



PARECER JURÍDICO.

REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA. UNIFICAÇÃO DOS CARGOS DE AUDITOR FISCAL DA RECEITA ESTADUAL (AFRE) E FISCAL TRIBUTÁRIO ESTADUAL (FTE), AMBOS INTEGRANTES DO QUADRO PERMANENTE DA SECRETARIA DE FAZENDA DE MATO GROSSO DO SUL (SEFAZ/MS). UNIFORMIDADE DE ATRIBUIÇÕES; IDENTIDADE DOS REQUISITOS DE ESCOLARIDADE; E, SEMELHANÇA REMUNERATÓRIA. VIABILIDADE JURÍDICA DA TRANSFORMAÇÃO DOS DOIS CARGOS EM UM ÚNICO, REUNINDO AS ATRIBUIÇÕES DOS MESMOS, SEM QUE DISSO RESULTE NENHUMA VIOLAÇÃO A QUALQUER DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, MAS, AO CONTRÁRIO, NOVA E APERFEIÇOADA ESTRUTURA ORGÂNICA DO ESTADO.

Interessado: **Sindicato dos Fiscais Tributários do Estado de Mato Grosso do Sul – SINDIFISCAL/MS.**

Pareceristas: **Fabricio Felini – OAB/MS 8064.**

Ygreville Gasparin Garcia – OAB/MS 22189.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de consulta formulada pelo Sindicato dos Fiscais Tributários do Estado de Mato Grosso do Sul – SINDIFISCAL/MS, acerca da viabilidade jurídica de, sob o apanágio da reestruturação administrativa, unificar-se os cargos de Auditor Fiscal da Receita Estadual (AFRE) e Fiscal Tributário Estadual (FTE), ambos integrantes do quadro permanente da Secretaria de Fazenda de Mato Grosso do Sul (SEFAZ/MS), insertos no denominado Grupo TAF (Tributação, Arrecadação e



Fiscalização), reservado àqueles servidores que desempenham a atividade-fim da Administração Tributária Estadual.

2. PARECER.

Na tentativa de aperfeiçoar a atuação de Órgãos Públicos, não é raro que entes federativos promovam reestruturação de carreiras, valendo-se do seu poder impositivo, mediante: (i) criação e extinção de cargos; (ii) sua transformação; (iii) estabelecimento de classes; (iv) transposição de cargos para novo quadro estrutural; e, (v) fixação de nova política remuneratória.

Até porque, como se sabe, é prerrogativa da Administração Pública realizar a reestruturação administrativa das suas carreiras, sendo certo que não há direito adquirido a regime jurídico dos servidores públicos, nos termos da tese de repercussão geral n.º 24 do STF.

Com base no discurso que defende a reforma administrativa em busca da maior eficiência em todos os níveis da federação, tem sido comum nas últimas décadas a transformação de cargos efetivos, mediante a extinção de cargos anteriores e simultânea criação de novos, bem como a criação de cargos com competências operacionais e técnicas, instrumentais de atividades estatais, de modo a viabilizar, com tal reestruturação, maior eficiência do Poder Público no exercício dos seus encargos.

A propósito dessa realidade, o professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO bem registra que:

“Tem sido usualmente admitida na Administração a denominada transformação de cargos ‘sem aumento de despesa’, implementada por atos administrativos oriundos de autoridades dirigentes de pessoas e órgãos públicos, através dos quais se extinguem alguns cargos e se criam outros com despesa correspondente à daqueles (...) o poder de iniciativa para a criação ou reestruturação funcional de cargos e carreiras se aloja no âmbito da discricionariedade de cada titular, cabendo-lhe o exame da conveniência e oportunidade para tomar aquela providência.”

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 494-495).

Na mesma linha de raciocínio, JOSÉ MARIA PINHEIRO MADEIRA aduz, com percuciência:

“Poder Público Estadual, com o escopo de promover a reestruturação orgânica de seus quadros funcionais, com a modificação dos níveis de referências das carreiras para realizar correções setoriais, promulga lei que altera a nomenclatura, as classes e as referências do quadro da Fazenda, de modo a promover reclassificação de cargos na escala funcional.

(...)

A Administração pode suprimir, transformar e alterar cargos públicos independentemente da aquiescência de seu titular, uma vez que o Servidor não tem direito adquirido à imutabilidade de suas atribuições, nem à continuidade de suas funções originárias; no entanto, a transformação somente pode se dar para serviços da mesma natureza, entendendo-se mesma natureza os desempenhados por servidores da mesma classe funcional.”

(MADEIRA, José Maria Pinheiro. “Servidor Público na Atualidade”. 3ª ed. Rio de Janeiro, América Jurídica, 2005, p. 60).

Significa dizer, em outras palavras, que a Administração Pública, em razão do princípio da mutabilidade do regime jurídico-administrativo vinculado ao regime de remuneração dos servidores que regem o serviço público, pode promover a reestruturação de seus cargos.

Este, de igual modo, é o entendimento do festejado HELY LOPES MEIRELLES, para quem *“sob o regime estatutário, o Estado não firma contrato com seus servidores, mas para eles estabelece unilateralmente um regime de trabalho e de retribuição via estatutária”*, razão pela qual *“lícito lhe é, a todo tempo, alterar esse regime jurídico”* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed., São Paulo, Malheiros, 2005, p. 89)

Com fulcro em tais ponderações, infere-se ser lícito a qualquer pessoa federativa dispor sobre a estrutura e organização dos seus órgãos, determinando a reestruturação orgânica dos respectivos quadros funcionais, criando novos cargos de modo a aperfeiçoar a atividade estatal, consoante critérios de conveniência e oportunidade político-administrativos.



Trata-se, em verdade, de um instrumento capaz de promover eficiência na organização e aproveitamento nos recursos, inclusive os humanos.

No que tange às competências públicas, cabe aferir se há, ou não, no texto da Constituição, qualquer reserva de poderes específica para as carreiras em questão.

E, nesse particular, sem maiores delongas, calha rememorar que ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4883/MS, o plenário do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro EDSON FACHIN, entendeu que o art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, estabeleceu que a administração tributária dos Estados será exercida por servidores de carreiras específicas, ressoando cristalino o entendimento de que o legislador constitucional deixou a cargo da legislação infraconstitucional a definição das carreiras e os seus requisitos.

Segundo argumentou o Excelso Pretório, a Constituição Federal determina que a administração tributária dos estados seja exercida por servidores de carreiras específicas, mas deixa a definição dessas carreiras e seus requisitos a cargo da legislação infraconstitucional.

Isso significa que, embora a Constituição estabeleça a necessidade de carreiras específicas, os detalhes sobre quais carreiras são essas e quais qualificações são exigidas ficam a critério da legislação infraconstitucional.

Especificamente em relação ao Estado de Mato Grosso do Sul, o fundamento normativo que possibilita a realização de uma reestruturação de carreiras encontra-se no artigo 25 da Constituição Federal, assim como no artigo 62, inciso IV, da Constituição Estadual, que assim dispõem, respectivamente, *"in litteris"*:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

...

“Art. 62. Cabe à Assembléia Legislativa, com sanção do Governador, legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

(...)

IV - criação e extinção de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos;”

Veja-se, portanto, que cabe ao Poder Legislativo, com a sanção do chefe do Executivo Estadual, dispor sobre a criação, transformação e extinção dos cargos públicos, mediante a necessária edição formal de lei.

Nesse sentido, inclusive, é a lição do mestre MARÇAL JUSTEN FILHO, segundo o qual:

“A criação e a disciplina do cargo público faz-se necessariamente por lei no sentido de que a lei deverá contemplar a disciplina essencial e indispensável. Isso significa estabelecer o núcleo das competências, dos poderes, dos deveres, dos direitos, do modo de investidura e das condições de exercício das atividades. Portanto, não basta uma lei estabelecer, de modo simplista, que ‘fica criado o cargo de servidor público’”.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 581).

Ora, não se pode ignorar a legitimidade de se alterar o regime jurídico em que se inserem os cargos de provimento efetivo e os respectivos servidores, uma vez que a própria mutabilidade inerente ao regime estatutário evidencia a juridicidade das alterações realizadas, mormente quando o objetivo principal é o aperfeiçoamento na execução das competências públicas com a melhoria na organização das estruturas estatais.

Inclusive, ao apreciar os Embargos Infringentes na ADI n.º 1591/ES, o Excelso Pretório invocou a necessidade de se dar espaço a soluções de racionalização na Administração Pública como fundamento para entender legítima a criação de nova carreira fazendária estadual, com incorporação de outras carreiras então em extinção.

Na mesma direção, ao examinar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2713/DF, a Corte Constitucional considerou constitucional a transformação dos cargos, mediante unificação de carreiras de idênticas atribuições, desde que observadas as seguintes condições: (i) uniformidade de atribuições entre os cargos



extintos e aqueles nos quais serão os servidores enquadrados; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso no cargo público; e (iii) identidade remuneratória entre os cargos criados e aqueles extintos.

Conclui-se, nesse diapasão, ser admissível, nos termos da Constituição e da orientação jurisprudencial da Corte Suprema, que um ente federativo, mediante iniciativa do Chefe do Executivo, exerça a atribuição de avaliar a oportunidade e conveniência de iniciar o processo legislativo com vistas a reestruturar o quadro de órgãos e funções que lhe integram.

Essa, aliás, foi a afirmação feita pelo Ministro DIAS TOFFOLI perante o Pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5690/RS, ocasião em que S. Excia. reverberou que *“Assim como cabe ao chefe do Poder Executivo o juízo de conveniência acerca da criação das estruturas administrativas vinculadas ao Poder Executivo, também compete a ele avaliar a conveniência de sua extinção mediante lei, inserindo-se tal conduta no âmbito dos planos de governo.”*

Referendando tal posicionamento, o mesmo ministro, agora no julgamento da ADI n.º 4.214/TO, reiterou que a reestruturação de carreiras tem sido feita com muita frequência no âmbito da Administração Pública em todos os níveis de governo. E não poderia ser diferente, sob pena de a Administração ficar impedida de se modernizar e de racionalizar os seus quadros funcionais em atenção às necessidades sempre cambiantes do serviço público e ao comando constitucional da eficiência administrativa.

Cumpra apenas que, no referido processo, sejam observados os limites formais e materiais expressos na própria Constituição e no ordenamento infraconstitucional, em face da realidade específica em que tal reestruturação ocorrerá.

De tudo isso conclui-se, então, que eventual reformulação que transforme dois cargos distintos, já existentes, e que crie um novo cargo reunindo as atribuições dos mesmos, sem ofensa a qualquer dispositivo constitucional, implica

regularidade da atividade do Estado. A discricionariedade política que, exercida nos limites constitucionais da eficiência, moralidade e razoabilidade, pode conduzir a uma nova e aperfeiçoada estrutura orgânica do Estado.

É preciso ter em mente, no entanto, que a principal limitação à reestruturação de carreiras vincula-se à inadmissibilidade de, por meio dela, se realizar o famigerado “provimento derivado”.

Tal se dá, pois a Constituição não comporta a nomeação para outro cargo, independentemente de concurso, por força da regra do artigo 37, inciso II, “*in verbis*”:

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

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”

Por essa razão, a reestruturação deve sempre observar circunstâncias especiais, como a estrita correlação das atribuições do cargo até então exercido pelos servidores, cujas aptidões foram aferidas em concurso público prévio, e das funções reunidas no novo cargo.

Neste ponto, apenas para fins didáticos, é pertinente registrar que no direito administrativo pátrio define-se o provimento como o ato pelo qual se efetua o preenchimento do cargo público, mediante a designação de alguém para titularizar o mesmo; por esse ato o servidor é investido no exercício das atribuições públicas que exercerá.

Assim, por ilação lógica, provimento originário é aquele que vincula inicialmente o servidor ao cargo ou emprego público. Não há, neste caso, vinculação



jurídica anterior; ou seja, o titular do cargo ou emprego público não pertencia àquele serviço público antes.

Por sua vez, o provimento derivado depende de um vínculo anterior do servidor com a Administração, ou seja, o cargo é preenchido por alguém que já tenha vínculo anterior com outro cargo sujeito ao mesmo estatuto (e no vínculo anterior radica a causa do provimento ulterior).

Em face do que determina o mencionado artigo 37, II, da Constituição da República, entende-se, como regra geral, que foram banidas formas de provimento derivado.

Também sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou em mais de uma oportunidade, inclusive editando o Enunciado de Súmula 685, posteriormente erigido à condição de vinculante (n.º 43), segundo o qual *“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.”*

Diante dessas premissas, é preciso, em cada realidade na qual se busque a extinção de determinados cargos com a sua transformação em outros, aferir se se caracteriza, ou não, provimento derivado na espécie.

Em caso negativo, afastam-se as alegações pertinentes ao artigo 37, inciso II da Constituição da República, em especial no tocante a eventual ofensa à proibição de provimento derivado. Em caso positivo, cumpre estabelecer os parâmetros dentro dos quais a reorganização administrativa pode se dar, de modo que não haja qualquer ofensa ao texto da Constituição da República.

Nessa linha de raciocínio, CARLOS GUSTAVO SILVA RODRIGUES defende que *“a regra para provimento de cargos públicos é a do concurso, mas esta regra é mitigada em situações especiais, como é o caso da reestruturação de cargos, com o aproveitamento dos atuais*

servidores, quando os cargos originais pertencam a carreiras que guardem afinidade de atribuições”. E conclui: “É constitucional o aproveitamento dos atuais ocupantes dos cargos originários, providos por concurso, quando pertencerem à mesma carreira e guardem afinidade de atribuições.” (RODRIGUES, Carlos Gustavo Silva. A reestruturação de carreiras em face dos princípios da eficiência e do concurso público. Jus Navigandi. Teresina: ano 12, n. 1806, 11 jun. 2008).

Em cada caso concreto, portanto, deve-se promover a análise da reestruturação realizada, de modo a afastar, definitivamente, a possibilidade de se tratar de mal disfarçada burla à regra da necessidade de concurso público.

Nas hipóteses em que a reestruturação ocorreu com atenção à afinidade das atribuições das carreiras consolidadas, à necessidade de dar espaço a soluções de racionalização administrativa e com respeito aos anteriores requisitos de habilitação e ao conteúdo das atribuições até então exercidas pelos servidores, tem-se como legítima a atuação pública, excluída qualquer ofensa à exigência de concurso público.

É preciso afastar o entendimento de que um ente federativo está proibido de realizar qualquer modificação na legislação e normatização administrativa pertinente às competências das carreiras públicas que integram o seu quadro funcional, depois de aperfeiçoamentos realizados em momentos anteriores, seja uma década atrás ou apenas há menor lapso temporal.

Não existe uma camisa de força que proíba o exercício do poder de legislar, regulamentar e regular, de modo adequado, como se exercerá a competência de titularidade da pessoa federativa, mesmo porque a adaptação às novas realidades e o aperfeiçoamento da estrutura das carreiras é imperativo de que o ente político não pode se descuidar.

Ademais, como dito acima, não existe direito adquirido ao regime jurídico tal como estruturado no início do vínculo entre servidor público e Estado, sendo legítimas alterações levadas a efeito sem qualquer vício de



inconstitucionalidade. Repita-se, assim, que não existe direito à petrificação do ordenamento que fixa poderes em favor de determinadas carreiras, mormente se ausente qualquer limite específico e restritivo constitucional, afigurando-se razoável buscar melhor estrutura, mediante racionalização administrativa dos órgãos públicos e das atividades as serem exercidas seus agentes.

Reitera-se que, do ponto de vista material, a mera junção das atribuições de duas ou mais carreiras cujos cargos, extintos, serão transformados em cargos integrantes de uma nova carreira, com competências correspondentes às anteriores, não implica provimento derivado contrário ao artigo 37, II da Constituição Federal.

Reestruturar carreiras é possível, respeitados os limites da Constituição, malgrado eventual inconformismo dos servidores integrantes das carreiras existentes.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade da norma legal que, no contexto de reestruturação administrativa, promove o enquadramento de servidores ocupantes de cargos extintos em carreiras distintas quando há (i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aqueles nos quais serão os servidores enquadrados; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso no cargo público; e (iii) identidade remuneratória entre os cargos criados e aqueles extintos.

Nessa direção, aliás, foi a fala do Min. GILMAR MENDES no julgamento da ADI 4730/DF, onde S. Exa. registrou que a jurisprudência do Supremo exige simultaneamente a presença de três requisitos fundamentais para que a higidez na transformação de cargos públicos seja reconhecida. O primeiro deles diz respeito à similitude entre as atribuições dos cargos envolvidos, ao passo que o segundo requisito dialoga com a equivalência salarial entre eles, enquanto o terceiro requisito diz respeito à identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso no cargo público.

No mesmo caminhar, também da Corte Constitucional:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL N. 2.144/2000. MODIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIA DOS SERVIDORES DO GRUPO TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO. AFRONTA À NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme sobre a possibilidade de reestruturação administrativa quando esta não possibilita a transposição de servidores ou qualquer outro meio de provimento de cargos sem concurso público.

2. O legislador constitucional deixou a cargo da legislação infraconstitucional a definição das carreiras componentes da administração tributária a que se refere o inciso XXII, do art. 37, da Constituição.

3. Ação direta julgada improcedente.”

(STF – ADI 4883/MS. Rel.: Min. EDSON FACHIN. Tribunal Pleno. Julg.: 14/04/2020)

(...) 2. A reestruturação de cargos, fundada em evolução legislativa de aproximação e na progressiva identificação de atribuições, não viola o princípio do concurso público quando: (i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aquele no qual serão os servidores reenquadrados; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso no cargo público; (iii) identidade remuneratória entre o cargo (...).”

(STF – ADI 5406/PE. Rel.: Min. EDSON FACHIN. Tribunal Pleno. Julg.: 27/04/2020)

Estabelecidas tais premissas, mostra-se conveniente uma breve digressão sobre o complexo normativo que disciplina o quadro de pessoal da Secretaria da Fazenda do Estado de Mato Grosso do Sul.

A Lei n.º 55, de 18 de janeiro de 1980, criou o cargo de Fiscal de Rendas (FR), incluindo-o no Grupo de Tributação, Arrecadação e Fiscalização (Grupo TAF).

Posteriormente, por intermédio da Lei n.º 491, de 3 de dezembro de 1984, houve uma alteração na composição do Grupo TAF, que passou a contar, também, com o cargo de Agente Tributário Estadual (ATE).



Mais adiante, editou-se a Lei n.º 2065, de 29 de dezembro de 1999, na qual ficou estabelecido que o Grupo TAF seria composto, exclusivamente, pelos cargos de Fiscal de Rendas (FR) e Agente Tributário Estadual (ATE).

Em seguida, a Lei n.º 2599, de 26 de dezembro de 2002, não só ratificou a composição do Grupo TAF, mas, de igual modo, pormenorizou que o referido grupo seria integrado *“por cargos com atribuições privativas às atividades da administração tributária, envolvendo o planejamento, organização, coordenação, avaliação, controle e execução das ações relacionadas à fixação, arrecadação e fiscalização de tributos.”*

Por fim, a Lei n.º 4666, de 29 de abril de 2015, renomeou os cargos, da seguinte maneira: o Fiscal de Rendas (FR) passou a ser chamado de Auditor Fiscal da Receita Estadual (AFRE) e o Agente Tributário Estadual (ATE) passou a ser chamado Fiscal Tributário Estadual (FTE).

Feito tal registro, cumpre analisar, no caso, se ambos os cargos, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, possuem (i) uniformidade de atribuições; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade; e, (iii) semelhança remuneratória.

O provimento dos cargos de Auditor Fiscal da Receita Estadual (AFRE) e Fiscal Tributário Estadual (FTE) se dá por meio de concurso público, exigindo-se Graduação em Curso de Ensino Superior devidamente reconhecido pelo MEC.

Prova disso, é que o último certame deflagrado para provimentos dos respectivos cargos (Edital n.º 1/2013 – SAD/SEFAZ), foi expresso ao exigir, para ambos, o requisito Curso Superior:

ANEXO I AO EDITAL n. 1/2013 - SAD/SEFAZ/2013
CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS - SAD/SEFAZ/2013

Cargo	Escala/Requisitos	Carga Horária	Vencimento Base	Descrição Sumária das Atividades
Fiscal de Rendas	Graduação em Curso de Ensino Superior devidamente reconhecido pelo MEC.	40 horas semanais	R\$ 10.883,32	- Executar, privativamente, atividades envolvendo o planejamento, organização, coordenação, avaliação, controle e execução das ações relacionadas à fixação, arrecadação e fiscalização de tributos (Lei n. 2.599-07); - Em relação ao ICMS, executar privativamente auditorias fiscais e demais procedimentos de fiscalização em estabelecimentos, e concomitantemente, quando se tratar de mercadorias em trânsito (Lei n. 1.810-97).
Agente Tributário Estadual	Graduação em Curso de Ensino Superior devidamente reconhecido pelo MEC.	40 horas semanais	R\$ 8.661,57	- Executar, privativamente, atividades envolvendo o planejamento, organização, coordenação, avaliação, controle e execução das ações relacionadas à fixação, arrecadação e fiscalização de tributos (Lei n. 2.599-07); - Em relação ao ICMS, executar a fiscalização de mercadorias em trânsito (Lei n. 1.810-97).

Inclusive, o conteúdo programático para as avaliações de ambos os cargos foi praticamente o mesmo:

8.5 - Quadro Demonstrativo da Prova Escrita Objetiva

Cargo: FISCAL DE RENDAS

Etapa I	Parte	Conhecimento Básico 80 Questões Período Matutino	n. de Questões	Provas	Total Pontos	
	P ₁	• Língua Portuguesa	20	3	60	
	P ₂	• Matemática/Raciocínio Lógico	15	2	30	
	P ₃	• Direito Civil e Empresarial	10	2	20	
	P ₄	• Direito Penal	10	2	20	
	P ₅	• Direito Administrativo	10	3	30	
	P ₆	• Direito Constitucional	15	4	60	
	Total			80	-	220
Etapa II	Parte	Conhecimento Específico 80 Questões Período Vespertino	n. de Questões	Provas	Total Pontos	
	P ₁	• Tecnologia da Informação	15	4	60	
	P ₂	• Direito Tributário	15	4	60	
	P ₃	• Legislação Tributária do Estado/MS	20	5	100	
	P ₄	• Processo Administrativo Tributário/MS	10	5	50	
	P ₅	• Contabilidade Geral, Avançada, de Custos/ Auditoria	20	4	80	
	Total			80	-	350

8.6 - Quadro Demonstrativo da Prova Escrita Objetiva

Cargo: AGENTE TRIBUTÁRIO ESTADUAL

Etapa I	Parte	Conhecimento Básico 80 Questões Período Matutino	n. de Questões	Prova	Total Pontos
	P ₁	• Língua Portuguesa	20	3	60
	P ₂	• Matemática/Raciocínio Lógico	15	2	30
	P ₃	• Direito Civil e Empresarial	10	2	20
	P ₄	• Direito Penal	10	2	20
	P ₅	• Direito Administrativo	10	3	30
	P ₆	• Tecnologia da Informação	15	3	45
	Total		80	-	205
Etapa II	Parte	Conhecimento Específico 80 Questões Período Vespertino	n. de Questões	Prova	Total Pontos
	P ₁	• Direito Constitucional	15	4	60
	P ₂	• Direito Tributário	15	4	60
	P ₃	• Legislação Tributária do Estado/MS	20	5	100
	P ₄	• Processo Administrativo Tributário/MS	10	5	50
	P ₅	• Contabilidade Geral	20	4	80
	Total		80	-	350

No que se refere às atribuições, embora não exista uma Lei Orgânica disciplinando a matéria, na forma do art. 5º, inciso V, da Lei n.º 2065, de 29 de dezembro de 1999 (que dispõe sobre o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado, e dá outras providências), as atribuições de ambos os cargos constituem, resumidamente, em fixação, arrecadação e fiscalização de tributos:

Art. 5º (...)

(...)

V - Tributação, Arrecadação e Fiscalização - integradas por cargos com atribuições privativas às atividades da administração tributária, envolvendo o planejamento,

organização, coordenação, avaliação, controle e execução das ações relacionadas à fixação, arrecadação e fiscalização de tributos;

Novamente conforme o edital do último certame deflagrado para provimentos dos respectivos cargos (Edital n.º 1/2013 – SAD/SEFAZ), verifica-se que a descrição sumária das atividades foi assim estabelecida:

ANEXO I AO EDITAL n. 1/2013 – SAD/SEFAZ/2013
CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS – SAD/SEFAZ/2013

Cargo	Exatidão/Requisitos	Carga Horária	Vencimento-Básico	Descrição Sumária das Atividades
Fiscal de Renda	Graduação em Curso de Ensino Superior devidamente reconhecido pelo MEC.	40 horas semanais	R\$ 10.883,32	- Executar, previamente, atividades envolvendo o planejamento, organização, coordenação, avaliação, controle e execução das ações relacionadas à fixação, arrecadação e fiscalização de tributos (Lei n. 2.590/02); - Em relação ao ICMS, executar previamente atividades fiscais e demais procedimentos de fiscalização em estabelecimentos, e concomitantemente, quando se tratar de mercadorias em trânsito (Lei n. 1.810/97).
Agente Tributário Estadual	Graduação em Curso de Ensino Superior devidamente reconhecido pelo MEC.	40 horas semanais	R\$ 6.661,37	- Executar, previamente, atividades envolvendo o planejamento, organização, coordenação, avaliação, controle e execução das ações relacionadas à fixação, arrecadação e fiscalização de tributos (Lei n. 2.590/02); - Em relação ao ICMS, executar a fiscalização de mercadorias em trânsito (Lei n. 1.810/97).



Perceba-se que a única e exclusiva distinção de atribuição entre os cargos de Auditor Fiscal da Receita Estadual (AFRE) e Fiscal Tributário Estadual (FTE) diz respeito ao ICMS e especificamente em relação à execução da fiscalização em estabelecimentos comerciais, que compete unicamente aos AFRE's, enquanto ao FTE's tal competência limita-se à mercadoria em trânsito (distinção que, na prática, não se mostra presente, tendo em vista que, como se sabe, em razão do avanço tecnológico, todos os procedimentos, em regra, são realizados virtualmente).

Ocorre, todavia, e essa questão é importante destacar, que em virtude da famigerada reforma tributária (EC 132/2024), o ICMS será extinto definitivamente a partir de 2033, passando a existir um imposto único, circunstância que, naturalmente, irá tornar inexistente a única distinção entre todo plexo de atribuições de ambas as carreiras.

Em verdade, os Auditores Fiscais da Receita Estadual e os Fiscais Tributários Estaduais sempre integraram a mesma carreira de fixação, arrecadação e fiscalização de tributos do Estado de Mato Grosso do Sul, tendo ambos os cargos



atribuições correlatas e interdependentes, que sempre guardaram entre si muita semelhança, estando intrinsecamente relacionadas com a atividade final tributária.

Prosseguindo, no que pertine à remuneração dos cargos, tomando-se por base o portal da transparência do Estado de Mato Grosso do Sul relativo ao mês de janeiro/25, observa-se que embora haja diferença entre os valores recebidos nominalmente, na prática, por força do teto constitucional, há uma grande similaridade entre as remunerações.

Com efeito, após as deduções obrigatórias, os Auditores Fiscais da Receita Estadual possuem uma média remuneratória de R\$ 50.209,59 (cinquenta mil, duzentos e nove reais e cinquenta e nove centavos), enquanto os Fiscais Tributários Estaduais alcançam a média remuneratória de R\$ 46.563,82 (quarenta e seis mil, quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e dois centavos).

Ou seja, a remuneração dos FTE's corresponde à 97% (noventa e sete por cento) da remuneração dos AFRE's, podendo-se aferir, sem maiores dificuldades, a existência da similaridade de vencimentos.

De tudo quanto o exposto se conclui, portanto, que, na hipótese em análise, se mostra presente a tríplice identidade exigida pelo Supremo Tribunal Federal (uniformidade de atribuições; identidade dos requisitos de escolaridade; e, semelhança remuneratória) para que se admita a reestruturação administrativa no âmbito da Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso do Sul (SEFAZ/MS), unificando-se os cargos de Auditor Fiscal da Receita Estadual (AFRE) e Fiscal Tributário Estadual (FTE).

Deveras, nessa situação, parafraseando a professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, a reestruturação administrativa, com a unificação das carreiras, mediante edição normativa adequada, visa apenas racionalizar uma simbiose gradativa que vem ocorrendo, de fato, ao longo do tempo (DI PIETRO, Maria Sylvia

Zanella. Servidores Públicos na Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 78).

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 diante do dinamismo da realidade.

Aliás, em situações muito parecidas à aqui analisada, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela constitucionalidade da criação de cargo único e nova carreira no âmbito da administração fazendária estadual:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.717/2011. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA DE AUDITORIA TRIBUTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS OCUPANTES DOS CARGOS EXTINTOS. NECESSIDADE DE SIMILITUDE ENTRE AS ATRIBUIÇÕES, DE EQUIVALÊNCIA REMUNERATÓRIA E DE IDENTIDADE DOS REQUISITOS DE ESCOLARIDADE PARA INGRESSO. LONGA E GRADUAL CADEIA NORMATIVA.

1. A reestruturação de cargos públicos e o consequente aproveitamento de servidores ocupantes dos cargos extintos em carreiras distintas pressupõe (i) a similitude entre as atribuições, (ii) a equivalência salarial e (iii) a identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos envolvidos.
2. Diversas leis distritais promoveram, de forma progressiva e gradativa, sucessivas modificações e aprimoramentos na estrutura da “carreira auditoria tributária”, ao longo de substancial lapso temporal, tendo sido alteradas as atribuições, a remuneração e a nomenclatura dos cargos que a compõem.
3. Desde a Lei distrital 2.338/1999, os cargos de auditor tributário, técnico tributário (agente fiscal tributário) e fiscal tributário já detinham atribuições relacionadas ao lançamento, à cobrança e à fiscalização de tributos de competência do Distrito Federal, existindo ligeira distinção entre as competências dos auditores tributários em relação aos técnicos tributários e aos fiscais tributários. As atribuições dos cargos extintos em comparação com as do cargo criado pelo diploma normativo impugnado não revelam uma incongruência apta a deslegitimar o enquadramento promovido pela lei.
4. Presença, no caso, de equivalência remuneratória entre os cargos extintos e os cargos criados, conforme devidamente comprovado pelos simples comparativos dos anexos das leis em questão.
5. Os requisitos para ingressos em quaisquer dos cargos da “carreira auditoria tributária”, com as alterações promovidas pela Lei distrital 2.338/1999, são exatamente os mesmos. A Lei distrital 4.717/2011, ao aproveitar no quadro da

nova carreira os ocupantes dos cargos previstos na Lei distrital 33/1989, observou a identidade de requisito de escolaridade para ingresso nos cargos.

6. Diante das sucessivas modificações e reestruturações organizacional, remuneratória e de atribuições, o que, pela natureza em cadeia das alterações, evidencia a existência de peculiaridades na espécie, estão preenchidos os requisitos fixados pela jurisprudência desta Corte para aproveitamento de servidores públicos ocupantes de cargos extintos em carreiras distintas.

7. Pedido julgado improcedente.

(STF – ADI 4730/DF. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES. Tribunal Pleno. Julg.: 02/09/2024)

Ação direta de inconstitucionalidade. Expressão “Agente de Fiscalização e Arrecadação – AFA” contida no art. 37, caput, da Lei nº 1.609 do Estado do Tocantins, de 23 de setembro de 2005, bem como no art. 38, inciso I, e no art. 3º, inciso I e parágrafo único, do referido diploma legal. Unificação e extinção de cargos. Criação de cargo único e nova carreira. Reestruturação administrativa. Enquadramento de servidores dos cargos extintos no único cargo da carreira recém-criada. Preenchimento dos requisitos estabelecidos pela jurisprudência da Corte. Ofensa ao postulado do concurso público. Não verificada. Improcedência do pedido. 1. No caso em apreço, está-se diante de hipótese de unificação e extinção de cargos que compunham uma mesma carreira e concomitante criação de uma nova, com o reposicionamento de todos os servidores então integrantes dos cargos extintos, incluindo os “Agentes de Fiscalização e Arrecadação - AFA”.

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

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

3. In casu, a comparação das atribuições dos cargos extintos com as do que foi criado pela norma impugnada não evidencia significativas disparidades a ponto de inviabilizar o enquadramento dos antigos servidores, inclusive dos agentes de fiscalização e arrecadação - AFA, na nova carreira. Isso porque os agentes de fiscalização e arrecadação e os auditores de renda sempre integraram a mesma carreira, tendo ambos os cargos atribuições correlatas e interdependentes, que sempre guardaram entre si muita semelhança, estando intrinsecamente relacionadas com a atividade final de fiscalização tributária, motivo pelo qual acabaram absorvidas pelo cargo recém-criado de auditor fiscal da Receita Estadual, o qual compõe a nova carreira unificada de Auditor Fiscal da Receita Estadual.

4. Além da equivalência de atribuições, também se verifica identidade relativamente ao grau de escolaridade exigido para ingresso na carreira. A respeito, reitere-se que foi a Lei nº 1.208, de 21 de fevereiro de 2001, que passou a prever, como requisito de ingresso em todos os cargos do Quadro de Pessoal do Fisco da Secretaria Estadual, a necessidade de título de bacharel em Economia, Ciências

Contábeis, Direito, Administração Pública ou de Empresas, sendo que a lei ora contestada tão somente manteve essa previsão.

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

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

7. Pedido julgado improcedente.

(STF – ADI n.º 4.214/TO. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. Tribunal Pleno. Julg.: 13/04/2023).

Com essas ponderações, não há 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.

Em verdade, como ressaltado pelo Ministro DIAS TOFFOLI, em seu voto exarado no julgamento da ADI 4151/DF, *“entender, nesse caso, pela configuração de provimento derivado, equivaleria a negar à administração pública a sua capacidade de remodelar suas estruturas com vistas à modernização e à racionalização da atividade.”*

Inclusive, além da própria União (Lei n.º 11.457/07), diversos estados da federação já procederam à unificação das carreiras fiscais, tratando-se de uma tendência de racionalização administrativa fundada no princípio da eficiência, valendo destacar: São Paulo (Lei Complementar n.º 1.361/21); Rio de Janeiro (Lei Complementar n.º 136/10); Rio Grande do Norte (Lei Complementar n.º 399/09); Espírito Santo (Lei Complementar n.º 16/92); Rio Grande do Sul (Lei Complementar n.º 14.470/14); Pernambuco (Lei Complementar n.º 12.569/04); Santa Catarina (Lei Complementar n.º 189/00); Alagoas (Lei n.º 7.973/19); Paraná (Lei Complementar n.º 131/10); Amazonas (Lei n.º 2.750/02); Tocantins (Lei n.º 1.609/05); Piauí (Lei n.º 62/05); Minas Gerais (Lei n.º 15.464/05); Acre (Lei n.º 2.265/10); Distrito



Federal (Lei n.º 4.717/11); Goiás (Lei n.º 12.290/16); Mato Grosso (Decreto n.º 559/20).

3. CONCLUSÃO.

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

Cumpra apenas que, no referido processo, sejam observados os limites formais e materiais expressos na própria Constituição e no ordenamento infraconstitucional, em face da realidade específica em que tal reestruturação ocorrerá.

Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade da norma legal que, no contexto de reestruturação administrativa, promove o enquadramento de servidores ocupantes de cargos extintos em carreiras distintas quando há (i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aqueles nos quais serão os servidores enquadrados; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso no cargo público; e (iii) identidade remuneratória entre os cargos criados e aqueles extintos.

No caso, em relação aos Auditores Fiscais da Receita Estadual e os Fiscais Tributários Estaduais, verifica-se que se mostra presente a tríplice identidade exigida pelo Excelso Pretório para que se admita a reestruturação administrativa no âmbito da Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso do Sul (SEFAZ/MS), unificando-se ambos os cargos.



Deveras, o que se verifica, na prática, é que ocorreu um processo de gradativa identificação das categorias - calcadas na afinidade das atribuições e na equivalência de vencimentos -, de modo que, tendo-se em vista o legítimo propósito da Administração Pública em racionalizar duas atividades que possuem o mesmo universo de atuação, não se vislumbra qualquer impedimento à unificação de ambas.

É o parecer.

Campo Grande (MS), 15 de Julho de 2025.

**FABRICIO
FELINI**

Assinado de forma
digital por FABRICIO
FELINI

Dados: 2025.10.09
15:44:01 -04'00'

FABRICIO FELINI

OAB/MS 8064

**YGREVILLE
GASPARIN
GARCIA**

Assinado de forma
digital por YGREVILLE
GASPARIN GARCIA

Dados: 2025.10.09
15:45:01 -04'00'

YGREVILLE GASPARIN GARCIA

OAB/MS 22189

FG