

27/11/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL**

ADV.(A/S) : **JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO**
ADV.(A/S) : **EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM**
ADV.(A/S) : **GUILHERME PIMENTA DA VEIGA NEVES**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA - IAF**

ADV.(A/S) : **RODRIGO BADARÓ ALMEIDA DE CASTRO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA**

ADV.(A/S) : **ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - UNARECEITA**

ADV.(A/S) : **LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA E OUTRO(A/S)**

EMENTA: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO. REFORMULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. TRANSPOSIÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DO TESOUREIRO NACIONAL PARA O CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL. MEDIDA PROVISÓRIA 1.915/1999 E LEI FEDERAL 10.593/2002. TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL EM CARGO DE ANALISTA-TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. REDISTRIBUIÇÃO DE CARGOS DA SECRETARIA DA RECEITA

ADI 4616 / DF

PREVIDENCIÁRIA PARA A RECEITA FEDERAL DO BRASIL. LEI FEDERAL 11.457/2007. AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DA TRANSFORMAÇÃO A OUTROS CARGOS INICIALMENTE NÃO CONTEMPLADOS. EMENDA PARLAMENTAR. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO. VETO. SUPERAÇÃO DO VETO. LEI FEDERAL 11.907/2009.

1. A reestruturação de cargos públicos pressupõe a *similitude entre as atribuições, a equivalência salarial e a identidade dos requisitos de escolaridade* para ingresso nos cargos envolvidos. A transposição do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* para o cargo de *Técnico da Receita Federal* (Art. 9º da MP 1.915/1999 e Art. 17 da Lei 10.593/2002) se mostra ofensiva à regra constitucional do concurso público (Art. 37, II da CF/88) por representar provimento derivado em cargo de *nível de escolaridade* distinto. Inconstitucionalidade. Modulação de Efeitos. Precedentes.

2. A transformação do cargo de *Técnico da Receita Federal* em cargo de *Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil* se mostra compatível com a Constituição Federal ante a *similitude entre as atribuições e a identidade dos requisitos de escolaridade. Equivalência salarial. Comparação inaplicável. Constitucionalidade. Precedentes.*

3. Mostra-se ofensivo à *isonomia e à eficiência administrativa* a não inclusão do cargo de *Analista Previdenciário* dentre os cargos transformados em *Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil*. Distinções e particularidades quanto ao requisito da *equivalência salarial. Interpretação conforme sem redução de texto.*

4. É inconstitucional, porque ofensiva à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a ampliação, via emenda parlamentar, dos cargos inicialmente previstos na estreita transformação de cargos enunciada na redação original do Art. 10, II da Lei 11.457/2007.

5. Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.151 e 4.616 julgadas parcialmente procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.966 julgada procedente, referendando-se a medida cautelar anteriormente deferida.

ACÓRDÃO

ADI 4616 / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente o pedido formulado na ADI 4.616, julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4.151, tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário, e, por fim, julgar procedente o pedido formulado na ADI 6.966, com a confirmação da cautelar anteriormente concedida (eDOC 99), nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 17 a 24 de novembro de 2023.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

29/05/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL
ADV.(A/S)	: JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO
ADV.(A/S)	: EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM
ADV.(A/S)	: GUILHERME PIMENTA DA VEIGA NEVES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA - IAF
ADV.(A/S)	: RODRIGO BADARÓ ALMEIDA DE CASTRO
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA
ADV.(A/S)	: ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - UNARECEITA
ADV.(A/S)	: LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO CONJUNTO

ADI 4151, ADI 4616 e ADI 6966

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de Ações Diretas de Inconstitucionalidades ajuizadas pela **Associação Nacional dos Servidores da Secretaria da Receita Previdenciária – UNASLAF (ADI 4151)**, pela **Procuradoria-Geral da República - PGR**

ADI 4616 / DF

(ADI 4616) e pelo **Presidente da República (ADI 6966)** contra dispositivos legais editados no contexto da reformulação da Administração Tributária Federal ocorrida em 2007.

A **ADI 4151** questiona os Arts. 10, II, Art. 12, § 5º da Lei 11.457/2007, bem como o Art. 257 da Medida Provisória 441/2008.

Por sua vez, a **ADI 4616** suscita a inconstitucionalidade (a) da expressão “*ocupados e*”, constante do mesmo inciso II do Art. 10 da Lei 11.457/2007, bem como o § 3º do referido artigo; (b) da expressão “*e de Técnico do Tesouro Nacional*”, contida no art. 17 da Lei 10.593/2002, assim como do anexo VI da mesma lei; (c) da expressão “*e de Técnico do Tesouro Nacional*”, constante do art. 9º da Medida Provisória 1.915/1999, bem como das disposições similares constantes de suas posteriores reedições; e (d) do Anexo VI da referida medida provisória e das suas posteriores reedições.

Por fim, a **ADI 6966** reputa inconstitucional a expressão “*e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008*”, inscrita no inciso II do artigo 10 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, na redação conferida pelo artigo 257 da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

As ações guardam entre si consideráveis aproximações contextuais e jurídicas, a recomendar um julgamento em conjunto. As diferenciações quanto aos objetivos e pleitos das ADIs serão oportunamente destacadas ao longo do voto.

Antes de minudenciar as distinções quanto ao parâmetro de constitucionalidade e quanto às pretensões de cada uma das ADIs, penso oportuno relatar a evolução normativa dos principais dispositivos legais tidos por ofensivos ao texto constitucional.

Transcrevo, inicialmente, a redação original do Art. 10 da Lei 11.457, de 2007:

Lei 11.457, de 2007

“Art. 10. Ficam transformados:

I - em cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro

ADI 4616 / DF

de 2002, com a redação conferida pela art. 9º desta Lei, os cargos efetivos, ocupados e vagos de Auditor-Fiscal da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal prevista na redação original do art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e de Auditor-Fiscal da Previdência Social da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social, de que trata o art. 7º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002;

II - em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, com a redação conferida pela art. 9º desta Lei, os cargos efetivos, ocupados e vagos, de Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal prevista na redação original do art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002.

§ 1º Aos servidores titulares dos cargos transformados nos termos deste artigo fica assegurado o posicionamento na classe e padrão de vencimento em que estiverem enquadrados, sem prejuízo da remuneração e das demais vantagens a que façam jus na data de início da vigência desta Lei, observando-se, para todos os fins, o tempo no cargo anterior, inclusive o prestado a partir da publicação desta Lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se aos servidores aposentados, bem como aos pensionistas.

§ 3º A nomeação dos aprovados em concursos públicos para os cargos transformados na forma do caput deste artigo cujo edital tenha sido publicado antes do início da vigência desta Lei far-se-á nos cargos vagos alcançados pela respectiva transformação.

§ 4º Ficam transportados para a folha de pessoal inativo do Ministério da Fazenda os proventos e as pensões decorrentes do exercício dos cargos de Auditor-Fiscal da Previdência Social transformados nos termos deste artigo.

§ 5º Os atuais ocupantes dos cargos a que se refere o § 4º deste artigo e os servidores inativos que se aposentaram em seu exercício, bem como os respectivos pensionistas, poderão optar por permanecer filiados ao plano de saúde a que se vinculavam

ADI 4616 / DF

na origem, hipótese em que a contribuição será custeada pela (sic) servidor e pela Ministério da Fazenda.

§ 6º Ficam extintas a Carreira Auditoria da Receita Federal, mencionada na redação original do art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e a Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social, de que trata o art. 7º daquela Lei.”

Destaquei, na transcrição acima, o inciso II do Art. 10, que viria a ter sua redação modificada pela Lei nº 11.907/2009, passando a ostentar a seguinte redação:

Lei 11.457, de 2007

“Art. 10. Ficam transformados:

[...]

II - em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, com a redação conferida pelo art. 9º desta Lei, os cargos efetivos, ocupados e vagos, de Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal prevista na redação original do art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, **e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008.** (Redação dada pela Lei nº 11.907, de 2009)

O trecho em destaque constitui propriamente a inclusão pretendida pela Lei 11.907/2009.

Em outras palavras, a alteração legislativa de 2009 (Lei 11.907/2009) buscou ampliar os efeitos da transformação promovida pelo Art. 10, II da Lei 11.457/2007 aos cargos previstos no Art. 12 da mesma lei.

Note-se que, na redação original, o Art. 10, II da Lei 11.457 limitava-se a transformar *Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal* em *Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil*. Por sua vez, o tratamento legal dispensado aos cargos elencados no artigo 12 é de

ADI 4616 / DF

“redistribuição” e não de “transformação”.

Digno de destaque, a alteração pretendida, incluída durante a tramitação parlamentar de conversão da MP 441/2008, foi vetada pelo então **Presidente da República**, em **2 de fevereiro de 2009**. O veto, entretanto, aposto em **2009**, repita-se, fora derrubado pelo Congresso Nacional em **abril de 2021 (12 anos após)**, ensejando o ajuizamento da **ADI 6966**, com pedido de medida cautelar, pelo **Presidente da República**.

Sua Excelência defende, nos autos da **ADI 6966**, que a extemporânea derrubada do veto – e, portanto, a nova redação do enunciado (Art. 10, II da Lei 11.457, de 2007) – teria determinado a transformação de diversos cargos do *Plano de Classificação de Cargos e da Carreira Previdenciária* em cargo que ostenta natureza, níveis, atribuições e remunerações diversas, qual seja: *Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil*. Suscitou ofensa à *segurança jurídica* e asseverou que a medida promoveu *aumento de despesa prevista em projeto de iniciativa exclusiva* do Presidente da República.

Vislumbrando verossimilhança no pleito e identificando riscos afetos à demora no provimento pretendido, deferi, por meio de decisão datada de 2.9.2021, a medida cautelar requerida para:

“suspender a vigência da expressão “e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008”, inscrita no inciso II do artigo 10 da Lei nº 11.457/2007, com redação dada pelo artigo 257 da Lei nº 11.907/2009”, com efeito ex nunc, nos termos do art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99”. (eDOC 41 da ADI 6966).

Posteriormente, em 5.4.2022, reformulei a medida cautelar anteriormente deferida para:

“conferir interpretação conforme ao inciso II do artigo 10 da Lei nº 11.457/2007, com redação dada pelo artigo 257 da Lei nº 11.907/2009, reputando válida, apenas quanto ao cargo de Analistas

ADI 4616 / DF

Previdenciários , a transformação prevista no dispositivo questionado, em razão da similitude de atribuições e do nível de escolaridade” (eDOC 99 da ADI 6966).

Transcrevo, no ponto, o dispositivo legal em que veiculados os cargos alcançados pela inclusão pretendida pelo artigo 257 da Lei 11.907/2009 e cuja vigência encontra-se parcialmente suspensa em razão da medida cautelar por mim deferida:

Lei 11.457, de 2007

“Art. 12. Sem prejuízo do disposto no art. 49 desta Lei, são redistribuídos, na forma do disposto no art. 37 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, os cargos dos servidores que, na data da publicação desta Lei, se encontravam em efetivo exercício na Secretaria de Receita Previdenciária ou nas unidades técnicas e administrativas a ela vinculadas e sejam titulares de cargos integrantes:

I - do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006;

II - das Carreiras:

a) Previdenciária, instituída pela Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001;

b) da Seguridade Social e do Trabalho, instituída pela Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002;

c) do Seguro Social, instituída pela Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004;

d) da Previdência, da Saúde e do Trabalho, instituída pela Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

§ 3º (VETADO)

§ 4º Os servidores referidos neste artigo poderão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contado da data referida no

ADI 4616 / DF

inciso II do caput do art. 51 desta Lei, optar por sua permanência no órgão de origem. (Incluído pela Lei nº 11.501, de 2007) (Regulamento)

§ 5º Os servidores a que se refere este artigo perceberão seus respectivos vencimentos e vantagens como se em exercício estivessem no órgão de origem, até a vigência da Lei que disporá sobre suas carreiras, cargos, remuneração, lotação e exercício. (Incluído pela Lei nº 11.501, de 2007)”

A propósito, submeto, nesta oportunidade, a referida medida cautelar à referendo do Plenário desta Corte, entendendo, ante à inter-relação dos temas, associada à maturidade e à profundidade da discussão, ser possível avançar na solução de mérito da **ADI 6966**.

Retomo, por fim, a enunciação e transcrição adicional de dispositivo questionado nos autos da **ADI 4616**, que, embora anterior às transformações verificadas na Administração Tributária em 2007, refere-se à transformação experimentada no cargo de *Técnico do Tesouro Nacional*, *verbis*:

Lei 10.593, de 2002

“Art. 17. Os ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional e de **Técnico do Tesouro Nacional** são **transpostos**, a partir de 1º de julho de 1999, na forma dos Anexos V e VI.

§ 1º Os ocupantes dos cargos de Fiscal de Contribuições Previdenciárias; Fiscal do Trabalho; Assistente Social, encarregados da fiscalização do trabalho da mulher e do menor; Engenheiro, encarregados da fiscalização da segurança no trabalho; e Médico do Trabalho, encarregados da fiscalização das condições de salubridade do ambiente do trabalho, são transpostos, a partir de 1º de agosto de 1999, na forma do Anexo V.

§ 2º Os ocupantes do cargo de Arquiteto, encarregados da fiscalização da segurança no trabalho, são transpostos, a partir de 1º de setembro de 2001, na forma do Anexo V.

§ 3º Constatada a redução de remuneração decorrente da

ADI 4616 / DF

transposição de que trata este artigo, a diferença será paga a título de vantagem pessoal nominalmente identificada, a ser absorvida por ocasião do desenvolvimento na Carreira.”

Pois bem. Superada a transcrição dos principais dispositivos questionados pelas ADIs sob escrutínio, passo a minudenciar o propósito de cada dos feitos processuais em apreciação.

A autora da **ADI 4151** sustenta que a disciplina legal dedicada aos cargos oriundos da *Secretaria da Receita Previdenciária* (Art. 12 da Lei 11.457/2007) teria criado discriminação quando comparada ao tratamento dispensado aos cargos oriundos da *Secretaria da Receita Federal*. Afirma que os cargos seriam “análogos e de funções idênticas”, não se justificando, por isso, o tratamento distinto, ofensivo à *isonomia*, ao *princípio da eficiência* e ao Art. 37, XXII da Constituição Federal de 1988.

A compreensão teria sido aplicada, advoga a autora na **ADI 4151**, à transformação dos cargos de *Técnicos da Receita Federal* em *Analistas-Tributários* da Receita Federal do Brasil (Art. 10, II da Lei 11.457/2007), omitindo-se, entretanto, quanto aos cargos técnicos oriundos da *Secretaria da Receita Previdenciária*.

Ao final, formaliza seu pleito para que seja declarada “a *inconstitucionalidade material do § 5º, do art. 12 da Lei nº 11.457/2007, a inconstitucionalidade por omissão do art. 10, II, da mesma Lei, e ainda, a inconstitucionalidade do art. 257 da Medida Provisória 441/2008, com eficácia ex tunc, de modo a que os servidores egressos da Secretaria da Receita Previdenciária do INSS sejam inseridos na única e existente carreira específica da Receita Federal do Brasil*”.

Na **ADI 4616**, o **Procurador-Geral da República**, autor da Ação, objetiva ver declarada a inconstitucionalidade da transposição do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* para o de *Técnico da Receita Federal*, levada a termo pela Lei 10.593/2002 (e, antes disso, por sucessivas medidas provisórias), e da subsequente transformação do cargo de *Técnico da Receita Federal* no de *Analista Tributário da Receita Federal do Brasil*, promovida pela Lei 11.457/2007 no âmbito da carreira de Auditoria da Receita Federal.

ADI 4616 / DF

A **PGR** argumenta a ocorrência de ascensão em cargo público e consequente ofensa ao Art. 37, II, da Constituição Federal, ao aduzir que a carreira de *Auditoria do Tesouro Nacional* foi criada pelo DL 2.225/1985, sendo composta pelos cargos de *Auditor Fiscal do Tesouro Nacional* e de *Técnico do Tesouro Nacional*, exigindo-se para este último apenas *escolaridade de nível médio*. Em acréscimo, questiona a constitucionalidade da transformação de *Técnicos da Receita Federal* em *Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil* por vislumbrar discrepâncias nas atribuições e nível de complexidade dos cargos.

A **Câmara dos Deputados** prestou informações (eDOC 12 – **ADI 4151** e eDOC 21 – **ADI 4616**), limitando-se à reproduzir a tramitação legislativa da proposição.

O **Senado Federal** (eDoc 18 – **ADI 4151**) apresentou informações em que defende a constitucionalidade das normas impugnadas, ressaltando que a disciplinada prevista pela Lei 11.457/2007 não pretendeu qualquer transformação de cargos da *Secretaria da Receita Previdenciária*, limitada tão somente à transformação de cargos da antiga Receita Federal. Nos autos da **ADI 4616** (eDOC 61), a manifestação do **Senado** destaca o longo decurso do tempo desde as transformações do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* em cargos de *Técnicos da Receita Federal* e a sua impugnação via ADI (eDOC. 61 – **ADI 4616** – fls. 04). Afirma, por fim, a proximidade de atribuições entre *Técnicos da Receita Federal* e os *Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil*. Por sua vez, na ADI 6966 (eDOC. 67), as informações do **Senado** veiculam a seguinte ementa:

“ADI 6966. Reestruturação de carreiras. Secretaria da Receita Federal. Similaridade de nível de atribuições. Princípio da isonomia. Emenda parlamentar que não implica aumento de despesa. Veto rejeitado. Amplo acordo político. Ausência de prazo constitucional para apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional. Pela constitucionalidade formal e material.”

O **Presidente da República** prestou informações (eDOC. 14 – **ADI 4151**) em que recupera as alterações nos cargos e carreiras em discussão

ADI 4616 / DF

nas presentes ADIs. Sua Excelência consigna, inicialmente, a possibilidade concedida aos servidores redistribuídos optarem por sua permanência no órgão de origem (Art. 12, § 4º da Lei 11.457, de 2007). Invoca precedente desta Corte (**ADI 1591/RS**) a fim de justificar o redirecionamento de cargos do quadro da *Receita Previdenciária* para a então novel *Receita Federal do Brasil*.

Menciona, em acréscimo, que a antiga *Receita Previdenciária* se desincumbia de suas atribuições legais previstas na Lei 11.098, de 2005, valendo-se de duas carreiras distintas: (a) *Carreira de Auditoria*, disciplinada pela Lei 10.593, de 2002; e (b) *Carreiras Auxiliares*, hodiernamente denominada *Carreira do Seguro Social* e com regência pela Lei 10.855, de 2004. O Presidente da República se propõe, então, a diferenciar atribuições e níveis de escolaridade entre tais carreiras e as *Carreiras de Auditoria da Receita Federal*.

A **Advocacia-Geral da União**, nos autos da **ADI 4151**, manifestou-se pela improcedência do pedido, em parecer assim ementado:

“Direito administrativo. Lei nº 11.457/07 e Medida Provisória nº 441/08. Unificação das atividades afetas à *Secretaria da Receita Federal* e da *Secretaria da Receita Previdenciária*, constituindo o que se convencionou chamar de “Super-Receita”. Transformação e transposição de cargos público. Princípio a isonomia. A transformação faz-se viável somente quando os cargos possuem correspondência com aqueles da carreira visada, o que não se verificou na hipótese dos autos. A especialização da carreira e a atuação integrada, no tocante à administração tributária, referem-se à carreira de Auditoria-Fiscal, não se subordinando à regra do art. 37, XXII da CF, os cargos com atribuições meramente auxiliares. A permanência dos servidores egressos da Secretaria da Receita Previdenciária na Secretaria da Receita Federal do Brasil, embora pertencentes a plano de cargos do Ministério da Fazenda, afasta a ameaça ao princípio da eficiência. Manifestação no sentido da improcedência do pedido.” (eDOC 16 – ADI 4151)

ADI 4616 / DF

Nos autos da **ADI 4616**, a AGU se pronunciou igualmente pela improcedência do pedido, uma vez que as atribuições dos cargos de *Técnico da Receita Federal* e de *Analista Tributário da Receita Federal*, segundo sustenta, seriam similares (eDOC 64– ADI 4616). Nos autos da **ADI 6966 (eDOC. 73)**, a **Advocacia-Geral da União** aportou considerações assim sintetizadas na ementa de sua manifestação:

“Direito administrativo. Expressão contida no artigo 10, inciso II, da Lei nº 11.457/2007. Alegada violação ao princípio da segurança jurídica e aos artigos 37, inciso II; 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’; e 63, inciso I, da Constituição. Transformação de cargos públicos. Matéria de iniciativa privativa do Presidente da República. Aumento de despesa. Abuso do direito de emenda parlamentar. Descumprimento do prazo para apreciação do veto presidencial. A transformação faz-se viável somente quando os cargos possuem semelhança de atribuições e de requisitos de provimento, o que não se verificou na hipótese dos autos. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela confirmação da medida cautelar concedida monocraticamente e, ao final, pela procedência do pedido formulado pelo requerente

Em manifestação nos autos, a **Procuradoria-Geral da República** opinou pela improcedência do pedido nos autos da **ADI 4151 (eDOC 20)** em parecer assim ementado:

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 10, INCISO II E 12, § 5º, DA LEI 11.457/2007 E 257 DA MEDIDA PROVISÓRIA 441/2008. EXTINÇÃO DA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA. REDISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES À SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, CONDICIONADA À EDIÇÃO DE LEI QUE DISPUSESSE SOBRE SUAS CARREIRAS. POSTERIOR REALOCAÇÃO NO QUADRO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO**

ADI 4616 / DF

DA FAZENDA. PEDIDO VOLTADO A INCLUIR TAIS SERVIDORES – EXERCENTES DE ATIVIDADES DE APOIO – EM CARREIRAS DE ATRIBUIÇÕES TÍPICAS DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA. EQUÍVOCO NA INTERPRETAÇÃO DO ART. 37, XXII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRETENSÃO CONTRÁRIA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. QUESTIONAMENTO VOLTADO PRECIPUAMENTE À ATUAÇÃO DO ADMINISTRADOR. RISCO DE AFRONTA AO PODER EXECUTIVO. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.”

A **PGR** ressalta distinções relacionadas aos cargos e carreiras das antigas *Secretaria da Receita Previdenciária* e da *Secretaria da Receita Federal* a fim de justificar o discrimen legal no tratamento conferido a ocupantes de cargos oriundos da primeira, a despeito da coincidência de nomenclatura. Divisa ser necessário o cotejo de atribuições de cada um dos cargos.

A **Procuradoria-Geral da República** opinou pela procedência do pedido (eDOC 66 – **ADI 4616**) na ADI em que é signatária da petição inicial, bem como, nos autos da **ADI 6966** (eDOC. 76), manifesta-se em peça assim ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 10, II, IN FINE, DA LEI 11.457/2007, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELO ART. 257 DA LEI 11.907/2009. DERRUBADA DE VETO PRESIDENCIAL. TRANSFORMAÇÃO DOS CARGOS INTEGRANTES DE PLANOS E CARREIRAS ORIUNDOS DA EXTINTA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA EM CARGOS DE ANALISTATRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. SERVIDORES PÚBLICOS. PROVIMENTO DE CARGOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. PROVIMENTO DERIVADO. REUNIÃO DE CARGOS COM ATRIBUIÇÕES E REQUISITOS DE INGRESSO DISTINTOS EM UMA MESMA CARREIRA. DISPARIDADE REMUNERATÓRIA. OFENSA AO

ADI 4616 / DF

POSTULADO DO CONCURSO PÚBLICO. 1. É formalmente inconstitucional emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo que implique aumento de despesa ou que não tenha pertinência temática com a proposição original. Precedentes.

2. Configura provimento derivado incompatível com o art. 37, II, da CF, a transformação de cargos de natureza e grau de complexidade diversos daquele em que se deu o ingresso no serviço público, assim como a transferência que importe na ocupação de cargo distinto sem a devida realização de concurso público de provas ou de provas e títulos. — **Parecer pela conversão do referendo da cautelar em julgamento definitivo de mérito e pela procedência do pedido**, para que seja declarada a inconstitucionalidade da expressão “e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008”, prevista no art. 10, II, in fine, da Lei 11.457/2007, na redação dada pelo art. 257 da Lei 11.907/2009.” **Destaquei.**

Deferi a participação processual como *amici curiae* do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – **SINDIFISCO NACIONAL** (eDOC 13 – **ADI 4616**); do Instituto dos Auditores do Estado da Bahia – **IAF** (eDOC 67 – **ADI 4616**); do Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – **SINDIRECEITA** (eDOC 82 – **ADI 4616**); da União Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil – **UNARECEITA** (eDOC 89 – **ADI 4616**); da Associação Nacional dos Servidores da Extinta Secretaria da Receita Previdenciária - **UNASLAF** (eDOC 40 – **ADI 6966**), da Associação Nacional dos Analistas da Secretaria da Receita Federal do Brasil – **ANARF** (ADI 4151 e eDOC 72 – **ADI 6966**); e da Associação Nacional dos Servidores Administrativos Ativos e Aposentados da Receita Federal – **ASSEARF** (eDOC 85 – **ADI 6966**).

É o relatório.

ADI 4616 / DF

29/05/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616 DISTRITO FEDERAL**VOTO CONJUNTO**
ADI 4151, ADI 4616 e ADI 6966

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Inicialmente, registro que o julgamento do presente feito iniciou-se na sessão do Plenário Virtual ocorrida entre 19.5.2023 e 26.5.2023, ocasião em que apresentei voto no sentido da procedência da **ADI 6966**, da parcial procedência da **ADI 4151** e, em especial, da parcial procedência da **ADI 4616**, forte no fundamento de que a transposição do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* para o de *Técnico da Receita Federal*, operada pela Medida Provisória 1.915/1999 (convertida, após sucessivas reedições, na Lei 10.593/2002) não teria observado os requisitos constitucionais necessários, haja vista a discrepância entre o nível de escolaridade entre os dois cargos. Ato contínuo, o julgamento veio a ser interrompido por pedido de vista do Ministro Dias Toffoli.

Posteriormente, o julgamento veio a ser retomado na sessão do Plenário Virtual que se iniciou na última sexta-feira (29.9.2023), ocasião em que o eminente Ministro Dias Toffoli apresentou voto-vista por meio do qual inaugurou divergência parcial tão somente quanto à parcial procedência da **ADI 4616**, demanda que, nos termos de seu voto, deve ser julgada improcedente, considerando-se constitucional a transformação do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* no cargo de *Técnico da Receita Federal*. Até o momento já aderiram a essa corrente os Ministros Luiz Fux e Cristiano Zanin.

Na sequência, tendo em vista a relevância do fundamentos apresentados pelo Ministro Dias Toffoli e pelos demais Ministros que aderiram à divergência, bem como diante de memoriais apresentados pelo então Procurador-Geral da República (Memorial AJCONST/PGR 874970/2023) sustentando ser o caso de se julgar improcedente a ação

ADI 4616 / DF

originalmente ajuizada pela própria Procuradoria-Geral da República, entendi ser o caso de reapreciar a questão.

Após refletida análise, concluí pela readequação do meu voto para julgar improcedente a ADI 4616, aderindo aos judiciosos fundamentos trazidos pela divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli, o que faço nos termos a seguir articulados.

Feita essa consideração inicial, passo a expor os fundamentos de meu voto. Consoante fiz notar no relatório conjunto, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade sob escrutínio guardam estreita proximidade e recomendam, penso eu, a análise e deliberação conjuntas.

Parece-me oportuno, de início, resgatar conceitos doutrinários esclarecedores dos temas versados nas ADIs, notadamente, ensinamentos dedicados aos cargos públicos e aos institutos relacionados às transformações a que cargos (e respectivas carreiras) costumeiramente experimentam no dinâmico cotidiano da Administração Pública.

Ver-se-á que a temática não é nova nesta Corte, gozando mesmo de farta – e, a meu ver, consolidada – jurisprudência. Temas como transposição, acesso, transformação e redistribuição de cargos já frequentaram sobejamente a pauta deste Supremo Tribunal Federal.

Questões particulares a determinados cargos, disciplinadas pelas normas jurídicas questionadas, merecerão o aconselhável tratamento à luz da isonomia e da segurança jurídica, tendo igualmente como farol os fatos precedentes do Tribunal em situações análogas.

Essa portanto, a estrutura do voto que passarei a enunciar.

I – Dos cargos públicos e sua dinâmica na estrutura administrativa.

As ações manejadas questionam, como visto, disposições e desdobramentos relacionados a ampla reorganização da administração tributária federal, que culminou com a constituição da *Receita Federal do Brasil*. Reuniu-se, sob uma única sigla, a *Secretaria da Receita Federal* e a *Secretaria da Receita Previdenciária*, constituindo o que notoriamente se convencionou designar como *Super Receita*.

ADI 4616 / DF

Os objetivos da unificação foram assim enunciados pela Exposição de Motivos Interministerial 94 – MF/MPS/MPOG/AGU, que acompanhou a Medida Provisória 258, de 2005:

“3. Contudo, a superposição de estruturas administrativas para fiscalizar e arrecadar os tributos federais, além de acarretar ônus adicionais à administração pública, vai de encontro ao princípio da eficiência, pela duplicação de esforços e controles, tendo em vista que o universo de contribuintes a serem administrados é comum àqueles órgãos. Esta situação está a ensejar a adoção de medidas de aglutinação das competências dos entes estatais e de racionalização das suas atribuições.

4. Assim, o objetivo central da medida proposta é a unificação das atividades de administração tributária e aduaneira da União, visando a **utilização racional e otimizada dos recursos materiais e humanos**. Esta iniciativa possibilitará a **redução de custos operacionais, a simplificação de processos, a integração dos sistemas de atendimento, controle e de tecnologia da informação**, bem como a adoção de outras medidas de **eficiência administrativa**, de modo a incrementar a arrecadação dos tributos e contribuições, sem o aumento da carga tributária. Ademais, também representará simplificação das obrigações tributárias dos cidadãos, interação das pessoas jurídicas com uma única representação do Fisco Federal e melhoria no atendimento ao contribuinte, possibilitando solução imediata e conclusiva das suas questões tributárias, economia de tempo e redução de custos.” (grifei)

A MP 258/2005 constituiu uma primeira tentativa de disciplinar tal reformulação administrativa, que só viria a se consolidar em 2007, com a promulgação da Lei 11.457/2007.

Destaquei, no trecho transcrito, as aspirações de eficiência, racionalidade e economicidade subjacentes às transformações que encontrariam suporte, anos após, na Lei 11.457/2007.

Obviamente, a nova estrutura administrativa não poderia prescindir

ADI 4616 / DF

da força de trabalho das antigas estruturas que buscava substituir com maior ganho qualitativo. Por essa razão, a legislação sob escrutínio se dedicou ao tratamento administrativo-funcional dos cargos ocupados por servidores anteriormente vinculados às estruturas sob transformação (*Secretaria da Receita Federal*) ou sob extinção (*Secretaria da Receita Previdenciária*).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto aproxima o conceito de *cargo público* ao lugar a ser ocupado pelo servidor na estrutura organizacional administrativa (**Curso de Direito Administrativo**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 441). Em sentido semelhante, **Marçal Justen Filho** destaca o cargo público *como instrumento de organização da estrutura administrativa*, nos seguintes termos:

“Utilizada como instrumento de organização da estrutura administrativa: O cargo público é um instrumento para a organização da estrutura da Administração Pública. O conjunto total de competências atribuídas a um ente estatal é partilhado entre os diversos cargos. Os cargos são agrupados e ordenados segundo a afinidade das competências e características das funções correspondentes. Isso permite a sistematização das atividades e das situações jurídicas dos agentes estatais. Assim, por exemplo, uma carreira consiste num conjunto de cargos com competências homogêneas.

Desse modo, a Administração Pública não se configura como um conjunto desordenado de sujeitos e de atividades, mas como uma ordem sistemática e organizadas de cargos públicos.” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 908).

E acrescenta o emérito professor paranaense:

[...] Uma característica própria do regime de direito público aplicável ao cargo público consiste na mutabilidade por determinação unilateral do Estado, que pode ampliar, alterar ou

ADI 4616 / DF

suprimir encargos, atribuições e benefícios, nos limites constitucionalmente permitidos.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Idem*. p. 909).

Não é de todo incomum que, em busca de eficiência administrativa, gestores promovam reestruturações administrativas que repercutem, no mais das vezes, no posicionamento de cargos e carreiras no quadro mais amplo da administração pública.

Vale mencionar que várias dessas transformações administrativas já mereceram consideração acerca de sua constitucionalidade por este Supremo Tribunal Federal, consoante demonstram os seguintes precedentes:

“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. 3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados. 4. **Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos.** 5. Precedentes: ADI 1591, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 16.6.2000; ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente

(ADI 2335, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2003) **Destaquei**

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES 274, 275 E 283/2014 DO ESTADO DE PERNAMBUCO. REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA. SÚMULA VINCULANTE 43. OFENSA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Constituição da República erigiu a

ADI 4616 / DF

exigência de concurso público para provimento de cargos públicos como verdadeiro pilar de moralidade e impessoalidade no serviço público, assegurando à Administração a seleção dos melhores e mais preparados candidatos e aos administrados chances isonômicas de demonstrar conhecimento e de buscar o acesso a esses cargos. **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 criado e aqueles extintos. [...]**”

(ADI 5406, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2020) **Destaquei**

Como se observa dos julgados acima transcritos, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal 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.

Tudo isso, rememore-se, com inspiração na regra constitucional do concurso público como exigência para a investidura nos cargos e empregos públicos.

Vale destacar que “*a natureza e a complexidade do cargo ou emprego*” experimentam especial menção na redação do inciso II do artigo 37 da Constituição, *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

ADI 4616 / DF

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;" (grifei)

Com essas premissas doutrinárias e jurisprudenciais em mente, convém destacar algumas situações particulares a envolver as transformações levadas a efeito pelas normas impugnadas.

II – Das alterações no cargo de Técnico do Tesouro Nacional e a posterior transformação do cargo de Técnico da Receita Federal em cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

Consoante fiz constar do relatório, na **ADI 4616 o Procurador-Geral da República**, suscita a inconstitucionalidade (a) da transposição do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* para o de *Técnico da Receita Federal*, levada a termo pela Lei 10.593/2002 (e, antes disso, pela Medida Provisória 1.915/1999), e (b) da subsequente transformação do cargo de *Técnico da Receita Federal* em cargo de *Analista Tributário da Receita Federal do Brasil*, promovida pela Lei 11.457/2007 no âmbito da carreira de Auditoria da Receita Federal.

No primeiro ponto – transposição do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* para o de *Técnico da Receita Federal* – a PGR argumenta a ocorrência de ascensão em cargo público e consequente ofensa ao artigo 37, II, da Constituição. Aduz que a carreira de *Auditoria do Tesouro Nacional* foi criada pelo DL 2.225/1985, sendo composta pelos cargos de *Auditor Fiscal do Tesouro Nacional* e de *Técnico do Tesouro Nacional*, exigindo-se para este último apenas nível médio de escolaridade.

ADI 4616 / DF

O cargo de *Técnico da Receita Federal*, todavia, pressupõe, desde sua criação pela Medida Provisória 1.915/1999, nível superior de escolaridade. Por tal motivo, argumenta a PGR, teria havido provimento derivado, na medida em que o cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* teria sido alçado à cargo de nível superior (*Técnico da Receita Federal*) mediante transposição.

Originalmente, conforme adiantei em minha exposição inicial, cheguei a proferir voto em que acolhia o referido raciocínio, julgando inconstitucional a transposição do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* ao cargo de *Técnico da Receita Federal*. **Após analisar os fundamentos trazidos pela divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli, entretanto, entendo ser o caso de reformular o referido entendimento.**

A esse respeito, transcrevo fragmentos do voto do Ministro Dias Toffoli no ponto em que esclarece as razões que conduziram à improcedência da **ADI 4616** quanto à transformação do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* no cargo de *Técnico da Receita Federal*:

Observo, primeiramente, que o Decreto-Lei nº 2.225/1985 **não definia as atribuições dos cargos** da Carreira de Auditoria do Tesouro Nacional, e o Decreto nº 90.928/1985, por seu turno, **estipulava genericamente as atividades das classes** dos cargos de nível superior e de nível médio.

Assim, enquanto aos cargos de nível médio (*Técnico do Tesouro Nacional*) eram reservadas as atividades de **média complexidade** relacionadas com os encargos específicos de competência da Secretaria da Receita Federal, aos de nível superior (*Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional*) eram reservadas as tarefas de **grande complexidade**. [...]

Conforme consignado na Nota RFB/Asesp/nº 21/2011 (eDoc. 36), **o Decreto nº 90.928/1985 não evidenciava as atividades exercidas, na prática, pelo Técnico do Tesouro Nacional entre 1985 e 1999**. Não obstante isso, o edital que regulou o concurso público para *Técnico do Tesouro Nacional* em 1998 (Edital ESAF nº 7, de 13 de fevereiro de 1998) descreveu as tarefas exercidas por esses agentes, nos seguintes termos: [...]

ADI 4616 / DF

Confrontando essas atribuições com aquelas conferidas pela Medida Provisória nº 1.915/1999 ao recém denominado cargo de Técnico da Receita Federal, observa-se que não houve inovação substancial nas atribuições, visto que o Auditor-Fiscal da Receita Federal se manteve no exercício de atividades de grande complexidade, ao passo que o Técnico da Receita Federal seguiu exercendo atividades auxiliares às do auditor, de média complexidade. [...]

Nota-se, ademais, que a medida provisória mencionou atribuições que não estavam evidentes nas legislações anteriores.

Na sequencia, com base na autorização legislativa contida na medida provisória de 1999, foi editado o Decreto nº 3.611, de 27 de setembro de 2000, prevendo que cabia ao Técnico da Receita Federal auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal (artigos 1º e 2º). Esse decreto detalhou as atribuições do técnico, **evidenciando sua natureza de média complexidade.**

Esse decreto também explicitou atividades que os detentores de ambos os cargos poderiam realizar, em caráter geral e concorrente, o que já ocorria antes, visto que os mesmos ocupantes dos distintos cargos poderiam exercer atividade de média complexidade.

Por tudo isso, conforme enfatizado na Nota RFB/Asesp/nº 21/2011 (eDoc. 36), a mudança de nomenclatura dos cargos se deu apenas para evidenciar que a carreira pertencia à Secretaria da Receita Federal, e não ao Tesouro Nacional, também integrante do Ministério da Fazenda, **não tendo havido, efetivamente, criação de novo cargo.**

Considerando que os cargos em escrutínio – o recém-criado pela norma e o extinto – contam com atribuições e remuneração afins, **no meu entendimento, a circunstância do novo cargo possuir requisito de escolaridade diverso não configura, por si só, provimento derivado.**

Não houve, propriamente, transferência de servidores para uma carreira distinta. Houve um processo de reestruturação administrativa, contexto no qual **um cargo**

ADI 4616 / DF

originariamente de nível médio recebeu novo requisito de escolaridade, com mudança de denominação, mas manutenção de atribuições e padrão remuneratório. 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 racionalização da atividade.

Em acréscimo, registro igualmente as razões trazidas pelo então Procurador-Geral da República no Memorial AJCONST/PGR 874970/2023, remetido ao Tribunal em 25.8.2023 – quando o julgamento do feito já se encontrava em andamento, portanto.

Nos referidos memoriais, a Procuradoria-Geral da República evoluiu o seu posicionamento inicial, consubstanciado na própria petição de ingresso da ADI 4616, e passou a sustentar a necessidade de se julgar improcedente a demanda, tendo então aduzido as seguintes razões:

A respeito da afirmada ofensa ao art. 37, II da CF, o art. 9º da Medida Provisória 1.915/1999, convertido no art. 17 da Lei 10.593/2002, ao promover a transposição de ocupantes dos cargos de Técnico do Tesouro Nacional em cargos de Técnico da Receita Federal, **limitou-se a tratar de reestruturação administrativa**, sobretudo porque não promoveu nenhuma modificação substancial no plexo de atribuições dos cargos, mantendo a natureza das funções desempenhadas pelos ocupantes então transpostos.

Houve simples reestruturação das carreiras que integram a Receita Federal diante das especificidades do poder público, sem que se verifique a ascensão ou o provimento inconstitucional de cargos públicos.

No ponto, convém registrar que a exigência de nível superior para ingresso na carreira, por si, não significa provimento derivado de cargo público. Sem alteração de atribuições, equiparação a cargos de natureza diversa e

ADI 4616 / DF

igualmente dos níveis de remuneração, a simples modificação de requisito para ingresso é constitucionalmente admitida.

Em detida reanálise da questão, tenho que as razões trazidas pela divergência devem prevalecer, razão pela qual reajusto o meu voto inicial para incorporá-las e julgar improcedente a **ADI 4616** também quanto ao ponto.

Do exame dos diplomas normativos que regeram as carreiras de *Técnico do Tesouro Nacional* e *Técnico da Receita Federal*, bem como da documentação constante dos autos, constato que, na situação específica da reestruturação das carreiras da Receita Federal iniciada em 1999, de fato não houve alteração substancial das atribuições dos cargos em questão.

Nesse contexto, havendo absoluta identidade de atribuições e padrão remuneratório, entendo possível se sustentar que a alteração tão somente do nível de escolaridade exigido para ingresso na carreira não implique, por si só, em provimento derivado de cargo público.

Do contrário, como bem destacou o Ministro Dias Toffoli, poder-se-ia chegar ao extremo de se “*negar à Administração Pública a sua capacidade de remodelar suas estruturas com vistas à modernização e racionalização da atividade.*”

Por essas razões, reajusto a minha posição inicial e passo a julgar constitucional a transformação do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* no cargo de *Técnico da Receita Federal*, operada pela Medida Provisória 1.915/1999.

Quanto à constitucionalidade da superveniente **transformação de Técnicos da Receita Federal em Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil**, por supostas discrepâncias nas *atribuições e nível de complexidade* dos cargos, **entendo igualmente não merecer prosperar o pleito da PGR nos autos da ADI 4616.**

Convém demonstrar, de início, a proximidade entre as atribuições dos cargos. Consoante verifico das alterações promovidas na Lei 10.593/2002 quanto às atribuições do cargo de *Técnico da Receita Federal*, bem como da atual disciplina das atribuições do cargo de *Analista*

ADI 4616 / DF

Tributário da Receita Federal do Brasil, elas consistem, para ambos os cargos, em auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil no exercício de suas atribuições, sob sua supervisão, sendo, especificamente:

Decreto 3.611/2000

“Art. 2º Incumbe ao ocupante do cargo efetivo de Técnico da Receita Federal auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal, no desempenho das atribuições privativas desse cargo e sob a supervisão do Auditor-Fiscal da Receita Federal, especialmente:

I em relação ao disposto no inciso II do artigo anterior, analisar e instruir processos, ressalvada a atribuição privativa do Auditor Fiscal da Receita Federal para proferir decisões, intimar sujeito passivo e requerer diligências, em processos submetidos a julgamento em instância administrativa;

II em relação ao disposto no inciso III do artigo anterior:

a) proceder à conferência de livros, documentos e mercadorias do sujeito passivo, inclusive mediante elaboração de relatório, relativamente aos procedimentos fiscais de:

1. fiscalização, diligência e revisão de declarações;
2. concessão, controle e cassação de regime aduaneiro especial ou atípico;
3. controle de internação de mercadorias em áreas de livre comércio;
4. vigilância e repressão aduaneiras;
5. controle do trânsito de mercadorias;
6. vistoria e busca aduaneiras;
7. revisão de despacho aduaneiro;
8. conferência física de mercadorias e conferência final de manifesto;

b) participar de atividades de pesquisa e investigação fiscais, ressalvada a atribuição privativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal para emitir relatórios conclusivos;

c) realizar a retenção e a validação lógica de arquivos magnéticos do sujeito passivo, bem assim a extração dos dados;

d) efetuar a seleção de passageiros e de bagagem, para fins

ADI 4616 / DF

de conferência aduaneira;

e) realizar visita aduaneira a veículos procedentes do exterior;

f) elaborar informações e realizar vistorias relativas ao alfandegamento de recintos;

g) participar de procedimento de auditoria da rede arrecadadora de receitas federais;

III em relação ao disposto no inciso IV do artigo anterior, elaborar estudos técnicos e tributários;

IV em relação ao disposto no inciso V do artigo anterior, proceder à orientação do sujeito passivo por intermédio de mídia eletrônica, telefone e plantão fiscal.” **Destaquei**

Decreto 6.641/2008

“Art. 3º **Incumbe aos ocupantes dos cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil**, resguardadas as atribuições privativas referidas no inciso I do art. 2º:

I - exercer atividades de **natureza técnica, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;**

II - atuar no exame de matérias e processos administrativos, ressalvado o disposto na alínea “b” do inciso I do art. 2º; e

III - exercer, em caráter geral e concorrente, as demais atividades inerentes às competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil.” **Destaquei**

Não verifico, portanto, diferenças substanciais entre as atribuições dos cargos que se sucederam normativamente. Some-se a isso o fato de que, ao tempo da transformação levada a cabo pelo inciso II do art. 10 da Lei 11.457/2007, os *Técnicos da Receita Federal* já ostentavam a escolaridade de nível superior, exigida desde 1999 por força do art. 5º da MP 1.915/99.

De mais a mais, prescindir de tal força de trabalho - *com expertise e experiência acumuladas, acrescidas de uma afinidade de atribuições e gozando do mesmo nível de escolaridade exigidos para ambos os cargos* - é que pareceria atentatório ao *princípio da eficiência*, erigido pelo art. 37 da Constituição a

ADI 4616 / DF

vetor inescusável da administração pública.

Quanto à equivalência remuneratória entre o cargo de *Técnico da Receita Federal*, transformado em *Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil*, a comparação me parece prejudicada, haja vista a ausência de parâmetro de comparação anterior quanto ao segundo cargo, criado pelo art. 9º da Lei 11.457/2007.

Dessa forma, julgo **improcedente a ADI 4616**, assentando a constitucionalidade tanto da transformação do cargo de *Técnico do Tesouro Nacional* no cargo de *Técnico da Receita Federal*, quanto da superveniente transformação de *Técnicos da Receita Federal* em *Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil*.

III – Tratamento jurídico ao cargo de Analista Previdenciário. Ampliação de cargos objeto da transformação originalmente prevista no inciso II do art. 10 da Lei 11.457/2007 por emenda parlamentar.

A autora da **ADI 4151** sustenta que a disciplina legal dedicada aos cargos oriundos da Secretaria da Receita Previdenciária (Lei 11.457/2007, art. 12) teria criado discriminação quando comparada ao tratamento dispensado aos cargos oriundos da Secretaria da Receita Federal. Afirma que os cargos seriam “*análogos e de funções idênticas*”, não se justificando, por isso, o tratamento distinto, ofensivo à isonomia, ao princípio da eficiência e ao art. 37, XXII da Constituição Federal de 1988.

Fiz notar, em meu relatório, que o **Procurador-Geral da República** fundamentou sua manifestação – pela improcedência do pedido – nos autos da **ADI 4151** (eDOC 20) na constatação de distinções relacionadas aos cargos e carreiras das antigas *Secretaria da Receita Previdenciária* e da *Secretaria da Receita Federal*, justificadoras, segundo o PGR, do discrimen legal no tratamento conferido a ocupantes de cargos oriundos da primeira, a despeito da coincidência de nomenclatura. Ressaltou o PGR a necessidade do cotejo de atribuições de cada um dos cargos.

Pois bem. Procedi a semelhante cotejo, tendo em mente as já

ADI 4616 / DF

anteriormente transcritas e mencionadas balizas jurisprudenciais dessa Corte – a exigir proximidade não apenas das *atribuições*, mas também do *nível de escolaridade* e *padrão remuneratório* – e cheguei a conclusão parcialmente distinta, com as vênias de estilo.

Minha pontual dissonância diz respeito ao cargo de *Analista Previdenciário* oriundos da *Secretaria da Receita Previdenciária* e que, nos termos do art. 12 da Lei 11.457/2007, foram tão somente *redistribuídos* à novel estrutura, quando, a meu ver, deveriam ter experimentado o mesmo tratamento de *transformação* a que se submeteram os *Técnicos da Receita Federal*, transformados em *Analistas-Tributários* na estrutura nascente, por força do art. 10, II da Lei 11.457/2007.

Deixo de lado, igualmente, questões meramente terminológicas. Ao fazê-lo, percebo que *Analistas Previdenciários* e *Técnicos da Receita Federal*, ambos de **nível superior**, desempenhavam funções semelhantes nos respectivos órgãos, denotando a proximidade de atribuições.

Transcrevo, a propósito, para efeitos comparativos, as atribuições legais do cargo de *Analista Previdenciário* – e faço remissão à transcrição, acima, quanto às atribuições dos *Técnicos da Receita Federal*:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 86/2002

“Art. 5º Os cargos de Analista Previdenciário e Técnico Previdenciário, criados na forma desta Medida Provisória, têm as seguintes atribuições:

I - Analista Previdenciário:

- a) instruir e analisar processos e cálculos previdenciários, de manutenção e de revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários;
- b) analisar o registro de operações e rotinas contábeis;
- c) proceder à orientação previdenciária e atendimento aos usuários;
- d) realizar estudos técnicos e estatísticos; e
- e) executar, em caráter geral, as demais atividades inerentes às competências do INSS; e [...]”

A partir de atenta leitura comparativa, percebo a proximidade de

ADI 4616 / DF

atribuições entre *Analistas Previdenciários* e *Técnicos da Receita Federal* no desempenho de atividades técnicas preparatórias e auxiliares da atividade de outro cargo, replicado, diga-se de passagem, em ambas as estruturas administrativas, ou seja, tanto na Secretaria da Receita Federal (*Auditor-Fiscal da Receita Federal*) quanto na Secretaria da Receita Previdenciária (*Auditor-Fiscal da Previdência Social*).

Digno de nota que tais cargos, de Auditor-Fiscal, receberam da mesma legislação tratamento equânime, ambos transformados em Auditor-Fiscal da então novel Receita Federal do Brasil.

Tal circunstância ressalta ainda mais o tratamento díspar e anti-isonômico dispensado pela norma aos servidores que, respectiva e semelhantemente, prestavam suporte técnico aos *Auditores-Fiscais* nos órgãos anteriores à criação da RFB.

Argumentos no sentido de que a transformação pretendida não teria razão por se tratar de cargos integrantes de carreiras distintas, a meu ver, configuram uma seletiva insurgência quando se analisa a própria transformação procedida pelo inciso I do art. 10 da Lei 11.457/2007 quanto aos cargos de *Auditor-Fiscal da Receita Federal* e de *Auditor-Fiscal da Previdência Social*. Igualmente originárias de carreiras distintas, tais transformações não experimentaram quaisquer insurgências nestes autos.

Em definitivo, penso que as *transformações* – de constitucionalidade já confirmada por esta Corte, respeitando-se as condicionantes anteriormente destacadas – referem-se a *cargos* e, inexoravelmente, terminam por situá-los em carreiras diversas.

Portanto, não vislumbro razões de ordem administrativa que superem a *ofensa à isonomia* levada a cabo com o tratamento diferenciado concedido aos *Analistas Previdenciários* comparativamente aos *Técnicos da Receita Federal*, quando de sua transformação em *Analista-Tributário* da estrutura nascente (RFB).

Não ignoro que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal encontra confortável estabilidade no que se refere à competência legislativa e aos poderes de emenda em proposições submetidas à exclusividade do chefe do Poder Executivo.

ADI 4616 / DF

Vale mencionar, por todos, a solução adotada por esta Corte quando do julgamento do RE 745.811, de minha relatoria, julgado sob a sistemática da repercussão geral, e que culminou por reafirmar a jurisprudência do Tribunal, *verbis*:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. **Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal.** 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. **Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial.** Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência.”

(RE 745811 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2013)

Cumprido destacar, novamente a partir das Informações do Senado Federal (ADI 6966 – eDOC. 67), que a emenda aditiva, ampliando portanto os cargos beneficiários das transformações, possuía o declarado propósito de se adequar a ditames de isonomia. Nada obstante, a temática encontrou abalizado esclarecimento doutrinário, a cargo da doutrina de **Paulo Gustavo Gonet Branco**, *verbis*:

“O STF entende que, a par dessa limitação expressa ao

ADI 4616 / DF

direito de emendar projeto da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, outra mais deve ser observada, por consequência lógica do sistema – a emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva. A pertinência da emenda com o projeto de iniciativa reservada deve ser *estreita*. Deve-se levar em conta os limites materiais do temário do projeto e o seu propósito, a fim de se apurar a viabilidade da emenda parlamentar, mesmo que não importe aumento de despesa.

Se a matéria é da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, não se tem aceito que o Legislativo, mesmo invocando o postulado constitucional da isonomia, estenda a outros grupos de servidores vantagem que foi concebida para apenas determinada carreira.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 1046-1047) **Destaquei.**

No ponto, algumas distinções e reafirmações me parecem possíveis. A invocação do precedente transcrito (**RE 745.811**, adotado em sede de repercussão geral em que a jurisprudência foi reafirmada), acrescida de posição doutrinária – que ora reitero – conduz a que o pedido formulado pelo **Presidente da República** nos autos da **ADI 6966** seja procedente, com as vênias de estilo a eventuais entendimentos dissonantes.

Vale lembrar que, naqueles autos, concedi medida cautelar, *ad referendum* do Plenário para suspender a vigência da ampliação dos cargos a serem alcançados pela estreita transformação prevista no art. 10, II da Lei 11.457/2007. A ampliação, ressaltado, foi obtida por meio da derrubada (**12 anos após**) de veto presidencial apostado à lei de conversão da MP 441/2008.

Por ocasião da concessão da liminar, fiz notar posição deste Tribunal quanto ao tema e, pedindo vênias, volto a fazê-lo:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 34, § 1º, da Lei Estadual do Paraná nº 12.398/98, com redação

ADI 4616 / DF

dada pela Lei Estadual nº 12.607/99. 3. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada, por ser evidente que o parâmetro de controle da Constituição Estadual invocado referia-se à norma idêntica da Constituição Federal. 4. Inexistência de ofensa reflexa, tendo em vista que a discussão dos autos enceta análise de ofensa direta aos arts. 40, caput, e 63, I, c/c 61, §1º, II, "c", da Constituição Federal. 5. Não configuração do vício de iniciativa, porquanto os âmbitos de proteção da Lei Federal nº 8.935/94 e Leis Estaduais nºs 12.398/98 e 12.607/99 são distintos. Inespecificidade dos precedentes invocados em virtude da não-coincidência das matérias reguladas. 6. **Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta os arts. 63, I, c/c 61, §1º, II, "c", da Constituição Federal.** 7. Inconstitucionalidade material que também se verifica em face do entendimento já pacificado nesta Corte no sentido de que o Estado-Membro não pode conceder aos serventuários da Justiça aposentadoria em regime idêntico ao dos servidores públicos (art. 40, caput, da Constituição Federal). 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 2791, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2006, DJ 24/11/2006)

Relembremos, ainda na **ADI 6966**, Sua Excelência, o **Presidente da República**, defende que a extemporânea derrubada do veto (por inconstitucionalidade) e, portanto, a nova redação do enunciado (art. 10, II da Lei 11.457/2007, na redação dada pela Lei 11.907/2009) teria determinado a transformação de diversos cargos do Plano de Classificação de Cargos e da Carreira Previdenciária em cargo que ostenta natureza, níveis, atribuições e remunerações diversas, qual seja: *Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil*.

No que mais nos importa de momento, asseverou que a medida promoveu aumento de despesa prevista em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

ADI 4616 / DF

Trata-se de raciocínio bastante em si para a configuração da inconstitucionalidade das inclusões promovidas pelo parlamento na tramitação da MP 441/2008, que buscou fazer incidir os efeitos da transformação de cargos prevista na redação original do art. 10, II da Lei 11.457/2007 para outros e variados cargos.

Situação diversa, penso eu, é a do cargo de *Analista Previdenciário* da *Secretaria da Receita Previdenciária*, cuja previsão anti-isonômica no trato das transformações de cargo antecede à própria tramitação da MP 441, de 2008 (que restou convertida na Lei 11.907/2009). Neste caso, a ofensa constitucional da disciplina legal é original, ou seja, contemporânea à própria edição da Lei 11.457/2007 e independente dos vícios apontados – corretamente, penso eu – na **ADI 6966**.

É preciso enfrentar, entretanto, um ponto que, em princípio, seria impeditivo à inclusão também dos *Analistas Previdenciários* como partícipes da transformação em *Analistas-Tributários*. Refiro-me à suposta discrepância salarial e me reporto à tabela comparativa constante dos autos da **ADI 4151** (eDOC 22, fls. 22). Com efeito, segundo os dados ali mencionados, o cargo de *Analista Previdenciário* teria como remuneração inicial R\$ 1.361,73 e final R\$ 2.059,35, ao passo que o cargo de Técnico da Receita Federal, teria como remuneração inicial R\$ 5.299,91, e como remuneração final R\$ 6.974,87 – isso em valores de 2007.

A comparação, feita dessa maneira, levaria a uma açodada conclusão pela inviabilidade da transformação em razão da incompatibilidade salarial. É preciso, entretanto, olhar mais de perto a composição remuneratória dos cargos.

Peço vênua para adotar, para efeitos de comparação, tabelas remuneratórias elaboradas pela Secretaria de Recursos Humanos do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. (Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, v.14, maio 2004. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Periodicidade – irregular. 112p. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/arquivos/tab_14_mai2004.pdf> Acesso em: 18.5.2023).

ADI 4616 / DF

No didático levantamento do MPOG de 2004, comparo os vencimentos básicos de ambos os cargos e percebo, para o cargo de *Analista Previdenciário*, que a remuneração inicial alcançava R\$ 1.470,21 e a final R\$ 2.285,85. Enquanto isso, o cargo de *Técnico da Receita Federal*, tinha como remuneração inicial R\$ 2.785,33, e a remuneração final alcançava R\$ 4.029,59.

Digno de nota que a GAT – Gratificação de Atividade Tributária, rubrica própria à composição da remuneração dos *Técnicos da Receita Federal*, alcançava à época, o valor de R\$ 1.408,61 para o nível final daquele cargo. Por sua vez, a GDAP – Gratificação de Desempenho de Atividade Previdenciária, rubrica própria à remuneração do cargo de *Analista Previdenciário*, alcançava apenas R\$ 513,00, igualmente na última classe e padrão do cargo.

Tamanha diferença em gratificação intimamente relacionada ao poderio corporativo das carreiras – *aqui, nitidamente a contribuir com a disparidade remuneratória entre os cargos sob comparação* – é indício antes de uma assimetria no poder de pressão entre as carreiras, do que propriamente fator a revelar possíveis dessemelhanças *entre as atribuições dos cargos* (como defendi acima, inexistente).

Sensibilizo-me e encontro justificativa plausível para a diferença remuneratória na própria evolução dos órgãos e respectivas carreiras, muito bem exposta na petição inicial da **ADI 4151** (eDOC. 2 – fls. 10 e seguintes), em trecho que passo a transcrever:

“Vê-se, pois, que os cargos dos servidores do IAPAS enquadravam-se no grupo de tributação, arrecadação e fiscalização, o mesmo grupo dos servidores responsáveis pelos demais tributos de competência da União.

Enfim, o IAPAS fundiu-se ao INPS para formar o INSS, que possuía entre seus órgãos, de forma bem definida, com competência delimitada e funções próprias e estanques, a Secretaria de Arrecadação do INSS (formada pelos servidores do IAPAS), depois transformada em Secretaria da Receita Previdenciária, que foi extinta pela Lei 11.457/2007 em vista da

ADI 4616 / DF

aglutinação de suas atribuições e aproveitamento de seus cargos para a formação da Receita Federal do Brasil.

Assim, à época da criação do IAPAS, sob vigência da Lei 5.645/70 (*sic*) tanto os cargos da Secretaria da Receita Federal, quanto os da Secretaria da Receita Previdenciária possuíam a mesma classificação e se enquadravam no mesmo grupo de cargos. E, desde então, possuem atribuições idênticas para desempenhar igual tipo (*sic*) atividade.

Sucedo, entretanto, que o Ministério da Fazenda e a Secretaria da Receita Federal fizeram o “dever de casa” e instituíram carreira própria com a edição do Decreto-lei nº 2.225/85, identificando precisamente os seus cargos, de forma bastante nítida e com rara solidez no serviço público do Brasil.

Posteriormente, aquela carreira foi reestruturada pela Medida Provisória nº 1.915/99, convertida na Lei 10.593/2002, que, alterada pela Lei 11.457/2007, passou a reger a carreira específica da Administração Tributária Federal (RFB).

O Ministério da Previdência e os institutos de previdência, entretanto, não o fizeram com a mesma presteza e agilidade, principalmente porque havia grandes dificuldades político-administrativas de se conceder tratamento especial apenas para uma pequena parcela dos servidores do INSS, em detrimento aos demais servidores componentes da mesma autarquia, mas com funções diversas.” (eDOC. 02 – fls. 10 e segs. - ADI 4151)

Todo esse cenário me parece configurar um tratamento discriminatório dispensado ao cargo de *Analista Previdenciário*. Sobre o tema, vale relembrar os primorosos ensinamentos de **José Afonso da Silva**:

“São inconstitucionais as discriminações não autorizadas pela Constituição. O ato discriminatório é inconstitucional.

Há duas formas de cometer essa inconstitucionalidade. **Uma consiste em outorgar benefício legítimo a pessoas ou grupos, discriminando-os favoravelmente em detrimento de outras pessoas ou grupos em igual situação.** Neste caso, não se

ADI 4616 / DF

estendeu às pessoas ou grupos discriminados o mesmo tratamento dado aos outros. O ato é inconstitucional, sem dúvida, porque feriu o princípio da isonomia. O ato é, contudo, constitucional e legítimo, ao outorgar o benefício a quem o fez. Declará-lo inconstitucional, eliminando-o da ordem jurídica, seria retirar direitos legitimamente conferidos, o que não é função dos tribunais. **Como, então, resolver a inconstitucionalidade da discriminação? Precisamente estendendo o benefício aos discriminados que o solicitarem perante o Poder Judiciário, caso por caso.**

Tal ato é insuscetível de declaração genérica de inconstitucionalidade por via de ação direta. Gilmar Ferreira Mendes, a esse propósito, opta também pelo reconhecimento do direito dos segmentos eventualmente discriminados, mas pondera que, na impossibilidade, se tem que suprimir o tratamento discriminatório incompatível com a ordem constitucional pela declaração da inconstitucionalidade. Não se há de perder de vista, porém [conclui], que o desenvolvimento da declaração de inconstitucionalidade sem a consequência da nulidade tem por objetivo evitar, exatamente, a declaração de inconstitucionalidade total, deixando ao legislador a possibilidade de sanar eventuais defeitos. E que, como observado, tal solução (nulidade), como acentuado, além de traduzir possível injustiça com os beneficiados, pode levar a uma situação de ausência de normas, a um vácuo de direito (*Rechtsvakuum*), ou, até mesmo, ao chamado caos jurídico (*Rechtschaos*)" (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 230 e 231).

As distinções e aproximações procedidas neste tópico me levam, portanto, a concluir pela procedência parcial da **ADI 4151**, na compreensão de que a não inclusão do cargo de *Analista Previdenciário* dentre aqueles transformados no cargo de *Analista Tributário* gerou situação ofensiva à isonomia e à eficiência administrativa.

Concluo, ainda, pela procedência integral da **ADI 6966**, com a

ADI 4616 / DF

confirmação da medida cautelar anteriormente concedida, nos termos em que reformulada (eDOC 99) para reputar válida, apenas quanto ao cargo dos *Analistas Previdenciários*, a transformação prevista inciso II do art. 10 da Lei 11.457/2007.

IV – Dispositivo

Por todo o exposto, alterando a minha posição inicial para incorporar os judiciosos fundamentos trazidos pela divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli, **julgo improcedente** o pedido formulado na **ADI 4616**, na forma da fundamentação acima.

Julgo **parcialmente procedente** o pedido formulado na **ADI 4151**, tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de *Analista Previdenciário*.

Por fim, julgo **procedente** o pedido formulado na **ADI 6966**, com a confirmação da cautelar anteriormente concedida (eDOC 99), na forma da fundamentação acima.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL

ADV.(A/S) : JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO (40994/DF, 26258-A/PA, 002605-A/RJ, 12363/SP)

ADV.(A/S) : EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM (55291/GO, 20613-A/MA, 29010-A/PA, 002557-A/RJ, 118685/SP)

ADV.(A/S) : GUILHERME PIMENTA DA VEIGA NEVES (14230/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA - IAF

ADV.(A/S) : RODRIGO BADARÓ ALMEIDA DE CASTRO (80051/MG)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA

ADV.(A/S) : ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES (1109/AL, 01465/A/DF, 102152/PR, 2251-A/RJ) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - UNARECEITA

ADV.(A/S) : LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA (0022105/DF) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, declarando tão somente a inconstitucionalidade da transposição do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o de Técnico da Receita Federal (art. 9º da MP 1.915/1999 e art. 17 da Lei 10.593/2002), modulando-se os efeitos dessa decisão, para que se produzam a partir da data da publicação da ata de julgamento, asseguradas a higidez dos atos administrativos praticados, a inexigibilidade de devolução de valores recebidos, a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores da carreira em extinção e o direito adquirido dos segurados que já estiverem percebendo benefícios previdenciários junto ao regime próprio ou já houverem cumprido os requisitos necessários para obtê-los, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Falaram: pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Leandro Peixoto Medeiros, Advogado da União; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil - SINDIRECEITA, o Dr. Antonio Nabor Areias Bulhões; e, pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO NACIONAL, o Dr. Guilherme Pimenta da Veiga

Neves. Plenário, Sessão Virtual de 19.5.2023 a 26.5.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

09/10/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616 DISTRITO FEDERAL

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Cuida-se de julgamento conjunto das **ações diretas de inconstitucionalidade nºs 4.151, 4.616 e 6.966**, por meio das quais são impugnados alguns dos dispositivos legais que operaram a reestruturação da **Administração Tributária Federal**, especificamente no que se refere às transformações de cargos após a instituição da **Secretaria da Receita Federal do Brasil**.

Em **2 de setembro de 2021**, o Relator, Ministro **Gilmar Mendes**, concedeu medida cautelar na ADI nº 6.966, **ad referendum** do Plenário,

“para suspender a vigência da expressão ‘e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008’, inscrita no inciso II do artigo 10 da Lei nº 11.457/2007, com [a] redação dada pelo artigo 257 da Lei nº 11.907/2009’, com efeito **ex nunc**, nos termos do art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99”.

Posteriormente, em **5 de abril de 2022**, Sua Excelência **reformulou a medida cautelar anteriormente concedida** para

“conferir interpretação conforme ao inciso II do artigo 10 da Lei nº 11.457/2007, com [a] redação dada pelo artigo 257 da Lei nº 11.907/2009, reputando válida, **apenas quanto ao cargo de Analista Previdenciário**, a transformação prevista no dispositivo questionado, **em razão da similitude de atribuições e do nível de escolaridade**” (grifei).

O julgamento de mérito das ações em epígrafe, incluindo a **ADI nº**

ADI 4616 / DF

6.966, teve início na sessão do **Plenário Virtual** iniciada em **19 de maio de 2023**, ocasião em que o Relator proferiu voto nos seguintes termos:

“Por todo o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4616, declarando tão somente a inconstitucionalidade da transposição do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o de Técnico da Receita Federal (art. 9º da MP 1.915/1999 e art. 17 da Lei 10.593/2002), modulando-se os efeitos dessa decisão, para que se produzam a partir da data da publicação da ata de julgamento, asseguradas a higidez dos atos administrativos praticados, a inexigibilidade de devolução de valores recebidos, a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores da carreira em extinção e o direito adquirido dos segurados que já estiverem percebendo benefícios previdenciários junto ao regime próprio ou já houverem cumprido os requisitos necessários para obtê-los, na forma da fundamentação acima.

Julgo parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4151, tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II, da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário.

Por fim, julgo procedente o pedido formulado na ADI 6966, com a confirmação da cautelar anteriormente concedida (eDOC 99), na forma da fundamentação acima”.

Tão logo iniciado o julgamento, **pedi vista dos autos para melhor apreciar a questão.**

1. Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da reestruturação de carreiras

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme quanto à **indispensabilidade de prévia aprovação em concurso público para ingresso na atividade pública permanente**, ressalvadas unicamente as

ADI 4616 / DF

hipóteses previstas no texto constitucional.

Ademais, por ser o concurso público um mecanismo que, por excelência, proporciona a realização concreta dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, a Suprema Corte considera

“inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” (**Súmula Vinculante nº 43**, resultante da conversão da Súmula nº 685 – grifo nosso).

Não é por outro motivo, então, que o Supremo Tribunal Federal tem sido cauteloso no exame da constitucionalidade de normas que, no contexto de reestruturação administrativa, promovam a unificação de cargos públicos e, por via de consequência, o enquadramento em nova carreira de servidores ocupantes de cargos extintos.

Em casos assim, **o Tribunal tem admitido, excepcionalmente, o enquadramento de servidores cujos cargos foram extintos em carreira diversa, sob pena de se**

“levar ao paroxismo o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos, a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares venha a cobrar (em custos e descontinuidade) o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos ocupantes seguida da abertura de processo seletivo ou, então, do aproveitamento dos disponíveis” (ADI nº 1.591, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 30/6/2000).

Nessa esteira, saliento que, nas situações em que se constata da evolução legislativa a gradativa aproximação das carreiras, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido o enquadramento dos servidores ocupantes dos cargos extintos em carreiras distintas quando presentes,

ADI 4616 / DF

necessariamente, os seguintes requisitos: (i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aqueles nos quais serão enquadrados os servidores; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso em tais cargos públicos; e, por fim, (iii) identidade remuneratória entre os cargos criados e aqueles extintos (**v.g.**, ADI nº 5.406, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/20).

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

“Unificação, pela Lei Complementar nº 10.933/97, do Rio Grande do Sul, em nova carreira de Agente Fiscal do Tesouro, das duas, preexistentes, de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais. **Assertiva de preterição da exigência de concurso público rejeitada em face da afinidade de atribuições das categorias em questão, consolidada por legislação anterior à Constituição de 1988.** Ação direta julgada, por maioria, improcedente” (ADI nº 1.591, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 30/6/00).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549, DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de ilegitimidade ativa ‘ad causam’ afastada por tratar-se a Associação requerente de uma entidade representativa de uma categoria cujas atribuições receberam um tratamento constitucional específico, elevadas à qualidade de essenciais à Justiça. Precedentes: ADI nº 159, Rel. Min. **Octavio Gallotti** e ADI nº 809, Rel. Min. **Marco Aurélio**. Presente, de igual modo, o requisito da pertinência temática, porquanto claramente perceptível a direta repercussão da norma impugnada no campo de interesse dos associados

ADI 4616 / DF

representados pela autora, dada a previsão de ampliação do Quadro a que pertencem e dos efeitos daí decorrentes. Não encontra guarida, na doutrina e na jurisprudência, a pretensão da requerente de violação ao art. 131, **caput**, da Carta Magna, uma vez que os preceitos impugnados não afrontam a reserva de lei complementar exigida no disciplinamento da organização e do funcionamento da Advocacia-Geral da União. Precedente: ADI nº 449, Rel. Min. **Carlos Velloso**. Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º). É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma **racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso**. Precedente: ADI nº 1.591, Rel. Min. **Octavio Gallotti**. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI nº 2.713, Rel. Min. **Ellen Gracie**, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/03).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. 3. **Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados**. 4. **Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos**. 5. Precedentes: ADI 1591, Rel. Min. **Octavio Gallotti**, DJ de 16.6.2000; ADI 2713, Rel. Min. **Ellen Gracie**, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente” (ADI nº 2.335, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Red. do ac. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/03).

ADI 4616 / DF

A partir desses fundamentos, passo à análise das ações diretas de inconstitucionalidade.

2. ADI nº 4.151 e ADI nº 6.966

As ADI nºs 4.151 e 6.966 partem de um contexto normativo comum, embora busquem provimentos jurisdicionais diversos.

Ambas as ações dizem respeito ao fato de que a criação da Receita Federal do Brasil, implementada pela Lei nº 11.457/07, resultou da junção das competências da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária, **ficando estabelecido que os cargos de auditor-fiscal da Receita Federal e de auditor-fiscal da Previdência Social seriam transformados no cargo de auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil.**

Além disso, a lei disciplinou a transformação do cargo de técnico da Receita Federal, pertencente à Secretaria da Receita Federal, no cargo de analista-tributário da Receita Federal do Brasil, **sem que o mesmo ocorresse quanto aos cargos dos servidores que se encontravam em exercício na Secretaria de Receita Previdenciária.** Consequentemente, os técnicos e analistas previdenciários acabaram redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até que nova lei disciplinasse a respectiva carreira.

Diante desse quadro, sustenta-se, na ADI nº 4.151, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA (UNASLAF), que a norma seria discriminatória e ofenderia o art. 37, inc. XXII, da CF/88 ao deixar de transformar os cargos da Secretaria da Receita Previdenciária, assim como foi feito em relação aos cargos da Secretaria da Receita Federal.

Naquela ação, foram questionados o art. 10, inciso II – em sua antiga redação –, e o art. 12, § 5º, da Lei nº 11.457/07, bem como o art. 257 da MP nº 441/08, que, posteriormente, foi convertida na Lei nº 11.907/09.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Lei nº 11.457/2007

ADI 4616 / DF

Art. 10. Ficam transformados:

(...)

II - em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, com a redação conferida pela art. 9º desta Lei, os cargos efetivos, ocupados e vagos, de Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal prevista na redação original do art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 (antiga redação).

(...)

Art. 12. Sem prejuízo do disposto no art. 49 desta Lei, são redistribuídos, na forma do disposto no art. 37 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, os cargos dos servidores que, na data da publicação desta Lei, se encontravam em efetivo exercício na Secretaria de Receita Previdenciária ou nas unidades técnicas e administrativas a ela vinculadas e sejam titulares de cargos integrantes:

I - do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006;

II - das Carreiras:

a) Previdenciária, instituída pela Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001;

b) da Seguridade Social e do Trabalho, instituída pela Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002;

c) do Seguro Social, instituída pela Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004;

d) da Previdência, da Saúde e do Trabalho, instituída pela Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006.

(...)

§ 5º Os servidores a que se refere este artigo perceberão seus respectivos vencimentos e vantagens como se em exercício estivessem no órgão de origem, até a vigência da Lei que disporá sobre suas carreiras, cargos, remuneração, lotação e

ADI 4616 / DF

exercício.

(...)

MP nº 441/2008

Art. 257. Ficam automaticamente transpostos para o PECFAZ, a contar de 1º de julho de 2008, os cargos de provimento efetivo referidos no art. 12 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

§ 1º O disposto no caput não alcança os cargos dos servidores que realizaram a opção de que trata o § 4º do art. 12 da Lei nº 11.457, de 2007.

§ 2º Os servidores ocupantes dos cargos referidos no caput poderão, no prazo de noventa dias contados da data de publicação desta Medida Provisória, optar por permanecer na situação em que se encontravam na data anterior à da entrada em vigor desta Medida Provisória e pelo consequente retorno a seu órgão de origem, na forma do Termo de Opção constante do Anexo CXLIII.

§ 3º Os servidores titulares dos cargos de que trata o caput, do Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda, serão enquadrados nos cargos do PECFAZ, de acordo com as respectivas denominações, atribuições, os requisitos de formação profissional e a posição relativa na tabela de remuneração, nos termos do Anexo CXLI.

§ 4º O retorno dos servidores ao órgão ou entidade de origem de que trata o § 2º será gradativo e ocorrerá até 31 de julho de 2009, contados a partir da publicação desta Medida Provisória, conforme disposto em regulamento.”

O art. 10, inciso II, da Lei nº 11.457/07 veio a ser alterado pela Lei nº 11.907/09, proveniente da conversão da MP nº 441/08. Importa mencionar, todavia, que a alteração passou a vigor apenas em 2021, quando derrubado o veto presidencial à emenda parlamentar proposta na referida medida provisória.

A nova redação do dispositivo foi impugnada na **ADI nº 6.966**, ajuizada pelo **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**. Referida norma prevê a **transformação dos cargos da Secretaria de Receita Previdenciária**,

ADI 4616 / DF

redistribuídos à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil. Vide o teor da nova redação:

“Art. 10. Ficam transformados:

(...)

II - em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, com a redação conferida pelo art. 9º desta Lei, os cargos efetivos, ocupados e vagos, de Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal prevista na redação original do art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008” (Redação dada pela Lei nº 11.907, de 2009).

A controvérsia consiste, portanto, em saber se os cargos técnico-administrativos da Secretaria da Receita Previdenciária poderiam ou deveriam ter sido transformados no cargo de analista-tributário da Receita Federal, a exemplo do que ocorreu com os cargos da Secretaria da Receita Federal.

De início, o Relator aponta uma **inconstitucionalidade de ordem formal no art. 10, inciso II, da Lei nº 11.457/07, com a redação dada pela Lei nº 11.907/09**, considerando a ocorrência de aumento de despesa decorrente de emenda parlamentar apresentada em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Segundo o Ministro **Gilmar Mendes**, “a ampliação do rol de cargos que experimentaríamos as transformações veiculadas na proposta do Poder Executivo conduz efetivamente a um aumento de despesas originalmente previstas”.

De fato, a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, inciso II, dispõe serem de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a “criação de cargos, funções ou empregos públicos na

ADI 4616 / DF

administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração” (alínea “a”), bem como sobre “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria” (alínea “c”). Por sua vez, o art. 63, inciso I, do texto constitucional preleciona que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Nessa esteira, firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que **são inconstitucionais as emendas parlamentares a projeto de lei de iniciativa privativa do Presidente da República que impliquem aumento de despesa. Vide:**

“PROCESSO OBJETIVO – ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. A teor do disposto no artigo 103, § 3º, da Carta Federal, no processo objetivo em que o Supremo aprecia a inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, o Advogado-Geral da União atua como curador, cabendo-lhe defender o ato ou texto impugnado, sendo imprópria a emissão de entendimento sobre a procedência da pecha. PROJETO – INICIATIVA – EXECUTIVO – EMENDA PARLAMENTAR – AUMENTO DE DESPESAS. **Conflita com a Constituição Federal introduzir, em projeto de iniciativa do Poder Executivo, alteração a implicar aumento de despesas.** Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.305/SE, relator ministro **Cezar Peluso**. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS – CONCURSO PÚBLICO – AUSÊNCIA. Acarreta afronta ao previsto no artigo 37, inciso II, do Diploma Maior o aproveitamento de empregados, submetidos a simples processo seletivo, sem concurso, em cargo público” (ADI nº 2.186, Rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, DJe de 18/11/14).

“Processo constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa do Executivo. Emenda parlamentar que provoca aumento de despesa. Inconstitucionalidade. 1. **Os dispositivos impugnados,**

ADI 4616 / DF

introduzidos por emenda parlamentar em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, introduziram aumento da despesa prevista sem pertencerem aos casos em que há autorização constitucional para fazê-lo. 2. Ação direta com declaração de procedência do pedido” (ADI nº 2.810, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2016)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei. 3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa

ADI 4616 / DF

previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornando-as mais frequentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente”. (ADI nº 6.072, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/2019)

Feitas essas considerações, observo que, no caso em tela, ficou demonstrado que a ampliação da transformação de cargos promovida pela emenda parlamentar apresentada ao projeto de conversão da MP nº 441/08 gera aumento de despesa, considerando a disparidade remuneratória entre os cargos transformados, conforme demonstrado pela Receita Federal do Brasil em comparativo juntado aos autos (eDoc. 3), motivo pelo qual, quanto a esse ponto, **acompanho o eminente Relator para reconhecer a inconstitucionalidade formal do art. 10, inciso II, parte final, da Lei nº 11.457/07, com a redação conferida pelo art. 257 da Lei nº 11.907/09.**

Retomada a análise quanto à **versão original do art. 10, inciso II, da Lei nº 11.457/07**, é de se perquirir se, de fato, a exclusão dos cargos provenientes da Secretaria de Receita Previdenciária da transformação de cargos implementada em razão da criação da Receita Federal do Brasil importaria em discriminação inconstitucional, conforme defende a parte autora da **ADI nº 4.151**.

Relembro que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que **a transformação será válida desde que haja compatibilidade entre as atribuições, o grau de escolaridade e as remunerações dos cargos em comparação.**

A Receita Federal do Brasil informa nos autos que

“quase a totalidade dos servidores oriundos da SRP em exercício na RFB são ocupantes do cargo de **Técnico do Seguro Social**, totalizando um número de 755 ativos, ao passo que

ADI 4616 / DF

existem somente 152 ocupantes do cargo de **Analista do Seguro Social ativos**” (eDoc. 3, ADI nº 6.966).

Como se vê, a redistribuição se deu em relação a servidores ocupantes dos cargos de técnico e de analista do Seguro Social, sendo que a transformação somente poderia se operar quanto ao **segundo**, considerando que apenas o cargo de **analista tributário da Receita Federal do Brasil tem como requisito de investidura o nível superior de escolaridade**.

Rememorando a situação que originou as transformações controvertidas, é importante pontuar que **foi justamente o exercício de atribuições semelhantes, voltadas à administração tributária, que justificou a junção das competências da Secretaria da Receita Previdenciária e da Secretaria da Receita Federal em um só órgão denominado Receita Federal do Brasil**.

Ainda que se possa observar diferenças formais nas atribuições de cada cargo individualmente considerado, é de se notar que os servidores públicos lotados na Secretaria da Receita Previdenciária foram redistribuídos para a Receita Federal do Brasil **por exercerem apoio à execução do mister precípua daquele órgão**, cuja competência precípua era exercida pelo auditor-fiscal da Receita Previdenciária.

Aliás, as atribuições auxiliares, instrutórias e preparatórias para a tomada de decisão da autoridade competente são aspectos em comum dos cargos de analista previdenciário (atualmente, analista do Seguro Social) e de técnico da Receita Federal. **Vide:**

“Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003

Art. 6º Os cargos de Analista Previdenciário e Técnico Previdenciário, criados na forma desta Lei, têm as seguintes atribuições:

I - Analista Previdenciário:

a) **instruir e analisar processos e cálculos previdenciários**, de manutenção e de revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários;

ADI 4616 / DF

b) proceder à orientação previdenciária e atendimento aos usuários;

c) realizar estudos técnicos e estatísticos; e

d) executar, em caráter geral, as demais atividades inerentes às competências do INSS”.

“Decreto 3.611/2000

Art. 2º Incumbe ao ocupante do cargo efetivo de Técnico da Receita Federal auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal, no desempenho das atribuições privativas desse cargo e sob a supervisão do Auditor-Fiscal da Receita Federal, especialmente:

I em relação ao disposto no inciso II do artigo anterior, **analisar e instruir processos**, ressalvada a atribuição privativa do Auditor Fiscal da Receita Federal para proferir decisões, intimar sujeito passivo e requerer diligências, em processos submetidos a julgamento em instância administrativa;

II em relação ao disposto no inciso III do artigo anterior:

a) proceder à conferência de livros, documentos e mercadorias do sujeito passivo, inclusive mediante elaboração de relatório, relativamente aos procedimentos fiscais de:

1. fiscalização, diligência e revisão de declarações;

2. concessão, controle e cassação de regime aduaneiro especial ou atípico;

3. controle de internação de mercadorias em áreas de livre comércio;

4. vigilância e repressão aduaneiras;

5. controle do trânsito de mercadorias;

6. vistoria e busca aduaneiras;

7. revisão de despacho aduaneiro;

8. conferência física de mercadorias e conferência final de manifesto;

b) participar de atividades de pesquisa e investigação fiscais, ressalvada a atribuição privativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal para emitir relatórios conclusivos;

c) realizar a retenção e a validação lógica de arquivos magnéticos do sujeito passivo, bem assim a extração dos dados;

ADI 4616 / DF

d) efetuar a seleção de passageiros e de bagagem, para fins de conferência aduaneira;

e) realizar visita aduaneira a veículos procedentes do exterior;

f) elaborar informações e realizar vistorias relativas ao alfandegamento de recintos;

g) participar de procedimento de auditoria da rede arrecadadora de receitas federais;

III em relação ao disposto no inciso IV do artigo anterior, elaborar estudos técnicos e tributários;

IV em relação ao disposto no inciso V do artigo anterior, proceder à orientação do sujeito passivo por intermédio de mídia eletrônica, telefone e plantão fiscal.”

Tendo em vista que as carreiras de auditoria fiscal presentes em ambas as secretarias foram unificadas em um só cargo de auditor fiscal da Receita Federal do Brasil, é razoável e isonômico que os cargos auxiliares tenham semelhante destino. Assim, tem toda razão o eminente Relator ao afirmar que **“Analistas Previdenciários e Técnicos da Receita Federal, ambos de nível superior, desempenhavam funções semelhantes nos respectivos órgãos, denotando a proximidade de atribuições”**.

No que tange à comparação entre a remuneração dos cargos, ainda que haja discrepância, é muito pertinente a ponderação do Relator quanto às **assimetrias observadas entre as carreiras de analista previdenciário e técnico da Receita Federal, a denotar situação anti-isonômica. Vide:**

“No didático levantamento do MPOG de 2004, comparo os vencimentos básicos de ambos os cargos e percebo, para o cargo de Analista Previdenciário, que a remuneração inicial alcançava R\$ 1.470,21 e a final R\$ 2.285,85. Enquanto isso, o cargo de Técnico da Receita Federal, tinha como remuneração inicial R\$ 2.785,33, e a remuneração final alcançava R\$ 4.029,59.

Digno de nota que a GAT – Gratificação de Atividade Tributária, rubrica própria à composição da remuneração dos Técnico da Receita Federal, alcançava à época, o valor de R\$

ADI 4616 / DF

1.408,61 para o nível final daquele cargo. Por sua vez, a GDAP – Gratificação de Desempenho de Atividade Previdenciária, rubrica própria à remuneração do cargo de Analista Previdenciário, alcançava apenas R\$ 513,00, igualmente na última classe e padrão do cargo.

Tamanha diferença em gratificação intimamente relacionada ao poderio corporativo das carreiras – aqui, nitidamente a contribuir com a disparidade remuneratória entre os cargos sob comparação – **é indício antes de uma assimetria no poder de pressão entre as carreiras, do que propriamente fator a revelar possíveis dessemelhanças entre as atribuições dos cargos (como defendi acima, inexistente).**

(...)

Todo esse cenário me parece configurar um tratamento discriminatório dispensado ao cargo de Analista Previdenciário” (grifei).

Acompanho, portanto, o Relator na **parcial procedência da ADI nº 4.151**, na compreensão de que **“a não inclusão do cargo de Analista Previdenciário dentre aqueles transformados no cargo de Analista Tributário gerou situação ofensiva à isonomia e à eficiência administrativa”** (grifei).

Ademais, voto pela **procedência da ADI nº 6.966**, para reconhecer a **inconstitucionalidade formal do art. 10, inciso II, parte final, da Lei nº 11.457/07, com a redação conferida pelo art. 257 da Lei nº 11.907/09.**

3. ADI nº 4.616

Na **ADI nº 4.616**, ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, a impugnação se volta contra a alegada transposição do cargo de técnico do Tesouro Nacional para o cargo de técnico da Receita Federal, implementada pela Lei nº 10.593/02, bem como contra a transformação desse último cargo no de analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, por meio da Lei nº 11.457/07, que reestruturou as carreiras da Administração Tributária Federal.

ADI 4616 / DF

Nessa ação, impugnam-se **(i)** a expressão “ocupados e” constante do art. 10, inciso II, bem como o § 3º da Lei nº 11.457/07; **(ii)** a expressão “e de Técnico do Tesouro Nacional” do art. 17 da Lei nº 10.593/02, bem como o Anexo VI do mesmo diploma legal e, por fim, **(iii)** a expressão “e de Técnico do Tesouro Nacional”, presente no art. 9º da MP nº 1.915/99 e em suas reedições posteriores, assim como o Anexo VI da norma.

Eis o teor dos aludidos dispositivos:

“Lei nº 11.457/2007

Art. 10. Ficam transformados:

(...)

II - em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, de que trata o art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, com a redação conferida pela art. 9º desta Lei, os cargos efetivos, **ocupados e** vagos, de Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal prevista na redação original do art. 5º da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 (antiga redação).

§ 3º A nomeação dos aprovados em concursos públicos para os cargos transformados na forma do caput deste artigo cujo edital tenha sido publicado antes do início da vigência desta Lei far-se-á nos cargos vagos alcançados pela respectiva transformação.

Lei nº 10.593/2002

Art. 17. Os ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional **e de Técnico do Tesouro Nacional** são transpostos, a partir de 1º de julho de 1999, na forma dos Anexos V e VI.

Medida Provisória nº 1.915/1999

Art. 9º Os ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional **e de Técnico do Tesouro Nacional** são transpostos, a partir de 1º de julho de 1999, na forma dos Anexos V e VI”.

ADI 4616 / DF

Tais normas foram editadas no contexto de **reestruturação da administração tributária federal**, a qual envolveu a transferência de servidores de seus cargos de origem para os novos cargos criados dentro da nova estrutura de pessoal, em um processo que, no meu entendimento, **não envolveu transposição inconstitucional de cargos públicos**.

Na origem, o Decreto-Lei nº 2.225, de 10 de janeiro de 1985, criou a Carreira de Auditoria do Tesouro Nacional, composta pelos cargos de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional e de Técnico do Tesouro Nacional, tendo como requisito de escolaridade possuir, respectivamente, nível superior e nível médio, consoante se depreende do seguinte dispositivo:

“Art 3º O ingresso na Carreira Auditoria do Tesouro Nacional far-se-á sempre no Padrão I da 3ª Classe de **Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional ou de Técnico do Tesouro Nacional, respectivamente de níveis superior e médio**, mediante concurso público, observado o disposto nos parágrafos abaixo e nos artigos 2º e 4º deste Decreto-[L]e[i]”.

A MP nº 1.915/99 reestruturou a carreira da Auditoria do Tesouro Nacional, a qual recebeu a denominação de **Auditoria da Receita Federal (ARF)**, alterando-se também a nomenclatura dos cargos que a compunham. Assim, os cargos de auditor fiscal do Tesouro Nacional e de técnico do Tesouro Nacional passaram a ser denominados, respectivamente, de auditor fiscal da Receita Federal e de técnico da Receita Federal.

O art. 9º, questionado nessa ação direta, transpôs os ocupantes dos cargos de auditor fiscal do Tesouro Nacional e de técnico do Tesouro Nacional para os recém-criados cargos de auditor fiscal da Receita Federal e de técnico da Receita Federal. O art. 5º da medida provisória, por seu turno, passou a prever a exigência de nível superior para o ingresso em ambos os cargos. Após sucessivas reedições da Medida Provisória nº 1.915/99, adveio a Lei nº 10.593/02, lei de conversão, que contém idênticas previsões.

ADI 4616 / DF

Nesse quadro, o autor alega que teria havido provimento derivado de cargos públicos, por terem sido alçados a cargo de nível superior – de técnico da Receita Federal – servidores ocupantes de cargo de nível médio – de técnico do Tesouro Nacional –, sendo esse também o entendimento do Relator.

Especificamente no tocante a esse ponto, todavia, peço vênia ao eminente Relator para divergir.

Observo, primeiramente, que o Decreto-Lei nº 2.225/85 **não definia as atribuições dos cargos** da carreira de auditoria do Tesouro Nacional, e o Decreto nº 90.928/85, por seu turno, **estipulava genericamente as atividades das classes** dos cargos de nível superior e de nível médio.

Assim, enquanto aos cargos de nível médio (técnico do Tesouro Nacional) eram reservadas as atividades de **média complexidade** relacionadas com os encargos específicos de competência da Secretaria da Receita Federal, aos de nível superior (auditor fiscal do Tesouro Nacional) eram reservadas as tarefas de **grande complexidade**. **Vide:**

“Decreto nº 90.928, de 7 de fevereiro de 1985

Art. 2º As classes integrantes da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, distribuídas nos níveis superior e médio, têm as seguintes características:

a) Classes de Nível Superior

Atividades de nível superior relacionadas com a direção das Unidades Centrais, Regionais, Sub-regionais e Locais, Assessoramento e Assistência especializados com vistas à adequação da política tributária ao desenvolvimento econômico, envolvendo planejamento, coordenação, controle, orientação, supervisão e treinamento, e compreendendo:

Classe Especial - formulação e compatibilização dos objetivos de tributação, arrecadação, fiscalização e informações econômico-fiscais, elaboração e compatibilização de programas nacionais, regionais e setoriais, execução de tarefas de grandes complexidade e responsabilidade, com ampla autonomia em pesquisa, análise e interpretação de situações altamente diversificadas e, ainda, execução e supervisão de auditoria-

ADI 4616 / DF

fiscal de grande complexidade;

1ª Classe - elaboração e compatibilização de programas nacionais, regionais e setoriais, execução de tarefas de grandes complexidade e responsabilidade, com autonomia em interpretação e aplicação da legislação tributária e, ainda, execução e supervisão de auditoria-fiscal de grande complexidade;

2ª Classe - elaboração e compatibilização de programas regionais e setoriais, execução de tarefas de média complexidade e grande responsabilidade, com autonomia em interpretação e aplicação da legislação tributária e, ainda, supervisão e execução de auditoria-fiscal complexa;

3ª Classe - execução de tarefas complexas e de grande responsabilidade, com autonomia em interpretação e aplicação da legislação tributária e, ainda, supervisão e execução de auditoria-fiscal.

b) Classes de Nível Médio

Atividades de nível médio de apoio operacional relacionadas com os encargos específicos de competência da Secretaria da Receita Federal, compreendendo:

Classe Especial e 1ª - coordenação, controle, orientação e execução de trabalhos de médias complexidade e responsabilidade;

2ª e 3ª Classes - controle e execução de trabalhos de médias complexidade e responsabilidade.

Conforme consignado na Nota RFB/Asesp/nº 21/11 (eDoc. 36), o **Decreto nº 90.928/85 não evidenciava as atividades exercidas, na prática, pelo Técnico do Tesouro Nacional entre 1985 e 1999**. Não obstante, o edital que regulou o concurso público para Técnico do Tesouro Nacional em 1998 (Edital ESAF nº 7, de 13 de fevereiro de 1998) descreveu as tarefas exercidas por esses agentes nos seguintes termos:

“Ao cargo de Técnico do Tesouro Nacional correspondem as atribuições referentes às atividades de nível médio de apoio operacional relacionadas com os encargos específicos de

ADI 4616 / DF

competência da Secretaria da Receita Federal (alínea "b" do art. 2º do Decreto nº 90.928/85). O Técnico do Tesouro Nacional desempenha, na administração tributária, **atividades nas áreas de administração, tributação, arrecadação, fiscalização, controle aduaneiro e informações econômico-fiscais, compreendendo, entre outras atividades, examinar a parte final formal dos processos, acompanhar as operações de carga, descarga e movimentação de mercadorias e/ou bagagens, além das operações de trânsito aduaneiro, receber documentos de declarações de importação, executar operações preliminares para o desembaraço, auxiliar nos trabalhos relativos à administração de recursos humanos e de material e à programação orçamentária e financeira e, ainda, a realização de trabalhos pertinentes a estudos, pesquisas, processamento de dados e atendimento ao público.**"

Confrontando essas atribuições com aquelas conferidas pela MP nº 1.915/99 ao recém denominado cargo de Técnico da Receita Federal, observa-se que **não houve inovação substancial nas atribuições**, visto que o Auditor-Fiscal da Receita Federal se manteve no exercício de atividades de grande complexidade, ao passo que **o Técnico da Receita Federal seguiu exercendo atividades auxiliares às do auditor, de média complexidade. Vide:**

"Art. 4º São atribuições dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal, no exercício da competência da Secretaria da Receita Federal, relativamente aos tributos e às contribuições por ela administrados:

I - em caráter privativo:

- a) constituir, mediante lançamento, o crédito tributário;
- b) elaborar e proferir decisões em processo administrativo fiscal, ou delas participar, bem assim em relação a processos de restituição de tributos e de reconhecimento de benefícios fiscais;
- c) executar procedimentos de fiscalização, inclusive os relativos ao controle aduaneiro, objetivando verificar o cumprimento das obrigações tributárias pelo sujeito passivo,

ADI 4616 / DF

praticando todos os atos definidos na legislação específica, inclusive os relativos à apreensão de mercadorias, livros, documentos e assemelhados;

d) proceder à orientação do sujeito passivo no tocante à aplicação da legislação tributária, por intermédio de atos normativos e solução de consultas;

e) supervisionar as atividades de orientação do sujeito passivo efetuadas por intermédio de mídia eletrônica, telefone e plantão fiscal; II - em caráter geral, as demais atividades inerentes à competência da Secretaria da Receita Federal.

§ 1º O Poder Executivo poderá, dentre as atividades de que trata o inciso II, cometer seu exercício, em caráter privativo, ao Auditor Fiscal da Receita Federal.

§ 2º Incumbe ao Técnico da Receita Federal auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal no exercício de suas atribuições.

§ 3º O Poder Executivo, observado o disposto neste artigo, disporá sobre as atribuições dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e de Técnico da Receita Federal."

Nota-se, ademais, que a medida provisória mencionou atribuições que não estavam evidentes nas legislações anteriores.

Na sequência, com base na autorização legislativa contida na medida provisória de 1999, foi editado o Decreto nº 3.611, de 27 de setembro de 2000, prevendo que cabia ao Técnico da Receita Federal auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal (artigos 1º e 2º). Esse decreto detalhou as atribuições do técnico, **evidenciando sua natureza de média complexidade**. Esse decreto também explicitou atividades que os detentores de ambos os cargos poderiam realizar, em caráter geral e concorrente, o que já ocorria antes, visto que os mesmos ocupantes dos distintos cargos poderiam exercer atividade de média complexidade.

Diante disso, conforme enfatizado na Nota RFB/Asesp/nº 21/2011 (eDoc. 36), a mudança de nomenclatura dos cargos se deu apenas para evidenciar que a carreira pertencia à Secretaria da Receita Federal, e não ao Tesouro Nacional, também integrante do Ministério da Fazenda, **não**

ADI 4616 / DF

tendo havido, efetivamente, criação de novo cargo.

Considerando que os cargos em escrutínio – o recém-criado pela norma e o extinto – contam com atribuições e remuneração afins, **no meu entendimento, a circunstância do novo cargo possuir requisito de escolaridade diverso não configura, por si só, provimento derivado.**

Não houve, propriamente, transferência de servidores para uma carreira distinta. Houve apenas um processo de reestruturação administrativa, contexto no qual **um cargo originariamente de nível médio recebeu novo requisito de escolaridade, com mudança de denominação, mas manutenção de atribuições e padrão remuneratório.** 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 racionalização da atividade.

Com efeito, segundo consta da Nota RFB/Asesp/nº 21/2011 (eDoc. 36), as atividades exercidas por um técnico da Receita Federal no cotidiano profissional permaneceram as mesmas outrora desempenhadas por um técnico do Tesouro Nacional. Nesses termos, atesta referida nota que

“a exigência de escolaridade de nível superior para futuros ingressos no cargo, ordenada pela Medida Provisória no 1.915, de 1999, **não alterou a complexidade das atribuições de fato exercidas pelo Técnico do Tesouro Nacional nem criou novas atribuições,** servindo, porém, para explicitar, formal e juridicamente, atribuições já desempenhadas pelo cargo desde a criação da Carreira” (doc. 36).

Conforme destacou o Advogado-Geral da União em sua manifestação (eDoc. 64), os técnicos do Tesouro Nacional desempenhavam atribuições muito semelhantes àquelas posteriormente conferidas aos técnicos da Receita Federal. Por oportuno, transcrevo:

“Ocorre que, na espécie, a transposição dos ocupantes dos

ADI 4616 / DF

cargos de Técnico do Tesouro Nacional para cargos de Técnico da Receita Federal não implicou investidura em cargo de natureza ou complexidade diversas, uma vez que os Técnicos do Tesouro Nacional desempenhavam atribuições substancialmente semelhantes às posteriormente conferidas aos Técnicos da Receita Federal.

Com efeito, embora referida medida provisória previsse as atribuições privativas do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal, o ato impugnado limitou-se a estabelecer, no tocante ao cargo de Técnico da Receita Federal, que sua incumbência era de '(...) auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal no exercício de suas atribuições' (artigo 4º, § 2º, da Medida Provisória nº 1.915/99).

Editou-se, então, o Decreto presidencial nº 3.611/00, que estabeleceu, de forma detalhada, as atribuições a serem exercidas pelos Técnicos da Receita Federal, buscando aproximá-las às atividades anteriormente desempenhadas pelos Técnicos do Tesouro Nacional (previstas pelo Decreto nº 90.928/85), de modo a manter a continuidade dos serviços e a similitude de atribuições.

A propósito, depreende-se de exame comparativo entre os textos do Decreto nº 90.928/85 e do Decreto nº 3.611/00 que tanto os Técnicos do Tesouro Nacional, quanto os Técnicos da Receita Federal exerciam atribuições de natureza auxiliar em relação às funções dos Auditores-Fiscais. Em outros termos, a alteração proveniente da Medida Provisória nº 1.915/99 preservou o caráter meramente executório das atividades dos Técnicos, permanecendo reservado aos Auditores-Fiscais o desempenho dos atos decisórios" (doc. 64).

Além disso, informou a Receita Federal do Brasil que

"o padrão remuneratório dos cargos de Técnico do Tesouro Nacional, Técnico da Receita Federal e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil não sofreu alteração substancial" (doc. 35).

ADI 4616 / DF

Em circunstâncias semelhantes, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a validade das transformações de cargos em contexto de reestruturação administrativa, quando ausente a alteração substancial das atribuições desempenhadas pelo servidor público:

“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” (ADI nº 4.883, Rel. Min. **Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/20, DJe de 28/5/20).**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTS. 2º, I E II, DA LEI 11.470/2009, E ART. 24 E ANEXO V DA LEI 8.210/2002, AMBAS DO ESTADO DA BAHIA. EXIGÊNCIA DE NOVOS REQUISITOS PARA INGRESSO NO CARGO DE AGENTE DE TRIBUTOS ESTADUAIS. ALTERAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (CF, ART. 37, II). REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO GRUPO OPERACIONAL FISCO. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. EXCLUSÃO DOS AGENTES DE TRIBUTOS

ADI 4616 / DF

ESTADUAIS QUE INGRESSARAM ANTES DA LEI 8.210/2002 DO ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS DA LEI 11.470/2009. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. A legislação que promove o enquadramento de ocupantes de cargos diversos em carreira estranha à de origem configura ofensa à regra constitucional do concurso público, prevista no art. 37, II, da Constituição Federal. Inteligência da Súmula Vinculante 43 do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. **A exigência de curso superior para os novos candidatos ao cargo de Agente de Tributos Estaduais configura simples reestruturação da administração tributária estadual, fundada na competência do Estado para organizar seus órgãos e estabelecer o regime aplicável ao seus servidores, da qual não decorre, em linha de princípio, qualquer inconstitucionalidade. Precedentes.** 3. O art. 2º, incisos I e II, da Lei 11.470/2009 do Estado da Bahia acrescentou novas atribuições aos titulares dos cargos de Agentes de Tributos Estaduais, todas pertinentes com a exigência de formação em curso superior, já que relacionadas ao exercício de atividades de planejamento, coordenação e constituição de créditos tributários. 4. No presente caso, as questões atinentes às atividades desenvolvidas pelos antigos Agentes de Tributos Estaduais, que concluíram somente o segundo grau, e àquelas desenvolvidas pelos novos titulares, com curso superior, guardam estrita conexão com regra constitucional do concurso público, de modo que os antigos servidores passariam a exercer, com a superveniência da Lei 11.470/09, atividades exclusivas de cargo de nível superior, em afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal. 5. Necessária interpretação conforme à Constituição para excluir do âmbito de incidência dos incisos I e II do art. 2º da Lei 11.470/2009 do Estado da Bahia, os Agentes de Tributos Estaduais cuja investidura se deu em data anterior à Lei 8.210/2002. 6. Ação julgada parcialmente procedente” (ADI nº 4.233, Rel. Min. **Rosa Weber**, red. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, julgado em 1º/3/21, DJe de 29/4/21)

ADI 4616 / DF

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS EM QUESTÃO. HARMONIA DA DECISÃO ORA AGRAVADA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO” (ARE nº 1.393.377-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 18/10/2022, DJe de 25/10/22).

Assim, não vislumbro inconstitucionalidade na transformação do cargo de técnico da Receita Federal no cargo de analista tributário da Receita Federal do Brasil.

Com a edição da Lei nº 11.457/07, a qual criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil a partir da fusão de antigas secretarias de administração e fiscalização tributária, houve **nova reestruturação da carreira**, que passou a ser composta pelos cargos de auditor fiscal e de analista tributário da Receita Federal do Brasil, ambos de nível superior.

Nesse contexto, os cargos de técnico da Receita Federal foram transformados em cargos de analista tributário da Receita Federal do Brasil, com a consequente transposição dos técnicos para o novo cargo criado.

Trata-se de cargos com os mesmos requisitos de escolaridade para ingresso, qual seja, nível superior, além de contarem com atribuições semelhantes, de natureza auxiliar e acessória ao auditor fiscal da Receita Federal, conforme se verifica a partir da análise do Decreto nº 3.611, de 27 de setembro de 2000, e do Decreto nº 6.641, de 10 de novembro de 2008:

“Decreto 3.611/2000

Art. 2º Incumbe ao ocupante do cargo efetivo de Técnico da Receita Federal auxiliar o Auditor-Fiscal da Receita Federal, no desempenho das atribuições privativas desse cargo e sob a

ADI 4616 / DF

supervisão do Auditor-Fiscal da Receita Federal, especialmente:

I - em relação ao disposto no inciso II do artigo anterior, analisar e instruir processos, ressalvada a atribuição privativa do Auditor Fiscal da Receita Federal para proferir decisões, intimar sujeito passivo e requerer diligências, em processos submetidos a julgamento em instância administrativa;

II - em relação ao disposto no inciso III do artigo anterior:

a) proceder à conferência de livros, documentos e mercadorias do sujeito passivo, inclusive mediante elaboração de relatório, relativamente aos procedimentos fiscais de:

1. fiscalização, diligência e revisão de declarações;

2. concessão, controle e cassação de regime aduaneiro especial ou atípico;

3. controle de internação de mercadorias em áreas de livre comércio;

4. vigilância e repressão aduaneiras;

5. controle do trânsito de mercadorias;

6. vistoria e busca aduaneiras;

7. revisão de despacho aduaneiro;

8. conferência física de mercadorias e conferência final de manifesto;

b) participar de atividades de pesquisa e investigação fiscais, ressalvada a atribuição privativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal para emitir relatórios conclusivos;

c) realizar a retenção e a validação lógica de arquivos magnéticos do sujeito passivo, bem assim a extração dos dados;

d) efetuar a seleção de passageiros e de bagagem, para fins de conferência aduaneira;

e) realizar visita aduaneira a veículos procedentes do exterior;

f) elaborar informações e realizar vistorias relativas ao alfandegamento de recintos;

g) participar de procedimento de auditoria da rede arrecadadora de receitas federais;

III - em relação ao disposto no inciso IV do artigo anterior, elaborar estudos técnicos e tributários;

ADI 4616 / DF

IV - em relação ao disposto no inciso V do artigo anterior, proceder à orientação do sujeito passivo por intermédio de mídia eletrônica, telefone e plantão fiscal.”

“Decreto 6.641/2008

Art. 3º Incumbe aos ocupantes dos cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, resguardadas as atribuições privativas referidas no inciso I do art. 2º:

I - exercer atividades de natureza técnica, acessórias ou preparatórias ao exercício das atribuições privativas dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil;

II - atuar no exame de matérias e processos administrativos, ressalvado o disposto na alínea “b” do inciso I do art. 2º; e

III - exercer, em caráter geral e concorrente, as demais atividades inerentes às competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil”.

Também não havia relevante discrepância entre as remunerações dos cargos quando a transformação foi implementada. No caso dos técnicos da Receita Federal, o vencimento básico variava entre R\$ 1.443,73 e R\$ 2.305,23 (Anexo VI-A da Lei nº 10.593/02), enquanto o cargo de analista tributário da Receita Federal do Brasil contava com vencimento básico que variava entre R\$ 1.603,99 e R\$ 2.561,11 (Anexo II da Lei nº 11.457/07). **Nota-se, ainda, que os cargos tinham a mesma quantidade de classes e de padrões remuneratórios.**

Aliás, a manifestação da Receita Federal do Brasil nestes autos dá conta de que,

“desde a edição do Decreto-Lei no 2.225, de 10 de janeiro de 1985, o padrão remuneratório dos atuais Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil se manteve relativamente estável, tendo sofrido pequenas oscilações que ora representaram perdas, ora representaram ganhos, o que fica patente quando comparada a relação remuneratória do Técnico

ADI 4616 / DF

com o Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional à época da criação da Carreira, oportunidade na qual as tabelas remuneratórias apresentavam, inclusive, alguma superposição, conforme já demonstrado” (doc. 35).

Nesses termos, **divirjo parcialmente** do Relator para concluir **pela constitucionalidade das transformações do cargo de técnico do Tesouro Nacional para o de técnico da Receita Federal, bem como do cargo de técnico da Receita Federal para o cargo de analista tributário da Receita Federal do Brasil.**

4. Conclusão

Ante o exposto, **divirjo parcialmente do Relator**, com a devida vênia, para julgar:

(i) parcialmente procedente o pedido formulado na **ADI nº 4.151**, “tão somente para conferir interpretação conforme [a] Constituição ao art. 10, inciso II, da Lei 11.457/07, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de analista previdenciário”;

(ii) procedente o pedido formulado na **ADI nº 6.966**, declarando a **inconstitucionalidade formal da expressão** “e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008”, presente no art. 10, inciso II, parte final, da Lei nº 11.457/07, com a redação dada pelo art. 257 da Lei nº 11.907/09; e

(iii) totalmente improcedentes os pedidos formulados na **ADI nº 4.616**.

É como voto.

09/10/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL**
ADV.(A/S) : **JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO**
ADV.(A/S) : **EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM**
ADV.(A/S) : **GUILHERME PIMENTA DA VEIGA NEVES**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA - IAF**
ADV.(A/S) : **RODRIGO BADARÓ ALMEIDA DE CASTRO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA**
ADV.(A/S) : **ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - UNARECEITA**
ADV.(A/S) : **LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA E OUTRO(A/S)**

VOTO

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN (VOGAL): Trata-se de Ações Diretas de Inconstitucionalidade movidas pela Associação Nacional dos Servidores da Secretaria da Receita Previdenciária – UNASLAF (ADI 4151), pela Procuradoria-Geral da República - PGR (ADI 4616) e pelo Presidente da República (ADI 6966), em face da Medida Provisória 1.915/1999, e das leis 10.593/2002 e 11.457/2007, particularmente na parte em que transformam o cargo de “Técnico do Tesouro Nacional” em

ADI 4616 / DF

“Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria” (MP 1.915/1999 e lei 10.593/2002) e, posteriormente, este no cargo de “Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil”.

Na ADI 4151, sustenta-se que o art. 10, II da Lei 11.457/2007 transformou em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil os cargos efetivos, ocupados e vagos, de Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria da Receita Federal, deixando de estender semelhante tratamento aos cargos oriundos da Secretaria da Receita Previdenciária, referenciados no art. 12 da mesma Lei, os quais seriam “análogos e de funções idênticas” àqueles. Diz a autora:

“Em suma, violou-se a isonomia na medida em que a Lei 11.457/2007 aglutinou as atribuições da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária e seu artigo 10, transformou os auditores do INSS em auditores da RFB e os técnicos da Receita Federal em analistas-tributários da RFB, mas se omitiu em relação aos cargos técnicos de mesma função e atribuições do INSS”.

Pede-se que “os servidores egressos da Secretaria da Receita Previdenciária do INSS sejam inseridos na única e existente carreira específica da Receita Federal do Brasil”.

Registro que a ADI 4151 foi ajuizada em 26/09/2008, antes da conversão da MP 441/2008 na Lei 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, cujo art. 257 estendeu a previsão do art. 10, II da Lei 11.457/2007 aos servidores oriundos da Secretaria da Receita Previdenciária do INSS referido no art. 12 da mesma Lei. **Referido artigo 257, contudo, fora vetado pelo Presidente da República, assim permanecendo até 29/4/2021, quando o Congresso Nacional finalmente apreciou e derrubou o veto.**

Disso resultou, em agosto de 2021, a propositura da ADI 6966 pelo Presidente da República, postulando a inconstitucionalidade do referido

ADI 4616 / DF

art. 257 da Lei 11.907/2009, fruto da conversão da MP 441/2008, que estendeu a transformação, em Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, aos “cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008”. Os servidores de que trata o referido art. 12 são oriundos de diversas carreiras da Secretaria da Receita Previdenciária.

Já a ADI 4616, ajuizada pela PGR, conforme destaca o relator, “suscita a inconstitucionalidade (a) da expressão ‘ocupados e’, constante do mesmo inciso II do Art. 10 da Lei 11.457/2007, bem como o § 3º do referido artigo; (b) da expressão ‘e de Técnico do Tesouro Nacional’, contida no art. 17 da Lei 10.593/2002, assim como do anexo VI da mesma lei; (c) da expressão ‘e de Técnico do Tesouro Nacional’, constante do art. 9º da Medida Provisória 1.915/1999, bem como das disposições similares constantes de suas posteriores reedições; e (d) do Anexo VI da referida medida provisória e das suas posteriores reedições”.

Questiona a PGR, sobretudo, a **transposição** do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o cargo de Técnico da Receita Federal, bem como a **transformação** dos cargos ocupados de Técnico da Receita Federal da Carreira Auditoria em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.

O Ministro Relator deferiu medida cautelar na ADI 6966 para suspender essa extensão da transformação de cargos promovida pelo inciso II do artigo 10 da Lei nº 11.457/2007, com redação dada pelo artigo 257 da Lei nº 11.907/2009, com efeito *ex nunc*, tendo posteriormente reputado válida a extensão apenas quanto ao cargo de Analistas Previdenciários, em razão da similitude de atribuições e do nível de escolaridade.

No julgamento virtual iniciado em 19/5/2023, o Ministro Relator

ADI 4616 / DF

votou por reconhecer a inconstitucionalidade da transposição do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o de Técnico da Receita Federal (art. 9º da MP 1.915/1999 e art. 17 da Lei 10.593/2002), julgando, portanto, **parcialmente procedente a ADI 4616**, modulando-se os efeitos da decisão nos termos enunciados no dispositivo proposto. Julgou, também, **parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4151**, em que a associação autora questionava violação da isonomia pela não-transformação dos servidores egressos da Secretaria da Receita Previdenciária em Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil, tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II da Lei 11.457/2007, de maneira a abranger na referida transformação o cargo de Analista Previdenciário. Por fim, **julgou procedente a ADI 6966** na qual o Presidente da República pediu a inconstitucionalidade da extensão da referida transformação aos cargos oriundos da Secretaria da Receita Previdenciária, ressalvado o cargo de Analista Previdenciário, conforme a cautelar antes concedida no mesmo processo e o provimento parcial na ADI 4151.

Retomado o julgamento na sessão virtual de 29/09/2023, o Ministro Dias Toffoli apresentou voto-vista para (i) acompanhar o Relator quanto à parcial procedência da ADI 4151 no sentido de conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, inciso II, da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário” e pela procedência da ADI 6966; (ii) divergir parcialmente do Relator quanto à ADI 4616 para julgá-la totalmente improcedente.

É o relatório. Decido.

No que diz respeito à ADI 4616, **divirjo em parte do Ministro Relator e acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli.**

ADI 4616 / DF

Conforme observou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto, no que tange à **transformação** dos cargos de Técnico da Receita Federal em cargos de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, não há “diferenças substanciais entre as atribuições dos cargos que se sucederam normativamente [sendo que] ao tempo da transformação levada a cabo pelo inciso II do art. 10 da Lei 11.457 /2007, os Técnicos da Receita Federal já ostentavam a escolaridade de nível superior, exigida desde 1999 por força do art. 5º da MP 1.915/99”. Tampouco há qualquer questão referente à compatibilidade de remunerações, uma vez que o cargo de Analista-Tributário não existia antes da transformação. Desta forma, é improcedente, no ponto, o pedido formulado na ADI 4616.

Já quanto à **transposição** do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o cargo de Técnico da Receita Federal, o Ministro Relator aduz que, por terem sido os ocupantes do primeiro cargo (que exigia apenas o nível médio) alçados a cargo de nível superior (Técnico da Receita Federal), a norma seria ofensiva às regras constitucionais de acesso a cargos públicos.

Verifico que o cargo de Técnico do Tesouro Nacional foi criado pelo Decreto-Lei 2.225/85 tendo como requisito para ingresso o nível médio de escolaridade (arts. 1º e 3º).

Verifico, ademais, que foi a própria MP 1915/99 que, ao tempo em que alterou a denominação da carreira de Técnico do Tesouro Nacional para Técnico da Receita Federal (art. 2º, parágrafo único), passou a exigir nível superior de escolaridade para o cargo (art. 5º).

Eis o teor dos dispositivos:

“Art. 2º A Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, de que trata o Decreto-Lei nº 2.225, de 1985, passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF.

Parágrafo único. Em decorrência do disposto neste artigo,

ADI 4616 / DF

os cargos de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional e de Técnico do Tesouro Nacional passam a denominar-se, respectivamente, Auditor-Fiscal da Receita Federal e Técnico da Receita Federal.

Art. 5º O ingresso nos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e de Técnico da Receita Federal far-se-á no padrão inicial da classe inicial do respectivo cargo, mediante concurso público de provas, exigindo-se curso superior, ou equivalente, concluído, observados os requisitos fixados na legislação pertinente”.

Percebe-se que, salvo melhor juízo, apesar do artigo 9º da MP 1915/99 mencionar a “transposição” dos cargos de Técnico do Tesouro Nacional, não se há que falar, tecnicamente, em transposição, mas simplesmente na alteração do requisito de escolaridade de uma carreira que teve sua denominação alterada no mesmo ato. Ressalte-se que os mencionados cargos, apesar da denominação, sempre estiveram vinculados à Secretaria da Receita Federal (art. 1º do Decreto-Lei nº 2.225, de 1985), e não propriamente à Secretaria do Tesouro Nacional (criada posteriormente, pelo Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986).

Sobre a possibilidade de que sobrevenha lei alterando as exigências de escolaridade para provimento de cargos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que não configura provimento derivado de cargo público, desde que mantidas as atribuições originais.

Neste sentido, cite-se o julgamento da ADI 4303, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 28/8/2014, de cujo voto condutor se colhe o seguinte:

“Com a edição da lei complementar ora questionada, ‘pass[ou]-se a exigir, entre os requisitos estabelecidos nas instruções especiais que regerão os novos concursos de ingresso para os cargos de Auxiliares Técnicos e Assistentes em Administração Judiciária, diploma de nível superior, obtido em curso reconhecido pelo Ministério da Educação’ (art. 1º, § 2º, da

ADI 4616 / DF

Lei Complementar potiguar n. 372/2008).

[...]

Nesse sentido, não merece acolhida o argumento de que houve ‘provimento derivado de cargo público’, por não ter a lei complementar atacada criado novos cargos ou transformado os já existentes.

Mantidas as atribuições e a denominação dos cargos de auxiliar técnico e assistente em administração judiciária, a lei complementar potiguar não contrariou o art. 37, inc. II, da Constituição da República, pois sua edição não provocou novo enquadramento, transposição ou transformação dos cargos em questão, tampouco neles houve nova investidura”.

No mesmo sentido, no julgamento do ARE 1414633 ED-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 3/5/2023, no âmbito da Primeira Turma, o relator consignou que “a decisão proferida pelo Tribunal de origem se alinha ao fixado na Súmula 685/STF, uma vez que restou consignado que “a alteração da escolaridade como exigência para ingresso na carreira de Técnico do Tesouro do Estado não a transformará em ‘carreira de nível superior’, o cargo permanece o mesmo alterando apenas o nível de conhecimento exigido para o ingresso que passa a ser mais elevado, qualificando, dessa forma, o quadro de servidores da Secretaria da Fazenda”.

Ademais, em recente julgamento da ADI 4214/TO, o Plenário desta Corte assim decidiu:

“EMENTA 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.

ADI 4616 / DF

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'.

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

ADI 4616 / DF

exigido para ingresso na carreira. A respeito, reitera-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” (ADI 4214, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 13/4/2023, DJe 1/6/2023).

É pertinente registrar o seguinte excerto do voto condutor, da lavra do Ministro Dias Toffoli:

“[...] o Supremo Tribunal Federal tem sido cauteloso no exame da constitucionalidade de normas que, no contexto de reestruturação administrativa, promovam a unificação de cargos públicos e, por via de consequência, o enquadramento em nova carreira de servidores ocupantes de cargos extintos. Em casos tais, o Tribunal tem admitido, excepcionalmente, o enquadramento de servidores cujos cargos foram extintos em

ADI 4616 / DF

carreira diversa, sob pena de se

‘levar ao paroxismo o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos, a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares venha a cobrar (em custos e descontinuidade) o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos ocupantes seguida da abertura de processo seletivo ou, então, do aproveitamento dos disponíveis’ (ADI nº 1591, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 30/6/00).

Nessa esteira, saliento que, nas situações em que se constata da evolução legislativa a gradativa aproximação das carreiras, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido o enquadramento dos servidores ocupantes dos cargos extintos em carreiras distintas quando presentes, necessariamente, os seguintes requisitos: (i) uniformidade de atribuições entre os cargos extintos e aqueles nos quais serão enquadrados os servidores; (ii) identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso em tais cargos públicos; e, por fim, (iii) identidade remuneratória entre os cargos criados e aqueles extintos” (v.g., ADI nº 5.406, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/20).

Quanto à uniformidade de atribuições entre os cargos em tela, muito embora afirme o proponente da presente ação direta que “não há dúvidas de que elas [atividades exercidas por um Técnico do Tesouro Nacional] são menos complexas do que aquelas desempenhadas por um técnico da Receita Federal, haja vista que, para a investidura [...] passou a exigir nível de escolaridade superior” (doc. eletrônico 0, p. 5), verifico não haver nos autos nada que permita inferir que as atribuições do cargo de Técnico da Receita Federal fossem substancialmente diversas ou mais complexas do que aquelas até então exercidas pelos Técnicos do Tesouro Nacional.

Ao contrário, a Nota RFB/Asesp/nº 21/2011 demonstra que “os ocupantes do cargo de Técnico do Tesouro Nacional **já exerciam, antes da**

ADI 4616 / DF

Medida Provisória nº 1.915, de 1999, atividades em todas as áreas da Secretaria, inclusive nas áreas finalísticas, como, por exemplo, na fiscalização, arrecadação, tributação e aduaneira, bem assim já examinava processos e prestava atendimento ao público, sem inovação substancial no campo de atribuições” (doc. eletrônico 36, p. 22).

Em que pese a relação dos cargos de Técnico do Tesouro Nacional (TTN) e Técnico da Receita Federal (TRF) **não se trate de unificação de carreiras propriamente dita**, infere-se dos julgados mencionados acima que: (i) havendo uniformidade de atribuições entre o cargo extinto (TTN) e aquele no qual foram enquadrados os servidores (TRF); (ii) havendo identidade remuneratória entre o cargo criado e o extinto (pois, repita-se, não há unificação: trata-se do mesmo cargo sob distinta nomenclatura); e (iii) não havendo restrição constitucional para que se alterem os requisitos de escolaridade de cargo público, desde que mantidas as atribuições, **deve-se considerar regular a “transposição” do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o cargo de Técnico da Receita Federal empreendida pela MP 1.915/99, a fim de evitar “levar ao paroxismo o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos”**, possibilitando à administração pública a flexibilidade necessária para modernizar e atualizar seus quadros funcionais.

Assim, peço vênias ao Ministro Relator para julgar **totalmente improcedente** a ADI 4616, nos moldes propostos pelo Ministro Dias Toffoli.

Entendo, de outro lado, que as ADI 6966 e 4151 devem ser apreciadas em conjunto.

Conforme relatado, na ADI 6966, ajuizada em 2021, **o Presidente da República postula a inconstitucionalidade do artigo 257 da Lei nº 11.907/2009, que estendeu a transformação de cargos promovida pelo inciso II do artigo 10 da Lei nº 11.457/2007 (de Técnicos da Receita**

ADI 4616 / DF

Federal em Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil) aos “cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008” (os servidores de que trata o referido art. 12 são oriundos de diversas carreiras da Secretaria da Receita Previdenciária).

Por sua vez, na ADI 4151, ajuizada em 2008, a Associação Nacional dos Servidores da Secretaria da Receita Previdenciária – UNASLAF **pede que o STF, com fundamento no princípio da isonomia, reconheça inconstitucionalidade por omissão e declare, justamente, a extensão da transformação referida no parágrafo anterior aos cargos técnicos oriundos da Secretaria da Receita Previdenciária** (extensão essa que foi conferida no art. 257 da Lei 11.907/2009 – inicialmente vetado e cujo veto foi derrubado em 2021 – contestado pelo Presidente da República na ADI 6966).

O Ministro Relator deferiu medida cautelar na ADI 6966 para suspender essa extensão da transformação de cargos promovida pelo inciso II do artigo 10 da Lei nº 11.457/2007, com redação dada pelo artigo 257 da Lei nº 11.907/2009, com efeito *ex nunc*, **tendo posteriormente reputado válida a extensão apenas quanto ao cargo de Analistas Previdenciários**, em razão da similitude de atribuições e do nível de escolaridade.

No mérito, o voto do Relator foi exarado nos seguintes termos:

“[...] percebo que Analistas Previdenciários e Técnicos da Receita Federal, ambos de nível superior, desempenhavam funções semelhantes nos respectivos órgãos, denotando a proximidade de atribuições.

Transcrevo, a propósito, para efeitos comparativos, as atribuições legais do cargo de Analista Previdenciário – e faço remissão à transcrição, acima, quanto às atribuições dos

ADI 4616 / DF

Técnicos da Receita Federal: [...]

A partir de atenta leitura comparativa, percebo a proximidade de atribuições entre Analistas Previdenciários e Técnicos da Receita Federal no desempenho de atividades técnicas preparatórias e auxiliares da atividade de outro cargo, replicado, diga-se de passagem, em ambas as estruturas administrativas, ou seja, tanto na Secretaria da Receita Federal (Auditor- Fiscal da Receita Federal) quanto na Secretaria da Receita Previdenciária (Auditor-Fiscal da Previdência Social).

Digno de nota que tais cargos, de Auditor-Fiscal, receberam da mesma legislação tratamento equânime, ambos transformados em Auditor-Fiscal da então novel Receita Federal do Brasil.

Tal circunstância ressalta ainda mais o tratamento díspar e anti-isonômico dispensado pela norma aos servidores que, respectiva e semelhantemente, prestavam suporte técnico aos Auditores-Fiscais nos órgãos anteriores à criação da RFB.

Argumentos no sentido de que a transformação pretendida não teria razão por se tratar de cargos integrantes de carreiras distintas, a meu ver, configuram uma seletiva insurgência quando se analisa a própria transformação procedida pelo inciso I do art. 10 da Lei 11.457/2007 quanto aos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal e de Auditor-Fiscal da Previdência Social. Igualmente originárias de carreiras distintas, tais transformações não experimentaram quaisquer insurgências nestes autos.

[...]

Portanto, não vislumbro razões de ordem administrativa que superem a ofensa à isonomia levada a cabo com o tratamento diferenciado concedido aos Analistas Previdenciários comparativamente aos Técnicos da Receita Federal, quando de sua transformação em Analista-Tributário da estrutura nascente (RFB)”.

O Ministro Relator cuidou, também, de ressaltar a excepcionalidade da situação posta em relação aos analistas previdenciários da Secretaria

ADI 4616 / DF

da Receita Previdenciária, ao destacar que o caso não se refere ao tradicional entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à incompetência do Legislativo para estender gratificações ou vantagens definidas em lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, aplicável aos demais cargos abrangidos pela ampliação promovida pelo Parlamento à transformação referida no art. 10, II da Lei 11.457/2007:

“No que mais nos importa de momento, asseverou que a medida [derrubada do veto ao art. 257 da Lei nº 11.907/2009] promoveu aumento de despesa prevista em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Trata-se de raciocínio bastante em si para a configuração da inconstitucionalidade das inclusões promovidas pelo parlamento na tramitação da MP 441/2008, que buscou fazer incidir os efeitos da transformação de cargos prevista na redação original do art. 10, II da Lei 11.457/2007 para outros e variados cargos.

Situação diversa, penso eu, é a do cargo de Analista Previdenciário da Secretaria da Receita Previdenciária, cuja previsão anti-isonômica no trato das transformações de cargo antecede à própria tramitação da MP 441, de 2008 (que restou convertida na Lei 11.907/2009). Neste caso, a ofensa constitucional da disciplina legal é original, ou seja, contemporânea à própria edição da Lei 11.457/2007 e independente dos vícios apontados – corretamente, penso eu – na ADI 6966”.

Tenho a mesma compreensão do Ministro Relator. Em sendo a reunião das Secretarias da Receita Federal e da Receita Previdenciária legítima e justificada como medida de eficiência, modernização e reorganização da administração tributária federal, medida esta de iniciativa do próprio Poder Executivo, a mera assimetria salarial entre Analistas Previdenciários e Técnicos da Receita Federal na estrutura anterior à unificação não é fundamento suficiente a justificar tratamento anti-isonômico, num mesmo órgão, entre carreiras que possuem as

ADI 4616 / DF

mesmas atribuições originárias, em caráter complementar a duas outras funções que foram efetivamente unificadas (Auditor-Fiscal da Receita Federal e Auditor-Fiscal da Previdência Social).

Portanto, é de ser julgada parcialmente procedente a ADI 4151 e procedente a ADI 6966, nos termos propostos pelo Ministro Gilmar Mendes, Relator.

Por fim, observo que na assentada de 29/09/2023, o Ministro Relator registrou **readequação de voto** no que se refere à ADI 4616, aderindo aos fundamentos trazidos pela divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli e por mim acompanhada na ocasião.

Ante o exposto:

Julgo **parcialmente procedente** o pedido formulado na ADI 4151, no sentido de conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II da Lei 11.457/2007, **de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário**, na forma proposta pelo Ministro Relator Gilmar Mendes.

Julgo **procedente** o pedido formulado na ADI 6966, acompanhando Sua Excelência o Ministro Relator.

Julgo **totalmente improcedentes** os pedidos formulados na ADI 4616, acompanhando, neste ponto, o Ministro Dias Toffoli e o voto reajustado do Ministro Relator.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL

ADV.(A/S) : JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO (40994/DF, 26258-A/PA, 002605-A/RJ)

ADV.(A/S) : EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM (55291/GO, 20613-A/MA, 29010-A/PA, 002557-A/RJ, 118685/SP)

ADV.(A/S) : GUILHERME PIMENTA DA VEIGA NEVES (14230/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA - IAF

ADV.(A/S) : RODRIGO BADARÓ ALMEIDA DE CASTRO (80051/MG)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA

ADV.(A/S) : ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES (1109/AL, 01465/A/DF, 102152/PR, 2251-A/RJ) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - UNARECEITA

ADV.(A/S) : LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA (0022105/DF) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, declarando tão somente a inconstitucionalidade da transposição do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o de Técnico da Receita Federal (art. 9º da MP 1.915/1999 e art. 17 da Lei 10.593/2002), modulando-se os efeitos dessa decisão, para que se produzam a partir da data da publicação da ata de julgamento, asseguradas a higidez dos atos administrativos praticados, a inexigibilidade de devolução de valores recebidos, a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores da carreira em extinção e o direito adquirido dos segurados que já estiverem percebendo benefícios previdenciários junto ao regime próprio ou já houverem cumprido os requisitos necessários para obtê-los, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Falaram: pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Leandro Peixoto Medeiros, Advogado da União; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil - SINDIRECEITA, o Dr. Antonio Nabor Areias Bulhões; e, pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO NACIONAL, o Dr. Guilherme Pimenta da Veiga Neves. Plenário, Sessão Virtual de 19.5.2023 a 26.5.2023.

Decisão: (Julgamento conjunto das ADI 4.151, 4.616 e 6.966) Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que divergia parcialmente do Ministro Gilmar Mendes (Relator), para julgar: (i) parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4.151, "tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, inciso II, da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário"; (ii) procedente o pedido formulado na ADI nº 6.966, declarando a inconstitucionalidade formal da expressão "e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008", presente no art. 10, inciso II, parte final, da Lei nº 11.457/2007, com redação dada pelo art. 257 da Lei nº 11.907/2009; e (iii) totalmente improcedentes os pedidos formulados na ADI nº 4.616, no que foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux e Cristiano Zanin; do voto ora reajustado do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que, alterando a posição inicial para incorporar os fundamentos trazidos pela divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli, julgava improcedente o pedido formulado na ADI 4.616, julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4.151, tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II, da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário, e, por fim, julgava procedente o pedido formulado na ADI 6.966, com a confirmação da cautelar anteriormente concedida (eDOC 99); e do voto da Ministra Cármen Lúcia, que acompanhava o Ministro Gilmar Mendes, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Afirmou suspeição o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 29.9.2023 a 6.10.2023.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Maria Silvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário substituta

27/11/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616 DISTRITO FEDERAL

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Com as vênias de estilo às posições divergentes, ACOMPANHO o voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES, e julgo IMPROCEDENTE a ADI 4616 e PARCIALMENTE PROCEDENTE a ADI 4151, para atribuir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II, da Lei 11.457/2007, estabelecendo que nele se inclui a carreira de Analista Previdenciário. E, também acompanhando o Ministro Relator, julgo PROCEDENTE a ADI 6966, para declarar a inconstitucionalidade da expressão *“e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008”*, constante do mesmo art. 10, II, da Lei 11.457/2007, na redação conferida pelo art. 257 da Lei 11.907/2009.

É o voto.

27/11/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL**

ADV.(A/S) : **JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO**
ADV.(A/S) : **EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM**
ADV.(A/S) : **GUILHERME PIMENTA DA VEIGA NEVES**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA - IAF**

ADV.(A/S) : **RODRIGO BADARÓ ALMEIDA DE CASTRO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA**

ADV.(A/S) : **ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - UNARECEITA**

ADV.(A/S) : **LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA E OUTRO(A/S)**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Considerando os ajustes promovidos no voto do Min. Gilmar Mendes (relator), a partir das considerações feitas pelo Min. Dias Toffoli e por mim acompanhadas, mantenho minha posição para adequar meu voto e acompanhar o voto reajustado do Min. Relator.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.616

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIFISCO NACIONAL

ADV.(A/S) : JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO (40994/DF, 26258-A/PA, 002605-A/RJ)

ADV.(A/S) : EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM (55291/GO, 20613-A/MA, 29010-A/PA, 002557-A/RJ, 118685/SP)

ADV.(A/S) : GUILHERME PIMENTA DA VEIGA NEVES (14230/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA - IAF

ADV.(A/S) : RODRIGO BADARÓ ALMEIDA DE CASTRO (80051/MG)

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SINDIRECEITA

ADV.(A/S) : ANTONIO NABOR AREIAS BULHOES (1109/AL, 01465/A/DF, 102152/PR, 2251-A/RJ) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : UNIÃO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - UNARECEITA

ADV.(A/S) : LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA (0022105/DF) E OUTRO(A/S)

Decisão: Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, declarando tão somente a inconstitucionalidade da transposição do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o de Técnico da Receita Federal (art. 9º da MP 1.915/1999 e art. 17 da Lei 10.593/2002), modulando-se os efeitos dessa decisão, para que se produzam a partir da data da publicação da ata de julgamento, asseguradas a higidez dos atos administrativos praticados, a inexigibilidade de devolução de valores recebidos, a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores da carreira em extinção e o direito adquirido dos segurados que já estiverem percebendo benefícios previdenciários junto ao regime próprio ou já houverem cumprido os requisitos necessários para obtê-los, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Falaram: pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Leandro Peixoto Medeiros, Advogado da União; pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil - SINDIRECEITA, o Dr. Antonio Nabor Areias Bulhões; e, pelo *amicus curiae* Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO NACIONAL, o Dr. Guilherme Pimenta da Veiga Neves. Plenário, Sessão Virtual de 19.5.2023 a 26.5.2023.

Decisão: (Julgamento conjunto das ADI 4.151, 4.616 e 6.966) Após o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que divergia parcialmente do Ministro Gilmar Mendes (Relator), para julgar: (i) parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4.151, "tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, inciso II, da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário"; (ii) procedente o pedido formulado na ADI nº 6.966, declarando a inconstitucionalidade formal da expressão "e os cargos efetivos, ocupados e vagos, dos servidores de que trata o art. 12 desta Lei redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil até a data da publicação da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008", presente no art. 10, inciso II, parte final, da Lei nº 11.457/2007, com redação dada pelo art. 257 da Lei nº 11.907/2009; e (iii) totalmente improcedentes os pedidos formulados na ADI nº 4.616, no que foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux e Cristiano Zanin; do voto ora reajustado do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que, alterando a posição inicial para incorporar os fundamentos trazidos pela divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli, julgava improcedente o pedido formulado na ADI 4.616, julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4.151, tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II, da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário, e, por fim, julgava procedente o pedido formulado na ADI 6.966, com a confirmação da cautelar anteriormente concedida (eDOC 99); e do voto da Ministra Cármen Lúcia, que acompanhava o Ministro Gilmar Mendes, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Afirmou suspeição o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 29.9.2023 a 6.10.2023.

Decisão: (Julgamento conjunto das ADI 4.151, 4.616 e 6.966) O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ADI 4.616, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4.151, tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 10, II, da Lei 11.457/2007, de maneira a incluir em seus preceitos e efeitos o cargo de Analista Previdenciário, e, por fim, julgou procedente o pedido formulado na ADI 6.966, com a confirmação da cautelar anteriormente concedida (eDOC 99). Tudo nos termos do voto do Relator. Nesta assentada os Ministros Cristiano Zanin e Luiz Fux acompanharam o reajuste de voto do Relator. Afirmou suspeição o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 17.11.2023 a 24.11.2023.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin,

Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário