atacado não apresentaria características de generalidade e abstração, desautorizando a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. No tocante ao mérito, apenas transcreveu a manifestação do Governador.

Por derradeiro, na condição de *amicus curiae*, o Sindicatos dos Técnicos do Fisco do Estado do Amazonas, apresentou suas razões às fls. 345-370, consignando inicialmente que a Lei Estadual nº 2.750 de 2002 reestruturou os quadros da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Amazonas, transformando cargos da Lei nº 2.343 de 1995 e fazendo o respectivo aproveitamento dos servidores nos novos cargos resultantes da transformação. Assentou que o autor teria analisado somente uma das situações previstas no art. 4º, parágrafo único, da Lei 2.750/2002, tomando como exemplo para justificar a declaração de inconstitucionalidade de todo o artigo, apenas a situação prevista no inciso I, que descreve a transformação no cargo de Auditor Fiscal de Tributos Estaduais, destacando que de fato o cargo de Auditor Fiscal de Tributos Estaduais teria se originado da transformação de quatro cargos, dentre eles um de nível médio. Contudo, arguiu que todos os demais cargos transformados originaram-se de cargos com o mesmo nível de escolaridade, tendo a novel legislação, em todos os casos, apenas alterado o requisito de ingresso dos cargos para os novos servidores que vierem a prestar concurso público posteriormente à lei n. 2.750/2002, não afetando, portanto, a situação jurídica dos servidores que já estavam no exercício do cargo público antes da alteração legislativa, que permaneceram com seus direitos e deveres funcionais incólumes. Dessa forma, pontuou que não mereceria prevalecer o argumento de violação ao princípio do concurso público, uma vez que as atividades dos cargos permaneceram no mesmo âmbito de atuação previsto na Lei n. 2.343/1995.



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

É o relatório.

À Secretaria para que distribua cópia deste relatório aos membros do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Amazonas.

Em seguida, requeiro data para julgamento, com a respectiva inclusão em pauta.

VOTO

Preliminarmente, quanto ao argumento suscitado pela Assembleia do Estado do Amazonas de que o dispositivo atacado não apresentaria características de generalidade e abstração, o que desautorizaria a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, entendo que não deve ser acatado.

Isso porque o Supremo Tribunal Federal decidiu, quando do julgamento da ADI-MC 4.408, que a necessidade de que a norma apresente generalidade e abstração não se aplica aos atos de efeitos concretos aprovados sob a forma de lei em sentido estrito. Desse modo, considerando que a norma ora impugnada se trata de lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo, a análise de sua generalidade e abstração é desnecessária para que haja o julgamento da presente ação.

Passa-se a examinar o mérito da ação direta de inconstitucionalidade.

Como relatado, apenas se discute a validade da transformação de: 1) Fiscal Auxiliar de Tributos em Auditor Fiscal de Tributos; 2) Agente de Arrecadação em Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais; e 3) Assistente de Administração de Tributos Estaduais, Técnico Auxiliar de Finanças Estaduais e Assistente Fazendário em Técnico da Fazenda Estadual.

De acordo com o autor, a transformação dos cargos acima mencionados seria incompatível com a norma constitucional estadual que determina a realização de concurso público para o ingresso na atividade pública, tendo indicado como parâmetro de controle o artigo 109, II, da Constituição Estadual:

Artigo 109. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

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

O argumento do autor é de que o nível de escolaridade dos cargos originais seria inferior ao dos cargos criados pela lei impugnada, o que, após análise comparativa entre o Anexo I da Lei n. 2.750/2002 e o Anexo I da Lei 2.343/1995, verifiquei ser pertinente.

No anexo I, da Lei n. 2.343/1995, verifica-se que os cargos de Fiscal Auxiliar de Tributos, Agente de Arrecadação, Assistente de Administração de Tributos Estaduais, Técnico Auxiliar de Finanças Estaduais e Assistente Fazendário eram todos de Nível Médio:

DENOMINAÇÃO	ESCOLARIDADE	NÍVEL	CLASSE	REFERÊNCIA
FISCAL AUXILIAR DE TRIBUTOS ESTADUAIS	MÉDIO	AF-09	1ª	III II I
		AF-08	2ª	III II I
AGENTE DE ARRECAÇÃO	MÉDIO	AF-09	1ª	III II I
		AF-08	2ª	III II I

DENOMINAÇÃO	ESCOLARIDADE	NÍVEL	CLASSE	REFERÊNCIA
ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS	MÉDIO	AF-09	1ª	III
		AF-08	2ª	II
		AF-07	3ª	I
TÉCNICO AUXILIAR DE FINANÇAS ESTADUAIS	MÉDIO	AF-08	1ª	II
		AF-07	2ª	II
		AF-06	3ª	I
ASSISTENTE FAZENDÁRIO	MÉDIO	AF-06	1ª	III
		AF-05	2ª	II
		AF-04	3ª	I

Por seu turno, no anexo II da Lei n. 2.750/2002, consta que os cargos de



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

Auditor de Fiscal de Tributos, Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais e de Técnico da Fazenda Estadual são todos de Nível Superior:

QUALIFICAÇÃO MÍNIMA	CARGO	DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES
NÍVEL SUPERIOR COMPLETO	AUDITOR- FISCAL DE TRIBUTOS ESTADUAIS	Encargos relacionados à gestão tributária, auditoria fiscal e contábil em estabelecimentos, julgamento no processo administrativo tributário, vistoria e fiscalização de mercadorias em trânsito, instrução processual, orientação e supervisão em unidades descentralizadas.
	ANALISTA DO TESOUREO ESTADUAL	Encargos relacionados a atividades de gestão, planejamento, execução orçamentária, financeira, contábil e controle interno da administração direta e indireta de Estado, orientação, supervisão e atendimento especializado ao público e às unidades gestoras do Estado.
	TÉCNICO DE ARRECAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS	Encargos de gestão da arrecadação, referente às atividades de controle e auditoria na rede arrecadadora, execução e controle de processos de arrecadação, cadastro, cobrança administrativa, serviço administrativo do desembaraço de documentos fiscais e atendimento especializado ao público.
NÍVEL SUPERIOR COMPLETO	ANALISTA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DA FAZENDA ESTADUAL	Encargos relacionados a atividades de gestão, controle, planejamento e supervisão da execução dos contratos e serviços referentes à utilização da Tecnologia da Informação.
	TÉCNICO DA FAZENDA ESTADUAL	Encargos relacionados ao apoio técnico especializado, nas atividades de gestão tributária, administrativa e financeira da fazenda estadual, e financeira da fazenda estadual, e atendimento ao público.
NÍVEL MÉDIO COMPLETO	ASSISTENTE ADMINISTRATIVO DA FAZENDA ESTADUAL	Encargos relacionados à execução de serviços auxiliares de natureza administrativa e de atendimento ao público.

Diante dessa constatação, revela-se a inconstitucionalidade material do



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

artigo impugnado. Com efeito, não há falar em mera reestruturação administrativa, uma vez que houve, na verdade, a transferência de servidores de um cargo para outro, em evidente burla ao princípio do concurso público.

Nesse contexto, ressalta-se que, considerando que a prévia aprovação em concurso público é requisito para a garantia de impessoalidade, moralidade e isonomia no acesso aos cargos públicos, não se deve admitir a prática de favoritismos ou discriminações indevidas. Por conseguinte, não se admite qualquer espécie de provimento derivado que permita ao servidor assumir cargo em outra carreira que não aquela em que foi regularmente investido por meio de concurso¹.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já consignou, na ADIN n. 248, que a transformação de cargos e transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas traduzem, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, formas inconstitucionais de provimento no serviço público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi legitimadamente admitido. Outrossim, houve no âmbito da Suprema Corte a edição da Súmula n. 685 nesse mesmo sentido:

É 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.

Sendo assim, tem-se que o artigo ora impugnado deve ter sua inconstitucionalidade parcial declarada no sentido de declarar a inconstitucionalidade as seguintes transposições de cargos: Fiscal Auxiliar de Tributos Estaduais em Auditor-Fiscal de Tributos Estaduais (inciso I), Agente de Arrecadação em Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais (inciso III), Assistente de Administração de Tributos Estaduais, Técnico Auxiliar de Finanças Estaduais e de Assistente Fazendário em Técnico da Fazenda Estadual (inciso IV).

De todo modo, entendo que, embora parcialmente inconstitucional, o artigo

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

da lei em exame vigora por quase 20 (vinte) anos, motivo pelo qual se faz necessária a modulação temporal de efeitos da decisão de inconstitucionalidade, em conformidade com o artigo 27, da Lei n. 9.868/1999.

Nesse contexto, ressalta-se que a interpretação jurídica não é uma atividade que possa ser desenvolvida de modo pleno e satisfatório no plano puramente abstrato, sem ter em conta uma situação concreta e um contexto de fato³. A bem da verdade, a interpretação jurídica não deve ser dissociada da situação da vida real, devendo ser pautada em critérios de razoabilidade com vistas a atender aos fins sociais e às exigências do bem comum, conforme dispõe o artigo 5º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

No caso sob apreço, a atribuição de efeitos retroativos ao momento da promulgação da lei ocasionaria ônus excessivo aos servidores que se beneficiaram dessa norma, muitos dos quais já se encontram aposentados ou com direito adquirido à aposentadoria. Outrossim, prejudicaria os servidores que, imbuídos de boa-fé, passaram a ocupar novo cargo em virtude da determinação legal e que, há 20 (vinte) anos, exercem suas funções e possuem justa expectativa de ser aposentados com os vencimentos correspondentes.

Dessa forma, entendo prudente que a inconstitucionalidade do artigo 4.º, da Lei Estadual n. 2.750/2002, opere somente efeitos prospectivos, a contar de 10 (dez) anos a partir do trânsito em julgado do acórdão.

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação para declarar, com efeitos prospectivos a partir de 10 (dez) anos do trânsito em julgado do presente acórdão, a inconstitucionalidade parcial do artigo 4º, da Lei Estadual n. 2.750/2002, retirando do ordenamento jurídico: a) a transposição dos servidores que originariamente exerciam o cargo de Fiscal Auxiliar de Tributos Estaduais e passaram a exercer o de Auditor-Fiscal de Tributos Estaduais (inciso I); b) a transposição dos servidores que originariamente exerciam o cargo de Agente de Arrecadação e passaram a exercer o de Técnico de Arrecadação de Tributos Estaduais (inciso III); c) a transposição dos servidores que originariamente exerciam os cargos de Assistente de

3 BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. Apple Books.



TURMA RECURSAL DO ESTADO DO AMAZONAS
Gabinete do Desembargador Cláudio César Ramalheira Roessing

Administração de Tributos Estaduais, Técnico Auxiliar de Finanças Estaduais e de Assistente Fazendário e passaram a exercer o de Técnico da Fazenda Estadual (inciso IV).

É como voto.

Manaus/AM, 27 de outubro de 2020.

Cláudio Roessing
Relator